FÖRHANDLINGARNA Å

DET TJUGOFÖRSTA NORDISKA

JURISTMÖTET

I HELSINGFORS

DEN 22—24 AUGUSTI 1957

UTGIVNA AV

LOKALSTYRELSEN I FINLAND

Vammala 1959, Vammalan Kirjapaino Oy.

INNEHÅLL.

Sid.

Lokalstyrelsens i Finland berättelse 9

Första mötesdagen

TORSDAGEN DEN 22 AUGUSTI 1957

Mötets öppnande 14
Val av ordförande 19
Val av viceordförande och sekreterare 19
Behandling av ämnet: *Bör lagstiftningen om äktenskapsskillnad reformeras?* (Bil. I)
Advokaten Helvi Sipilä (Helsingfors), referent 20
Professor Ármann Snævarr (Reykjavik), korreferent 26
Ekspeditionssekretär Agnete Bentzon (Charlottenlund) 43
Professor Carl Jacob Arnholm (Oslo) 48
Advokaten Gunnar Wallberg (Stockholm) 50
Overpraesidenten Carl Moltke (Charlottenlund) 51
Justitierådet Nils Beckman (Stockholm) 57
Professor Berndt Godenhielm (Helsingfors) 60
Advokaten Sipilä 61

Andra mötesdagen

FREDAGEN DEN 23 AUGUSTI 1957

Sektion A.

Behandling av ämnet: *Privatpersonen og prosessomkostningene.* (Bil. II).
Ordföranden i arbetsdomstolen Hákon Guðmundsson (Reykjavik), referent 63
Presidenten Joël Laurin (Jönköping), korreferent 69
Professor Tauno Tirkkonen (Helsingfors) 76
Ekspedisjonssjef Gustav Sverdrup-Thygeson (Oslo) 77
Professor Per Olof Ekelöf (Uppsala) 80
Sekretär Halvor Lund Christiansen (Klampenborg) 82
Behandling av ämnet: *Enhetlig nordisk lagstiftning om skiljedom?* (Bil. III)
Højesteretssagfører Bernt Hjejle (Köpenhamn), referent 86
Professor Bo Palmgren (Helsingfors), korreferent 90

Højesteretssagfører Niels Klerk (Köpenhamn) 96
Professor Tauno Tirkkonen (Helsingfors) 97
Hovrättsrådet Viktor Petrén (Stockholm) 98
Høyesterettsadvokat Dagfinn Dahl (Oslo) 99
Professor Palmgren 100
Højesteretssagfører Hjejle 101

Sektion B.

Behandling av ämnet: *Efterlevande makes rättsställning, särskilt rätten att kvarsitta i oskiftat bo.* (Bil. IV)

Justitierådet Gösta Walin (Stockholm), referent 102
Professor Martti Rautiala (Helsingfors), korreferent 112
Landsdommer Erik Vetli (Hellerup) 118
Professor O. A. Borum (Köpenhamn) 122
Professor Carl Jacob Arnholm (Oslo) 122
Justitierådet Walin 124

Behandling av ämnet: *Nye tendenser i ekspropriasjonsretten.* (Bil. V)

Høyesterettsadvokat Magne Schjødt (Oslo), referent 125
Professor W. E. von Eyben (Köpenhamn), korreferent 133
Vattenrättsdomare Torgil Mellgard (Umeå) 138
F.d. förvaltningsrådet Reino Kuuskoski (Helsingfors) 140
Häradshövding Erik Thomasson (Lycksele) 143
Høyesterettsadvokat Schjødt 145
Stadsjuristen Bernhard Staedler (Stockholm) 146
Häradshövding Thomasson 148
Professor von Eyben 148
Høyesterettsadvokat Schjødt 149

Sektion C.

Behandling av ämnet: *Verkan av avtalsklausuler i standardformulär.* (Bil. VI)

Professor Curt Olsson (Helsingfors), referent 152
Professor Anders Vinding Kruse (Gentofte), korreferent 157
Professor Knut Rohde (Saltsjöbaden) 165
Bankjuristen Pontus Modigh (Lidingö) 167
Docenten Kurt Grönfors (Solna) 167
Professor Sjur Brækhus (Oslo) 168
Landsretssagfører Feodor Nielsen (Köpenhamn) 171
Professor Berndt Godenhielm (Helsingfors) 173
Professor W. E. von Eyben (Köpenhamn) 174
Professor Olsson 175

Behandling av ämnet: *Utsökningsväsendet och det moderna samhället.* (Bil. VII)

Professor Per Olof Ekelöf (Uppsala), referent 176
Sorenskriver Ole F. Harbek (Horten), korreferent 181

Landsretssagfører Knud Ehlers (Gentofte) 189
Professor Ivar Strahl (Uppsala) 193
Häradshövding Ejnar Hörstadius (Uppsala) 194
Professor Ekelöf . 195

Sista mötesdagen

LÖRDAGEN DEN 24 AUGUSTI 1957

Behandling av ämnet: *Domstolskontrollen med forvaltningens vedtak.* (Bil. VIII)
Høyesterettsdommer Terje Wold (Oslo), referent 197
Professor Nils Herlitz (Djursholm), korreferent 205
Professor V. Merikoski (Helsingfors) 214
Højesteretsdommer J. L. Frost (Köpenhamn) 217
Docenten Gustaf Petrén (Stockholm) 220
Professor Walter Armas Palme (Helsingfors) 223
Regeringsrådet Kurt Holmgren (Stockholm) 224
Banksjef, dr. juris Sjur Lindebrække (Bergen) 226
Professor Halvar Sundberg (Uppsala) 227
Regeringsrådet Carl W. U. Kuylenstierna (Bromma) 228
Høyesterettsdommer Wold . 231
Bestämmande av tid och plats för nästa juristmöte 233
Mötets avslutande 234

BILAGOR.

I. *Helvi Sipilä*, Bör lagstiftningen om äktenskapsskillnad reformeras?
II. *Hákon Guðmundsson*, Privatpersonen og prosessomkostningene.
III. *Bernt Hjejle*, Enhetlig nordisk lagstiftning om skiljedom.
IV. *Gösta Walin*, Efterlevande makes rättsställning, särskilt rätten att kvarsitta i oskiftat bo.
V. *Magne Schjødt*, Nye tendenser i ekspropriasjonsretten.
VI. *Curt Olsson*, Verkan av avtalsklausuler i standardformulär.
VII. *Per Olof Ekelöf*, Utsökningsväsendet och det moderna samhället.
VIII. *Terje Wold*, Domstolskontrollen med forvaltningens vedtak.
IX. Program vid det 21. nordiska juristmötet.
X. Stadgar för de nordiska juristmötena.
XI. Reglemente för Gunnar Swensons fond för de nordiska juristmötena.
XII. Revisionsberättelse angående förvaltningen av Gunnar Swensons fond för de nordiska juristmötena 1954—1956.
XIII. Medlemsförteckning.
XIV. Översikt av överläggningsämnen vid de nordiska juristmötena.

DET TJUGOFÖRSTA NORDISKA JURISTMÖTET.

Jämlikt stadgarna för de nordiska juristmötena får lokalstyrelsen för Finland härmed avgiva berättelse om det tjugoförsta nordiska juristmötet i Helsingfors den 22, 23 och 24 augusti 1957.

På det tjugonde nordiska juristmötet i Oslo 1954 valdes till medlemmar av styrelsen:

För Danmark: Højesteretspræsident A. Drachmann Bentzon, departementschef V. Boas, professor O. A. Borum, højesteretssagfører N. J. Gorrissen, højesteretssagfører Bernt Hjejle, professor Stephan Hurwitz, højesteretsdommer O. Kaarsberg, landsretssagfører Aage Larsen, professor Erwin Munch-Petersen och landsdommer H. Topsøe-Jensen.

Professor Munch-Petersen avled år 1956.

För Finland: Vicehäradshövdingen, advokaten Heikki Borenius, vicehäradshövdingen Lauri Borenius, justitierådet Harald Brunou, hovrättsassessorn Inkeri Harmaja, justitiekanslern Olavi Honka, professor Kaarlo Kaira, professor Bo Palmgren, professor Aarne Rekola, vicehäradshövdingen, advokaten Åke Roschier-Holmberg och professor Tauno Tirkkonen.

För Island: Stadsdomaren Einar Árnalds, justitieminister Bjarni Benediktsson, professor Ólafur Jóhannesson, professor Theódór B. Líndal, professor Ármann Snaevarr, haestarettardomari Árni Tryggvason, direktören Stef. Jóh. Stefánsson och advokaten Rannveig Þorsteinsdóttir.

För Norge: Professor Johs. Andenaes, professor Kristen Andersen, høyesterettsadvokat Finn Arnesen, professor Carl Jacob Arnholm, høyesterettsadvokat Dagfinn Dahl, høyesterettsjustitiarius Sverre Grette, sorenskriver Ole F. Harbek, høyesterettsdommer C. Stub. Holmboe, høyesterettsadvokat Chr. L. Jensen och banksjef Sjur Lindebraekke.

För Sverige: Professor Ragnar Bergendal, landshövding Thorwald Bergqvist, riksmarskalken Birger Ekeberg, presidenten Harry Guldberg,

riksåklagaren Maths Heumann, hovrättsrådet Bengt Lassen, presidenten Joël Laurin, advokaten Alf Lindahl, professor Ivar Strahl och statsrådet Herman Zetterberg.

Enligt senare ingångna meddelanden har till ordförande för de olika ländernas lokalstyrelser valts, för Danmark højesteretspræsident Bentzon, för Finland justitiekanslern Honka, för Island haestarettardomari Tryggvason, för Norge høyesterettsjustitiarius Grette och för Sverige riksmarskalken Ekeberg.

Antalet ledamöter i de nordiska juristmötena uppgår f.n. till 468 från Danmark, 408 från Finland, 69 från Island, 216 från Norge och 257 från Sverige, sammanlagt 1418. Av dessa närvoro 114 från Danmark (41 med damer), 293 från Finland (220 med damer), 11 från Island (6 med damer), 72 från Norge (17 med damer) samt 171 från Sverige (127 med damer). Sammanlagda antalet vid mötet närvarande utgjorde alltså 1110.

Till mötets ordförande valdes justitiekanslern Honka. Till viceordförande utsågs, för Danmark højesterettssagfører Hjejle, för Island haestarettardomari Tryggvason, för Norge høyesterettsjustitiarius Grette och för Sverige professor Bergendal.

Sekreterare blevo byretsdommer Henning Krog, vicehäradshövding Åke Roschier-Holmberg, professor Theodor Lindal, høyesterettsadvokat Paal Berg samt lagbyråchefen Sten Rudholm.

Efter uppdrag av lokalstyrelsen för Finland fungerade såsom mötets generalsekreterare regeringssekreteraren Kai Korte.

Onsdagen den 21 augusti 1957 kl. 14.00 sammanträdde ledamöterna i *den samfällda styrelsen* för de nordiska juristmötena i Universitetets institutbyggnad Porthania. Justitiekansler Honka öppnade sammanträdet och valdes till dess ordförande. Redovisningen över förvaltningen av Gunnar Swenssons fond under tiden 1 januari 1954 till och med den 31 december 1956 samt revisionsberättelsen för samma tid föredrogs och den svenska lokalstyrelsen beviljades ansvarsfrihet för förvaltningen av fonden under angivna tid. Till revisorer för fonden valdes professor Seve Ljungman och advokaten Sven Salmonsson med preceptor Hans Thornstedt och advokaten Ingrid Norlander som suppleanter.

Vid det särskilda sammanträdet i Stockholm i februari 1956 med delegerade från lokalstyrelserna hade behandlats frågan om en begränsning av antalet deltagare i juristmötena. De delegerade hade icke föreslagit andra åtgärder än att medlemsavgiften för i mötet personligen deltagande medlem skulle fördubblas samt att för medföljande dam skulle erläggas samma avgift som för icke personligen deltagande medlem.

Avgiften för sistnämnda medlemmar skulle bibehållas. Lokalstyrelserna hade sedermera godkänt de delegerades förslag, som nu stadfästes av den samfällda styrelsen.

Den samfällda styrelsen beslöt vidare att referenterna skulle för sitt inledningsanförande få disponera högst trettio minuter och korreferenten för sitt första inlägg högst tjugo minuter. Övriga diskussionsinlägg skulle ej få överstiga femton minuter. Samtliga anföranden skulle upptagas med diktafon.

Republikens President och fru Kekkonen emottogo den samfällda styrelsens ledamöter jämte damer på slottet kl. 17.00. På aftonen var den samfällda styrelsens medlemmar jämte damer justitieminister och fru Helminens gäster vid en middag i statsrådets festvåning.

Mötet öppnades *torsdagen den 22 augusti kl. 10* i Universitetets solennitetssal i närvaro av Republikens President. Justitiekansler Honka önskade de närvarande välkomna och ägnade några minnesord åt sedan förra juristmötet bortgångna nordiska jurister och nämnde därvid särskilt professorerna Henry Ussing och Erwin Munch-Petersen, overretssagfører Niels Olesen, højesteretssagfører C. B. Henriques och højesteretspraesident Thomas Frølund från Danmark, justitieråden Einar Arnórsson och Páll Einarsson från Island, høyesterettsjustitiarius Herman Scheel och høyesterettsdommer Ferdinand Schjelderup från Norge, justitierådet Axel Afzelius och professor Wilhelm Lundstedt från Sverige ävensom presidenterna Risto Ryti och J. K. Paasikivi samt akademikansler Otto Hjalmar Granfelt från Finland.

Sedan ordförande, viceordförande och sekreterare utsetts, behandlades i plenum ämnet »Bör lagstiftningen om äktenskapsskillnad reformeras?» (referent vicehäradshövdingen, advokaten Helvi Sipilä, Helsingfors, korreferent professor Ármann Snaevarr, Reykjavik).

Andra mötesdagen, *fredagen den 23 augusti* var mötet uppdelat på tre sektioner, vilka sammanträdde i Universitetets institutbyggnad Porthania. Inför *sektion A* behandlades ämnena »Privatpersonen og prosessomkostningene» (referent ordföranden i arbetsdomstolen Hákon Guðmundson, Reykjavík, korreferent president Joël Laurin, Jönköping) samt »Enhetlig nordisk lagstiftning om skiljedom?» (referent højesteretssagfører Bernt Hjejle, Köpenhamn, korreferent professor Bo Palmgren, Helsingfors).

Å *sektion B* behandlades ämnena »Efterlevande makes rättsställning, särskilt rätten att kvarsitta i oskiftat bo» (referent justitierådet Gösta Walin, Bromma, korreferent professor Martti Rautiala, Helsingfors) samt

»Nye tendenser i ekspropriasjonsretten» (referent høyesterettsadvokat Magne Schjødt, Oslo, korreferent professor W. E. von Eyben, Köpenhamn). Inför *sektion C* diskuterades ämnena »Verkan av avtalsklausuler i standardformulär» (referent professor Curt Olsson, Helsingfors, korreferent professor Anders Vinding Kruse, Gentofte) samt »Utsökningsväsendet och det moderna samhället» (referent professor Per Olof Ekelöf, Uppsala, korreferent sorenskriver Ole F. Harbek, Horten).

Sista mötesdagen *lördagen den 24 augusti* ägnades åt behandling vid plenarmöte i Porthania av ämnet »Domstolskontrollen med forvaltningens vedtak» (referent høyesterettsdommer Terje Wold, Oslo, korreferent professor Nils Herlitz, Djursholm).

Därjämte förrättades vid särskilda valförrättningar val av ledamöter i lokalstyrelserna. Valda blevo:

Danmark: Departementschef Vilhelm Boas, professor O. A. Borum, kontorchef Poul Gaarden, højesteretssagfører N. J. Gorrissen, højesteretssagfører Bernt Hjejle, professor Stephan Hurwitz, professor Knud Illum, højesteretsdommer O. Kaarsberg, landsretssagfører Aage Larsen och landsdommer H. Topsøe-Jensen.

Finland: Vicehäradshövdingen Lauri Borenius, hovrättsrådet Inkeri Harmaja, justitiekanslern Olavi Honka, vicehäradshövdingen, advokaten Lars Hornborg, professor Kaarlo Kaira, professor Bo Palmgren, professor Aarne Rekola, vicehäradshövdingen, advokaten Åke Roschier-Holmberg, professor Tauno Tirkkonen och professor Matti Ylöstalo.

Island: Haestarettardomari Árni Tryggvason, ordförande, stadsdomare Einar Árnalds, f.d. justitieminister Bjarni Benediktsson, utrikesminister Guðmundur I. Guðmundsson, högstadomstolsadvokaten Lárus Jóhannesson, professor Ólafur Jóhannesson, statsminister Hermann Jónasson, professor Theódór B. Líndal, professor Ármann Snaevarr och advokaten Rannveig Þorsteinsdóttir.

Norge: Professor Johs. Andenaes, professor Kristen Andersen, høyesterettsadvokat Finn Arnesen, professor Carl Jacob Arnholm, høyesterettsadvokat Sven Arntzen, lagman Thor Breien, expedisjonssjef Andreas Ernesen, høyesterettsjustitiarius Sverre Grette, høyesterettsdommer Cathinko Stub Holmboe och banksjef Sjur Lindebraekke.

Sverige: Professor Ragnar Bergendal, riksåklagaren Maths Heuman, f.d. hovrättsrådet Bengt Lassen, advokaten Gunnar Lindh, presidenten Joël Laurin, lagbyråchefen Sten Rudholm, professor Ivar Strahl, advokaten Sven Salmonsson, justitierådet Gösta Walin och statsrådet Herman Zetterberg.

En av den isländska lokalstyrelsens ordförande haestarettardomari Árni Tryggvason framförd inbjudan att hålla nästa juristmöte i Reykjavik antogs.

Juristmötet avslutades med en bankett på restaurant Fiskartorpet.

Helsingfors, i september 1957.

OLAVI HONKA.

Å. Roschier-Holmberg

FÖRSTA MÖTESDAGEN.

Torsdagen den 22 augusti 1957 kl. 10.00.

Mötets solenna öppnande.

Efter det mötesdeltagarna intagit sina platser i Universitetets solennitetssal infann sig Republikens President och mottogs av ordföranden i lokalstyrelsen för Finland, justitiekanslern Olavi Honka.

Mötet öppnades av *justitiekanslern Honka,* som yttrade:

Herra Tasavallan Presidentti, Herrat Ministerit!

(Republikens Herr President, Herrar Ministrar!)

Ärade Gäster, Mina Damer och Herrar!

XXI Pohjoismaisen Lakimieskokouksen Suomen Paikallisjohtokunnan puolesta on minulla kunnia lausua Teidät Herra Tasavallan Presidentti tervetulleeksi tähän tilaisuuteen, johon me pohjoismaiset lakimiehet olemme sankoin joukoin kokoontuneet pohtimaan meitä kiinnostavia, kaikille pohjoismaille yhteisiä ja ajankohtaisia oikeudellisia kysymyksiä. Teidän Herra Tasavallan Presidentti läsnäolo on meille sitäkin arvokkaampi, kun me voimme lukea Teidät lakimiehenä ja vieläpä korkeimman akateemisen lainopillisen oppiarvon omaavana lakimieskuntaan kuuluvaksi ja Teidän nyt Tasavaltamme Presidenttinä jatkavan niiden korkeasti kunnioitettujen lakimiesten sarjaa, jotka Suomen kansa on valinnut valtakuntansa korkeimpaan ja vaativimpaan asemaan.

Herrat valtiovallan edustajat, lausun Teidät tervetulleiksi.

(Lokalstyrelsen för Finland vid det XXI Nordiska Juristmötet har äran hälsa Eder, Republikens Herr President, välkommen till detta möte, vid vilket vi nordiska jurister mött upp i stort antal för att dryfta för de nordiska länderna gemensamma och aktuella rättsfrågor. Vi sätta desto mera värde på att Ni Herr President är närvarande i dag, då vi ju veta, att Ni såsom jurist och såsom innehavare av den högsta juridiska akademiska graden tillhör landets juristkår och att Ni nu såsom Republikens President ytterligare utökat ledet av högt skattade jurister,

som av Finlands folk valts till den högsta och mest krävande posten i landet.

Herrar representanter för statsmakten, jag hälsar Eder välkomna.)

Jag ber även till de skandinaviska ländernas diplomatiska representanter få frambära ett uttryck för vår utomordentliga uppskattning.

Högtärade församling!

Den tidrymd om 20 år, som förflutit sedan ett nordiskt juristmöte senast anordnades i Helsingfors, är sett i ett historiskt perspektiv en kort tid och likväl är just denna tid i alla de nordiska ländernas och särskilt i vårt lands historia ett av dess viktigaste blad. Vi har inte skäl att här dröja vid det negativa eller mindre önskvärda, som rymmes i denna tidsperiod. Låt oss hellre komma ihåg det positiva, som har hänt, allt det, som främjar våra nuvarande önskningar och strävanden. Vi i Finland glädjer oss synnerligen åt det allt fastare och mera omfattande samarbete med de skandinaviska länderna, som vårt inträde i det Nordiska Rådet innebär. Då vi vid detta tillfälle konstaterar, huru just jurister i täta led från grannländerna samlats här, anser vi detta vara ett tecken på att intresset för de frågor, som sysselsätter oss alla, fortfarande är levande och att de vänskapsband vi knutit över haven ytterligare förstärkts. Det glädjer oss, att också våra egna landsmän så talrikt deltar i mötet.

Tyydytyksellä on syytä todeta, että mahdolliset kielelliset hankaluudet eivät ole estäneet suomenkielisiä maanmiehiäni niin suurin joukoin osallistumasta tähän yhteiseen pohjoismaiseen tilaisuuteen, siten osaltaan vahvistaen pohjoismaista yhteistyötä yleensä ja erityisesti yhteenkuuluvaisuutta pohjoismaiden lakimiesten kesken. Pohjoismaisen lakimieshengen vaaliminen on kaikkien Suomen lakimiesten yhteinen asia.

(Det är skäl att med tillfredsställelse konstatera, att eventuella språksvårigheter icke hindrat mina finsktalande landsmän att så talrikt deltaga i detta gemensamma nordiska möte. De ha därigenom bidragit till att stärka det nordiska samarbetet i allmänhet och speciellt samhörigheten mellan Nordens jurister. Att slå vakt kring den nordiska juristandan är alla Finlands juristers gemensamma angelägenhet.)

Vår glädje över att i dag åter råka vänner grumlas av vår sorg över att sakna flera högt uppskattade nordiska jurister och över att ödet förvägrat oss glädjen att här se många, som vi varmt hoppats få råka. Sedan senaste juristmöte har den nordiska juristkåren förlorat många märkesmän och de nordiska juristmötena många förtjänstfulla och aktade medlemmar.

Professor Henry Ussing var en rättsvetenskapsman, vars verk upp-

skattas högt i hela norden. Hans levande intresse för nordiskt samarbete fick uttryck i hans förtjänstfulla insats i det nordiska lagsamarbetet och i de nordiska juristmötena, senast som ordförande i den danska lokalstyrelsen. Professor Erwin Munch-Petersen författade flera framstående juridiska verk inom processrättens område. Av de krävande organisatoriska poster han beklädde bör vi särskilt ihågkomma ordförandeskapet i Danmarks Juristförbund. Overretssagförer Niels Olesens insats som generalsekreterare för såväl det XIV som det XVIII Juristmötet i Köpenhamn åren 1928 och 1948 var av avgörande betydelse. Höjesteretssagförer C. B. Henriques åtnjöt ett enastående anseende som advokat och beklädde under många år den högt uppsatta posten som formann för höjesteretsskranken. Minnet av höjesteretspräsident Thomas Frølund, som under så många vanskliga år stod i spetsen för de danska domstolarna, äras även utanför hans fäderneslands gränser.

Av bortgångna isländska jurister nämner jag haestarettardomari Einar Arnórsson, en av landets mest produktiva juridiska författare, och haestarettardomari Páll Einarsson.

När förutvarande justitiarus i Norges høyesterett Herman Scheel avled vid nära 98 års ålder, förlorade Norge och hela norden inte endast sin, mig veterligt, äldste jurist utan framför allt en av alla uppburen rättfärdig domare och vetenskapsman. Høyesterettsdommer Ferdinand Schjelderup, som i så många år var medlem av den norska lokalstyrelsen, vill vi här också minnas.

Även i Sverige har juristkåren förlorat män, vilkas minne efter slutad livsgärning blir bestående. Justitierådet Axel Afzelius' domargärning under två decennier som ledamot och som ordförande i högsta domstolen är högt uppskattad. Professor Vilhelm Lundstedts namn är väl känt bland nordens jurister.

Finland och dess juristkår har under de gångna tre åren drabbats av flera svåra förluster. Vår republiks aktade presidenter, Risto Ryti och Juho Kusti Paasikivi, har på ett oförgätligt sätt ristat sina namn i vårt lands historia under dess svåra år. Vi deltagare i de nordiska juristmötena konstaterar med sorg, att vi icke mera i vår krets har akademikansler Otto Hjalmar Granfelt, en sällsport inspirerande lärare, vars ovanligt imponerande gestalt vi minnas så väl från gångna möten. Som mångårig ordförande i de nordiska juristmötenas lokalstyrelse för Finland, i vilken egenskap han var verksam vid det juristmöte, som hölls här år 1937, har han mer än någon annan i Finland främjat juristmötenas sak. Otto Hjalmar Granfelts namn står outplånligt i det nordiska juristsamarbetets annaler.

Jag har endast nämnt några namn, men vi saknar många fler. Vi innesluter dem alla i de tankar av högaktning och tacksamhet vi nu ägnar deras minne.

Under de nordiska juristmötenas nu redan 85-åriga tillvaro har man kanske ibland tvivlat på huruvida mötena fortfarande motsvarar sitt ändamål och det som med dem avses. Man har fruktat, att diskussionsämnen av allmänt intresse kunde tryta. Möjligen har man också befarat, att specialiseringen, som så tydligt skönjes inom alla samhällsgrenar och också bland juristerna, skulle medföra, att sådana allmänna frågor, som dryftas vid dessa möten, icke skulle finna tillräckligt intresse i vidare kretsar, och att grunden för de gemensamma juristdagarna sålunda bleve konstlad med ett lamt deltagande som följd. Då nu samarbetet mellan nordens jurister ytterligare har intensifierats inom det Nordiska Rådets ram, har man kanske ansett, att mötenas allmänna syfte — att uppnå överensstämmelse i de nordiska ländernas lagstiftning och riva alla de skrankor, som möjligen försvårar ett fritt umgänge mellan de nordiska folken — kunde nås genom det arbete Nordiska Rådet utför, varigenom betydelsen av dessa möten sålunda ytterligare minskas.

Dessa tvivel har emellertid visat sig vara ogrundade. Gång på gång har vi funnit, att intresset för dessa möten endast vuxit och att det enda problemet varit att bereda så många som möjligt tillfälle att deltaga, samt att bland de föreslagna frågornas mångfald välja ut dem, som bäst lämpar sig för behandling vid mötena. Förklaringen härtill är enkel. Vår gemensamma rättsordning har djupa rötter i det förgångna och utgör ett band, som allt fortfarande förenar oss alla. Ju mera den sociala utvecklingen fortgår, uppkommer nya och intressanta och gemensamma spörsmål, som fordrar gemensam handläggning. Juristens roll i samhället inskränker sig inte endast till ett konstaterande av det som skett och ett bedömande av vad som är och har varit rätt och lagenligt. Vi bör också i vår verksamhet och i olika samhällsställningar och uppgifter fördomsfritt blicka framåt, aktivt medverka i samhällets fortgående utveckling och därvid vinnlägga oss om den betydelsefulla uppgift, som åligger just oss, nämligen att värna rättvisans principer, att hålla dess symboler över de bränningar som svallar högt, då stridiga idéer och strävanden bryter sig mot varandra i våra dagars samhälle. Vi vill utbyta tankar om våra erfarenheter, berika oss med allt det, som en personlig kontakt mellan vänner alltid innebär, göra oss förtrogna med våra vänners land och deras levnadsförhållanden.

Då det XXI Nordiska Juristmötet nu samlas, sker det huvudsakligen

i traditionella former. Mötets diskussionsprogram har sammanställts så, att det ger anledning till utbyte av åsikter särskilt i fråga om utvecklandet av lagstiftning och lagskipning. Vi är Helsingfors Universitet tacksamma för att det välvilligt till vårt förfogande ställt sin värdiga solennitetssal samt den moderna nya byggnaden Porthania, som bl.a. även hyser den juridiska fakulteten. Till de nordiska juristmötenas ärorika traditioner har hört, att ehuru åsikter bytts och dessa ofta brutit sig, diskussionerna alltid ha varit sakliga och uppbyggande. Såväl den officiella som den kamratliga samvaron har präglats av nordisk samhörighetskänsla och kamratanda. Jag hoppas, att dessa traditioner skall bestå.

Med dessa ord har jag äran att å lokalstyrelsens för Finland vägnar hälsa Eder, mina damer och herrar välkomna och förklarar härmed det XXI Nordiska Juristmötet öppnat.

Høyesterettsjustitiarius Sverre Grette:

Republikkens Herr President, mine damer og herrer.

På forsamlingens vegne bringer jeg det finske styres formann, justitiekanslern Honka, en hjertelig takk for den velkomsthilsen han har rettet til oss.

Det er idag 85 år siden det förste nordiske juristmöte ble holdt, det var i 1872 i Köbenhavn. I sin velkomsttale på dette förste möte uttalte professor *Nellemann* at »vi se i dette möde kun en begyndelse; vi haabe at der skal udvikle sig en række af saadanne sammenkomster, og at dette möde ikke skal komme til at stå isoleret». Slike gjentatte sammenkomster har, uttalte han, »andre steder virket meget til at fremme ideernes udbredelse og til at fæstne juristernes overbevisning angaaende vigtige rets- og lovgivningsspörgsmaal; saaledes tro og haabe vi, at ogsaa de nordiske juristmöder ville bære deres frugt. Vi haabe at de möder, hvortil der her gjöres en begyndelse, skulle blive vækkende og belærende for os, for juristernes snevrere kreds, men vi haabe tillige, at de skulle blive til held for hele Nordens folk. Vi haabe, at det lys, som vil udgaa fra dem, maa komme retsudviklingen i de nordiske lande til gode, saaledes at vi ved forenede bestræbelser maa blive i stand til at hævde en hæderlig plads ogsaa paa retslivets omraade . . .»

Det er nå snart hundre år siden disse ord ble uttalt. Det er ord som i sin form er preget av en forgangen tid, men de har sin gyldighet den dag idag. Det er ikke for meget sagt at de forventninger som kom til uttrykk i 1872, og som på den tid kanskje måtte fortone seg som dristige, det er ikke for meget sagt, at disse forventninger helt ut er blitt innfridd.

Det kan ikke være meningsforskjell om at juristmötene har vært og er et sterkt og verdifullt insitament i de nordiske lands rettsliv. Saerskilt vil jeg fremheve at de nordiske juristmöter under den dyptgående endring i samfundslivet som er foregått i nyere tid, i stigende utstrekning har tatt opp til behandling spörsmål av vidtrekkende samfundsmessig betydning. Jeg nevner som et nærliggende eksempel de problemer som knytter seg til rettsforholdet mellom individ og stat.

Idag er jurister fra hele Norden atter en gang kommet sammen for å dröfte retts- og lovgivningsspörsmål som står i forgrunnen i våre land. Jeg er forvisset om at det juristmöte som tar sin begynnelse idag, vil sette spor etter seg og på en verdig måte gå inn i den lange rekke av nordiske juristmöter. Og vi som er kommet hit fra de andre nordiske land, vi gleder oss til å tilbringe noen dager i Finland, dette vidunderlige vakre land, og til å oppleve det personlige samvær med nordiske frender og venner som har så stor verdi i seg selv, og som også er en av forutsetningene for at det som er juristmötenes formål kan bli virkeliggjort.

Jeg skal så tillate meg å foreslå at det blir foretatt valg på president for dette möte. Jeg foreslår justitiekanslern Honka.

Förslaget bifölls med acklamation.

Ordföranden: Jag ber att få tacka för den heder, som visats mitt land och mig genom detta ordförandeval. Jag skall försöka att efter bästa förmåga motsvara förtroendet.

Enligt stadgarna skall fyra viceordförande utses. Den samfällda styrelsen har beslutat hemställa, att till dessa poster utses, från Danmark højesteretssagfører Bernt Hjejle, från Island haestarettardomari Árni Tryggvason, från Norge høyesterettsjustitiarius Sverre Grette och från Sverige professor Ragnar Bergendal.

Förslaget bifölls med acklamation.

Till sekreterare utsågos därefter enligt den samfällda styrelsens förslag, från Danmark byretsdommer Henning Krog, från Finland vicehäradshövdingen, advokaten Åke Roschier-Holmberg, från Island professor Theódór B. Líndal, från Norge høyesterettsadvokat Paal Berg och från Sverige lagbyråchefen Sten Rudholm.

Vidare meddelades att såsom mötets generalsekreterare, därtill utsedd av lokalstyrelsen för Finland, fungerade regeringssekreteraren Kai Korte.

Härefter övergick mötet till behandling av dagens överläggningsämne:

BÖR LAGSTIFTNINGEN OM ÄKTENSKAPSSKILLNAD REFORMERAS?

(Se bil. I)

Referenten, advokaten *Helvi Sipilä* (Helsingfors):

Herra Tasavallan Presidentti.

Mina damer och herrar.

Plenarfrågan vid detta XXI Nordiska Juristmöte berör ett rättsinstitut, som har den allra största betydelse för samhällslivet. Då äktenskapet, som för ett helt liv förenar man och kvinna, betraktas som den grundval på vilken samhällets bestånd och förkovran bygger, så uttrycker lagstiftningen om äktenskapsskillnad de grunder, enligt vilka samhället anser sig trots allt kunna medge upplösning av äktenskap redan under livstiden.

Orsaken till att man på detta juristmötes program tar till dryftning just denna fråga är inte svår att finna, då närapå fyra decennier förflutit, under vilka den gällande, starkt liberaliserade lagstiftningen om äktenskapsskillnad varit i kraft i de nordiska länderna. Våra länder hör ju till de ledande ifråga om skilsmässofrekvensen i hela världen. Då av de i våra länder årligen upplösta äktenskapen upp till en tredjedel kan upplösas genom skilsmässa och då det t.ex. finns personer, som viges till sitt femte äktenskap medan tidigare makar ännu är i livet, kan man med skäl fråga sig, i vad mån den västerländska kulturkretsens uppfattning om äktenskapet som institut — som en genom hela livet bestående gemenskap mellan en man och en kvinna — i våra länder mera har livsberättigande?

Å andra sidan behöver man icke annat än bläddra i gamla riksdagshandlingar från den tid, då de nugällande äktenskapslagarna stiftades, för att notera hur beredd den allmänna opinionen då var att medge långtgående friheter i lagstiftningen om äktenskapsskillnad. Därhän ledde i allsynnerhet det, att det växande antalet dispensansökningar hade utvisat behovet av en sådan uppmjukning av normerna på detta område.

De dåtida lagstiftarna hade dock knappast någon uppfattning om, hur man senare skulle komma att begagna sig av dessa friheter. Dispensvägen hade öppnat möjlighet till undantagsmässig upplösning av äktenskap under livstiden, men de sålunda vunna skilsmässorna förblev faktiskt undantag i jämförelse med det nuvarande antalet. Säkerligen kunde man icke heller ana sig till att det skulle bli så allmänt med samma persons flerfaldiga skilsmässor som det sedan visat sig bli.

Det vore dock oriktigt att påstå, att denna utveckling endast bör skyllas på lagstiftningen om äktenskapsskillnad. Under den tidsperiod, som förgått sedan våra lagar om äktenskapsskillnad stiftades, har mångahanda förändringar inträffat i samhället.

Detta har föranlett anpassningssvårigheter, som uppenbarligen i betydande mån bidragit till ökningen av skilsmässornas antal.

Då vi nu frågar oss, bör lagstiftningen om äktenskapsskillnad reformeras?, bör vi vara på det klara med *varför* den borde ändras, *vad* man eventuellt kunde vinna genom en sådan reform, och *huru* den borde genomföras?

Hur mycket den ökade skilsmässofrekvensen än fördunklat uppfattningarna, torde man dock alltjämt medge, att äktenskapets bestånd är ur samhällets synpunkt den väsentligaste målsättningen. *Att sträva därhän bör sålunda vara även lagstiftningens syftemål.*

Då man granskar i vad mån vår nuvarande lagstiftning om äktenskapsskillnad motsvarar denna målsättning, kan man konstatera, att åtminstone Finlands lag i detta nu icke ger trygghet för äktenskapets bestånd. Sedan år 1948 har äktenskapet här kunnat jämföras med ett uppsägbart kontrakt med två års uppsägningstid. Var och en, även den huvudsakligen skyldige, *mot* vilken man kunde åberopa vilken som helst av de i äktenskapslagen nämnda kvalificerade skilsmässogrunderna, har kunnat vara säker på att även ensidigt, utan överenskommelse, erhålla skilsmässa. Det är tillräckligt att söndring uppkommit och att man levat åtskills under två år. I övriga länder kvarstår förbudet att i dylika fall bevilja skilsmässa på begäran av den huvudsakligen skyldiga, och det borde kvarstå också i den finska lagen som åtminstone ett försvar för äktenskapet som rättsinstitut.

I praktiken synes man dock i de övriga nordiska länderna sällan söka skilsmässa på andra grunder än på grund av gemensam överenskommelse och på grund av äktenskapsbrott.

Då lagstiftningen gått så långt i att underlätta erhållandet av skilsmässa, att man gett vederbörande själva rätt att överenskomma om skilsmässa, bör man med hänsyn till skilsmässornas stora antal ta till prövning, i vad mån det i detta avseende föreligger skäl till lagändring i syfte att främja äktenskapens bestånd.

Erhållandet av skilsmässa har ju sålunda blivit blott en av ömsesidig överenskommelse beroende registreringsåtgärd, som förutsätter endast ett års separation. Situationen är praktiskt taget densamma, som den var i vårt östra grannland före motreaktionen 1944.

Att restriktivt ingripa i möjligheten att på grund av överenskom-

melse söka hemskillnad och på denna väg skilsmässa, skulle uppenbarligen innebära den största förändringen i nuvarande praxis ifråga om äktenskapsskillnad. Det kan ifrågasättas i vad mån det skulle medföra en förbättring i nuvarande förhållanden?

Antagligen skulle avskaffandet av denna skilsmässogrund inte motsvara samhällets uppfattning och det skulle möjligen föra med sig iscensatt bevisning beträffande någon annan lämplig skilsmässogrund.

Ur många synpunkter, med tanke på såväl makarna själva som deras barn samt även domstolen, har man funnit att det minst olustiga sättet att skiljas är att göra det på grund av gemensam överenskommelse utan angivande av de närmare motiven därtill.

Denna skilsmässogrund vore därför bra att spara för sådana fall, där skilsmässa faktiskt anses vara den enda rätta lösningen.

Men huru kunde man undvika, att denna grund inte användes på ett lättsinnigt sätt?

För att förhindra detta, borde man preventivt sträva att försöka inverka minskande på behovet av skilsmässa. Och för att igen kunna nå därhän, borde man ha kännedom om, vari de allmännaste orsakerna till att äkta makar söker skilsmässa står att finna.

Till en sådan olycklig utveckling medverkar väl i stor utsträckning familjelivets anpassningsproblem i det nuvarande samhället. Familjens uppgifter har minskats, så även dess möjlighet att genom exempel och undervisning fostra den nya generationen att i sin tur taga ansvaret för sina blivande familjer.

Följden är att uppfostran av det unga släktet inskränker sig till en teoretiskt betonad undervisning i stora skolklasser. Såväl kvinna som man, som står i beråd att ingå giftermål, kan visserligen inneha en hög akademisk grad eller utförlig yrkesskolning, men sakna varje teoretisk lika så väl som praktisk undervisning i angelägenheter som berör familjeliv, hushållning och barnskötsel, för att inte tala om fostran till ansvar för en kommande familj.

Sin enda familjefostran kan den unga människan sålunda ha fått genom filmen och förströelselektyren. Där lär man sig ofta att äktenskapet är den »happy end», som synes lösa samtliga tidigare och nuvarande samt jämväl kommande problem. Envar har likasom på en växel grundad rätt till lycka och växeln förfaller till betalning i och med äktenskapets ingående. När den lycka, man föreställt sig, sedan inte infinner sig, måste man skaffa sig en ny partner och försöka på nytt.

Ju vanligare äktenskapsskillnaden blivit, desto mindre uppmärksamhet väcker den. Väsentliga psykiska hämningar är sålunda undanröjda.

Ansvarskänslan har försvunnit. Man kan inte genom lagbud bestämma att människorna bör förvärva ansvarskänsla, men man kan som förutsättning för äktenskapet sätta en skolning för uppgifterna inom äktenskap och familj, som man i det nuvarande samhället inte utan vidare kan erhålla i hemmet.

Det är ju dock upp- och nedvänt, att för så gott som alla andra uppgifter kräves yrkesskolning, men icke för en i så hög grad på människans hela liv och även på hennes avkomlingars liv inverkande uppgift som familjemoderns och -faderns. Ifall jag köper ett motorfordon och vill föra det, måste jag kunna visa, att jag förmår föra ett sådant, så att jag inte äventyrar andras eller mitt eget liv eller egendom. Men när jag ingår äktenskap och sätter barn till världen, vilkas hela framtid kan vara beroende av min förmåga att sörja för familjen och att fostra barn, får jag göra det utan att på något sätt behöva visa mig skickad därför. Icke heller kan jag köra till en reparationsverkstad för att iståndsätta mitt äktenskap, som gått sönder, ty någon organiserad äktenskapsrådgivning ges det icke; förutom på några orter på privat initiativ.

I straffrätten och i synnerhet vid behandlingen av unga brottslingar har vi alltmer allmänt omfattat den ståndpunkten, att det gäller att försöka vårda, skydda och hjälpa den, som begått brott, så att man kan göra honom eller henne ånyo samhällsduglig. Man har konstaterat, att den avgjort största delen av de unga förbrytarna härstammar från söndriga hem eller är skilsmässobarn. Varför skulle vi icke kunna ta hand om dessa unga människor redan innan de kommer på brottets väg genom att hjälpa deras föräldrar att sköta sitt äktenskap och känna sitt ansvar för dess bestånd.

Genom skolning till äktenskapet och organiserad äktenskapsrådgivning kunde vi kanske göra detta.

Man borde även ge äktenskapet allt annat stöd det behöver. Då man t.ex. redan öppet medger att i många fall beskattningen är orsaken till en i samråd vunnen äktenskapsskillnad, är det säkerligen skäl att överväga i vad mån samhället har råd att äventyra äktenskapets betydelse genom att nödga makar att i skilsmässan söka rättelse i en beskattning, som för de sammanlagda inkomsternas del i sin stränga progressivitet leder till uppenbar obillighet. I vissa i våra ögon efterblivna länder undviker man på grund av fattigdom att ingå äktenskap och lever i fria förhållanden. Vad skall man kalla länder, där man tar skilsmässa på grund av rikedom och i stället lever i fria förhållanden?

Förrän man medger hem- och äktenskapsskillnad på grund av gemensam ansökan, borde man kunna vara förvissad om, att därförinnan alla

medel för äktenskapets bevarande prövats och att hem- eller äktenskapsskillnad verkligen förefaller att ur hela familjens synpunkt och i synnerhet även med tanke på barnens fördel vara en rättvis lösning. Förlikningsförfarandet borde därför vara av annat slag än för närvarande, till det borde användas mera tid, det borde omhänderhas av enkom för äktenskapsrådgivning skolad personal och vid förfarandet borde ges tillfälle till såväl enskild rådplägning med parterna som samtal med dem bägge samtidigt närvarande.

Vid förlikningsförfarandet och i den rättsliga behandlingen borde beredas möjlighet och även skyldighet till prövning av de villkor, som parterna överenskommer om med tanke på hem- eller äktenskapsskillnad, så att i dem särskilt barnens och den såsom deras förmyndare eller eljest skyddsbehövande makens ställning beaktas och tryggas. Därtill vore en speciell, sakkunnig familjedomstol eller avdelning bäst skickad.

Jag har måhända onödigt länge dröjt vid sådana omständigheter, som icke direkt berör lagstiftningen om äktenskapsskillnad. Men jag kan icke komma ifrån uppfattningen, att vi inte kan få en ändring till stånd i nuvarande oroväckande skilsmässosituation enbart genom att dryfta lagstiftningen om äktenskapsskillnad.

Ty vad hjälper det att man vid operationsbordet tänker över med tillhjälp av vilken metod man borde amputera en för patienten livsnödig lem, om man först har försummat tillfället att sköta honom på annat sätt. Äktenskaps- och skilsmässofallen är än mer komplicerade, ty skilsmässofrågorna berör inte endast *en* »patient» allena, utan ingriper djupt i åtminstone två, men i de flesta fall flere människors kommande liv.

Vad övriga skilsmässogrunder än den i stöd av gemensam överenskommelse sökta hem- eller äktenskapsskillnaden beträffar, kan man ur statistiken utläsa, att endast grunden äktenskapsbrott i andra nordiska länder förutom Finland intar en mera framträdande plats. Det har också kunnat konstateras, att användningen av denna grund ökat, uppenbarligen emedan den varit egnad att påskynda beviljandet av skilsmässa. Det föreligger därför skäl att överväga i vad mån det är skäl att på grund av äktenskapsbrott och jämväl övriga skilsmässogrunder medge skilsmässa utan föregående hemskillnad, ty med skyndsamma skilsmässor kan man i allmänhet uppnå bara flere äktenskap med måhända lika olyckligt slut. Man kan även fråga sig, huruvida man i de nordiska länderna skulle vara beredd att godta en sådan generalklausul i lagstiftningen, att skilsmässa inte kunde beviljas ifall det prövas vara uppenbart stridande mot barnens fördel, åtminstone inte förrän efter en viss väntetid.

Fastän man i syfte att slå vakt om äktenskapets bestånd inte i ett lagrum kan införa en stipulation om ansvarskänsla, skulle man dock kunna i betydande mån utveckla den allmänna opinionen och ansvarskänslan till att inse äktenskapets och skilsmässans betydelse, ifall skilsmässans följder i praktiken vore sådana, att det på grund av dem skulle löna sig att överväga, om det är skäl att ta skilsmässa.

Den till äktenskapsskillnad utan åtminstone huvudsakligen egen förskyllan dömda makans och barnens ställning är ofta oförsvarligt svag. Underhållsbidrag utdömes visserligen, men ofta i otillräcklig mån med hänsyn till omständigheterna och med beaktande av vardera partens arbetsinsats och möjligheterna att utkräva bidraget är ofta ganska tvivelaktiga. Kunde man inte få rättelse till stånd i detta hänseende?

Varför skulle man icke — när det vid äktenskapsskillnad blir fråga om skifte av egendom — kunna indriva makans och barnens underhållsbidrag som ett kapitaliserat belopp överst ur boet?

Egendomens bevarande under äktenskapet och i synnerhet under hem- eller äktenskapsskillnadsprocessen, är en omständighet, ifråga om vilken man i de övriga nordiska länderna genom i tid beviljat skingringsförbud verkligen kan nå resultat vid egendomsskiftet, medan Finlands lag däremot skänker ett alldeles otillräckligt skydd.

En av privata avvittringsmän verkställd avvittring, som förutsätter en överenskommelse, kan leda till en sådan återvändsgränd, att den inte kan förverkligas under makarnas livstid. Ett av myndighet verkställt skifte torde vara den enda möjliga lösningen.

Den frånskilda makans rättighet till änkepension är ett problem som ännu väntar sin lösning på många håll.

Även ett flertal andra problem bl.a. beträffande en rättvis och rimlig delning av egendomen skulle kräva mera tillfredsställande lösningar än de nuvarande. Jag har gått närmare in på dem i mitt skriftliga referat samt vid det föregående juristmötet i Oslo i ett diskussionsinlägg i anledning av advokat Sigrid Beckmans referat.

Förrän jag slutar mitt anförande skulle jag vilja nämna om några felaktigheter, som ingår i mitt skrivna referat. Fredrik den andre har beklagligtvis av någon orsak blivit Fredrik den Store och en uppmärksam läsare observerar oförenligheter i den kliché i vilken ingår en jämförelse mellan skilsmässogrundernas olika frekvens i tre nordiska länder.

Som en advokat, till vars arbete under de senaste 14 åren hört i synnerhet att sätta sig in i skilsmässoproblemen, skulle jag vilja tacka dem, som lagt upp mötets program, för att de tagit upp denna fråga på programmet, och lokalstyrelsen i Finland för det förtroende den visat

mig, då den överlåtit referent-uppdraget åt mig. Diskussionen, som förs vid detta möte kommer säkerligen att skänka värdefullt material åt de i ettvart av de nordiska länderna för revision av äktenskapslagarna tillsatta kommittéerna.

Sedda ur advokatens synpunkt kan dessa problem te sig annorlunda än för domstolarna, för vilka de tvistande makarna, vittnena och advokaterna kan få hela saken att verka ledsamt långtråkig — eller för innehavarna av universitetens lärostolar, för vilka intresset närmast är av teoretisk art.

Men bakgrunden utgörs dock av det levande livet och de verkliga svårigheter, som därvid kommer fram, har en för lagstiftningens utveckling och samhällets framtid ansvarskännande jurist icke skäl att bortse ifrån.

Republikens President avlägsnade sig, varefter förhandlingarna avbröts för en stunds paus.

Korreferenten, professor *Ármann Snævarr* (Reykjavik):

Herr president, ærede forsamling.

I.

Den ærede referent har på en klar og instruktiv måte satt noen av de hovedproblemer, som oppstår ved separasjon og skilsmisse, under debatt. Hun har ikke bare holdt seg til den juridisk-tekniske side av denne problemkompleksen, men har også sett på skilsmissene i sosiale perspektiver. Dette er en avgjort fordel ved hennes utredning ettersom skilsmisseproblemene er sterkt sosialt farget og utgjör et stort samfunnsspörsmål, og dets rötter og rekkevidde ikke kan vurderes isolert som et utelukkende juridisk problem.

Skilsmisseproblemene har mange sider, og hver enkelt av disse ville i grunnen være et tilstrekkelig stort diskusjonsemne på et nordisk juristmöte. På den korte tiden som jeg har til disposisjon vil det bare være mulig å nevne en del av disse og så vidt antyde egne tanker om dem, mens derimot en grundig diskusjon vil være helt utelukket. Jeg har valt å holde meg for störste-parten til de rettsregler som angår betingelsene for å oppnå separasjon og skilsmisse. Idet en venter at disse rettsreglene i den nærmeste tiden vil bli tatt opp til revisjon av nordiske lovkommisjoner har jeg funnet det hensiktsmessig å gi uttrykk for mine tanker angående en slik felles nordisk lovgivning. Selvfölgelig tar jeg herved mitt hjemlands rett og rettspraksis som utgangspunkt.

Det vil fremgå av hva jeg har sagt, at det ikke vil være mulig for meg å komme inn på alle de problemer som den ærede referent har diskutert.

II.

De någjeldende lover om separasjon og skilsmisse i de nordiske land er som kjent bortimot 40 år gammel, den finske loven er dog knapt 30 år gammel. Det var alt fra först av atskillig forskjell mellom disse lovene på enkelte punkter. De endringer som senere er blitt gjort i lovene har delvis forminsket denne forskjellen, særlig ved innförelsen av separasjonsinstituttet i Finnland i 1948, men dels er forskjellen blitt större gjenom disse endringene, f. eks. ved lovendringen i Norge i 1937 og ved den finske endringen i 1948 i andre henseender enn den förnevnte.

Da disse lovene ble lovfestet i sin tid, så medförte de ikke noen radikale endringer i all fall i Danmark, Island og Norge. Dette gjelder ikke minst Norge, hvilket som det eneste av Nordens land på det tidspunkt en satte i gang med dette lovsamarbeidet hadde en moderne skilsmisselovgivning, loven av 1909, som f. eks. hadde innført »zerrüttungs-prinsippet», og i sin helhet ganske sikkert var den mest liberale skilsmisseloven i Evropa på den tiden. Det vesentlig nye i de nordiske lovene var lovfestelsen av »zerrüttungs-prinsippet» etter sveitsisk forbilde via norsk rett, og dessuten fikk vi en del nye »objektive skilsmissegrunner», slik som f.eks. reglene om kjönssykdom og mishandling av ektefelle eller endog barna. I tillegg hertil ble reglene om noen av de gamle skilsmissegrunnene endret, samt delvis reglene om rettsvirkningen av separasjon og skilsmisse, og bestemmelsene om framgangsmåten ved opplösning av ekteskaper undergikk også en viss endring, riktignok på en lite ensartet måte, når en ser på lovene i sin helhet.

Den skandinaviske kommisjonen som skrev utkastet til lovene så det först og fremst som sin oppgave å kodifisere gjeldende rett og rettspraksis. Kommisjonen overveiet en del reformforslag uten at den fant tiden moden til å ta med disse i sitt utkast. Men det bör tas i betraktning, at skilsmisseproblemene lå ganske annerledes til omkring 1910, da en satte i gang med det nordiske revisjonsarbeidet enn nå, og samfunnsstrukturen har endret seg radikalt i mange henseender. Den skandinaviske kommisjonen var selvsagt oppmerksom på det stadig voksende antall skilsmisser, men bare få av medlemmene har vel vært så store profeter som den amerikanske professor Willcox som i 1891 forutsa med bortimot 100 % nöyaktighet, hvor höyt skilsmissetall en ville få i U.S.A. om 40 år — d.v.s. i 1931. Da ekteskapsloven ble lovfestet i Sverige lå skilsmissehyppigheten årlig på omkring 22 per 1000 nye ekteskaper, i 1955 var tilsvarende tall *171*, i Danmark var dette skilsmissetall *50* omkring 1920, men i 1955 var det svulmet opp till *191*, i Norge

var disse tallene *21* resp. *77*, i Island omkring *15* mot *95*, og i Finnland *21* mot *107*. Disse tallene viser, at skilsmisser nå er blitt langt hyppigere enn de var ved den tiden da ekteskapslovene ble vedtatt, selvom ökningen av skilsmisser er litt forskjellig i disse fem land, med Danmark og Sverige som de förende land. Det er nok også sannsynlig, at det er forholdsvis flere barn per skilsmisseekteskap nå enn för i tiden. I fölge de siste tilgjengelige opplysningene var det barn i 61 % av samtlige ekteskap, som ble opplöst gjenom skilsmisse i Danmark, tilsvarende tall var ca. 64 % i Finnland, 69 % i Norge og 67 % i Sverige. Den store hyppigheten av skilsmisser samt de andre forhold som jeg nevnte har gjort skilsmisseproblemene langt större enn hva tilfellet var ved lovenes innförelse. Når en tenker på dette og samtidig er oppmerksom på, at det er atskillig forskjell mellom de nordiske lovene på dette område — og dette gjelder også anvendelsen av enkelte av lovenes bestemmelser, hvor likeartede bestemmelser kan praktiseres på en forskjellig måte — så må det anses å være all anledning til at en tar disse problemene opp til diskusjon på et nordisk juristmöte. Det Nordiske Råd har for övrig for nylig vedtatt å henstille til vedkommende myndigheter i de nordiske land å ta disse lovene opp til en samlet revisjon gjennom nordisk lovsamarbeide.

III.

Som nevnt vil det ikke være mulig for meg å komme inn på legislative betraktninger i sin alminnelighet. Jeg vil allikevel tillate meg såvidt å antyde tre punkter.

1. Det er en nok så alminnelig oppfatning blant sosiologer og kriminologer, at det er en korrelasjon mellom skilsmisser og en del asosiale fenomener, först og fremst ungdomskriminaliteten. De undersökelser som referenten nevner i sin utredning tyder på dette. Det er selvsagt de undersökelser, hvor man opererer med en kontrollgruppe, som her er av den största verdi. I to kjente undersökelser som ble foretatt av ekteparet Glueck ved Harvard Law School viste det seg at 45 % av de unge lovforbrytere kom fra »broken homes». I den förste undersökelsen kom omkring 21 % av samtlige lovforbrytere fra hjem som var opplöst ved skilsmisse, eller faktisk opphevelse av samlivet (24 % fra hjem som var opplöst av annen grunn, den ene eller begge ektefelles död etc.), i den siste var tilsvarende tall omkring 27 %. Av dette slutter man ofte slik, at »broken homes», bl.a. gjennom skilsmisse, er her den kausale faktor til kriminaliteten. Men det er ikke alltid tilstrekkelig saklig grunn til en slik konklusjon, ettersom hele atmosfæren som råder i hjemmet, de spente,

disharmoniske forhold, foreldrenes uenighet og deres konflikter, ofte i höy grad har skadelig innflytelse på barna. Det er denne ofte utålige situasjonen som i seg selv virker mer fordervende og nedbrytende på barna enn selve den formelle opplösningen av ekteskapet. En må også være oppmerksom på, at ved sådanne undersökelser skjelner en som regel ikke mellom opplösning av ekteskapet i formell juridisk forstand og en faktisk opphevelse av samlivet — og den faktiske opphevelse av samlivet (samlivsbruddet) vil sikkert ofte ha en langt mer skjebnesvanger innflytelse på barna enn selve den formelle opplösningen av ekteskapet gjennom skilsmisse. Undersökelsene viser for övrig, at samlivsopphevelsen har en större innflytelse på piker enn gutter i negativ retning, og at desto yngre barnet er da samlivsbruddet finner sted desto större fare er det for skadelige fölger — og faren er her særlig stor når barnet er under 5 år ved dette tidspunkt.

2. For oss jurister vil det være maktpåliggende å forsöke å gjöre klart for oss om selve skilsmisselovgivningen som den nå er formet bidrar i seg selv til å öke skilsmissenes antall. Som kjent er det rett alminnelig å höre den påstanden at den liberale skilsmisselovgivningen som vi unektelig har her i Norden er skyld i disse forhold. Folk overser lett herved at i den nærmeste tiden för de någjeldende lovenes innförelse var skilsmisseprosenten forholdsvis lav i de nordiske land, men på den annen side medförte ikke de nye lovene noen radikal endring i skilsmissereglene. Sammenlikningen med de land hvor skilsmisselovgivningen er atskillig strengere enn i de nordiske land viser da også at en forholdsvis streng skilsmisselovgivning vil ikke alltid före til et lavt skilsmissetal. I U.S.A. har vi side om side stater med forholdsvis streng skilsmisselovgivning og forholdsvis liberal lovgivning. En har ikke kunnet konstatere en forbindelse mellom skilsmissereglene og skilsmissehyppigheten under disse omstendigheter, unntatt i noen ekstreme tilfelle. En streng skilsmisselovgivning har ofte til fölge at ektefeller velger omveie, f.eks. ved å fingere ekteskapsbrudd. Staten New York er et godt eksempel herpå. Det er også interessant å konstatere, at i samfunn hvor man har streng skilsmisselovgivning er det som regel langt vanligere enn ellers at ekteskaper blir opplöst gjennom omstötelse (återgång). Disse prosessene er ofte mer pinlige for partene enn endog skilsmissesaker.

Den amerikanske forskeren Lichtenberger har gjort en interessant follow up study, som bör nevnes i dette samband. Under det tidsrom i hvilket hans undersökelse pågikk ble det gjort endringer i skilsmisselovgivningen i 12 delstater i U.S.A. Han studerte inngående de endringene som fant sted i skilsmissetallene de förste årene etter at

lovendringene trådte i kraft. Noen av disse endringene mildnet betingelsene for å oppnå skilsmisse, mens andre derimot inneholdt strengere bestemmelser enn tidligere. Resultatet av denne undersökelsen var, at forskeren ikke kunne finne noen som helst korrelasjon mellom lovendringene og antall skilsmisser. Professor Folsom, som også har undersökt grundig relasjonen mellom skilsmisser og skilsmisselovgivning, er også kommet til det resultat at, når man ser bort fra helt ekstreme tilfelle, så er det bare en ubetydelig relasjon mellom skilsmissereglene og skilsmisser i et samfunn.

3. Det vi kaller skilsmisse er ekteskapets formelle utgangsdör. I våre legislative betraktninger må vi tenke på at i de fleste tilfelle vil ektefellen först gå ut gjennom den uformelle utgangsdören för denne gjör et forsök på å gå gjennom den formelle. Konflikten er der — i det typiske tilfellet — og et samlivsbrudd foreligger ganske ofte. Gjennom skilsmisselovgivningen kan en jo nekte å gå med på å bryte det formelle ekteskapsbåndet — eller bare gi separasjon og kategorisk nekte skilsmisse som tilfellet er i noen land hvor den katolske innflytelsen er ganske sterk. Men spörsmålet blir da om det har noen vesentlig verdi for ektefellene og i tilfelle for barna samt for samfunnet å beholde dette formelle båndet. Det er klart at vi ikke kan tvinge folk til å leve sammen og det å nekte skilsmisse vil visstnok bare i få tilfelle ha den innflytelsen, at den ektefelle som söker om skilsmisse vil igjen ta opp samlivet med den annen, selv om denne erklærer seg villig til det. Det er lovens maktlöshet i dette henseende som jeg synes en bör være klar over — og denne förer til at en ved en realistisk vurdering av skilsmissereglene må erkjenne forholdets ödeleggelse som grunnlag for skilsmisser i höyere grad enn hva nå er tilfellet etter lovteksten. Når fundamentet under ekteskapsbygningen er borte, så vil det være vanskelig og i de fleste tilfelle ugjörlig gjennom lovbestemmelser å opprettholde selve bygningen, ekteskapet. Loven er her ikke noe indre medisin — snarere en kirurg — og dessverre tror jeg ikke at det vil være mulig å endre dette i vesentlig grad. Når samlivet har vært hevet kanskje på åremål så er det klart, at dette forhold er i mange henseender uönskelig samfunnsmessig bedömt, idet en f. eks. ikke kan foreta lovmessig formuedeling og det vil være uklart hvordan det i tilfelle vil forholde seg med foreldremyndigheten o.s.v. Her vil en formell skilsmisse före til en avklaring og en brukelig ordning. I mange tilfelle har den ektefelle som forlot hjemmet tatt opp samliv med en annen person. I realiteten er det her to forhold som begge er uholdbare — og det forekommer meg at samfunnet må her være interessert i en avklaring av begge disse og i all

fall ikke bör forhindre en ordning. Man kan neppe se bort fra, at det helt enkelt er visse resosialiseringshensyn som herved gjör seg gjeldende — for å sette det litt på spissen.

Separasjons- og skilsmissegrunnene i de nordiske lovene hviler som kjent på tre prinsipper, partenes overenstkomst, som dog bare kan begrunne separasjon, skyldprinsippet og ödeleggelsesprinsippet. Forbindelsen mellom disse tre prinsipper er ordnet slik i lovene, at overenstkomst-prinsippet og skyldprinsippet er primære eller suveréne prinsipper. Zerrüttungs- eller ödeleggelsesprinsippet er derimot bare av sekundær betydning i den forstand at det i höy grad er underordnet skyldprinsippet, dette gjelder absolut hva angår ödeleggelse av forholdet som separasjonsgrunn, men som hovedregel når ödeleggelsen skal virke som skilsmissegrunn. Som jeg alt har nevnt forekommer det meg at utviklingen må bære derhen å gjöre zerrüttungsprinsippet til en opplösningsgrunn som er sidestillet de to andre prinsipper, d.v.s. å frigjöre zerrüttungsregelen fra skyldregelen, slik at ekteskapet kan opplöses endog ifölge begjering av den ektefelle som anses å være skyld i ekteskapets forlis, forutsatt at domstolen eller bevilgningsmyndighetene anser forholdet for å være ödelagt. I de nordiske lovene er det i realiteten to rettsregler som hviler på zerrüttungsprinsippet, separasjonsregelen i den danske ekteskapslovs § 53, stk. 2 og tilsvarende bestemmelser i de andre nordiske lovene samt regelen om at samlivsopphevelse på grunn av ektefellenes uenighet kan begrunne skilsmisse, når samlivsopphevelsen har varet i 3 år etter islandsk, norsk og svensk rett, i 4 år etter dansk rett og i 2 år ifölge finsk rett. Men denne skilsmissegrunn er underordnet skyldprinsippet derved at skilsmisse i alminnelighet bare kan oppnås ifölge denne bestemmelse på begjæring av den ektefelle som ikke anses å være skyld i samlivets opphevelse, d.v.s. i ekteskapets forlis. Den skyldige part kan altså som regel ikke påberope seg denne bestemmelsen. Dette fremheves uttrykkelig i de danske og islandske lovene, og de norske og svenske hviler i all fall til en viss grad også på dette grunnlaget. Etter lovendringen i 1948 står den finske loven derimot i en prinsipiell motsetning til de andre lovene. Bestemmelsen lyder slik: »Hava makar utan dom å hemskillnad (d.v.s. separasjon) på grund av söndring (d.v.s. uenighet) levat åtskilda minst två år, äge envar av dem vinna äktenskapsskillnad». Så vidt jeg kan se har man her i den finske teksten helt enkelt tatt bort skyld-momentet (pliktkrenkelsesmomentet), slik at skilsmisse kan innrömmes ifölge begjering fra den ektefellen som anses å ha skyld i ekteskapets forlis. Den finske loven har herved knesatt zerrüttungsprinsippet i den formen, at man tar 2 års

opphevelse av samlivet som et tilstrekkelig bevis på forholdets ödeleggelse.

I Danmark er skyldmomentet i den tilsvarende bestemmelsen, ekteskapslovens § 55, blitt uhyre dominerende. Det er eksempler på at skilsmisse er blitt nektet etter 13 års opphevelse av samlivet (U 1932, s. 660) og i et annet tilfelle ble skilsmisse nektet etter 11 års samlivsopphevelse (U 1938, s. 314). I to dommer fra 1952 er det gitt dom til skilsmisse etter 9 års opphevelse av samlivet, hvilket kanskje tyder på en mer liberal tendens i den kommende rettspraksisen. I Island, hvor man har nöyaktig den samme bestemmelsen som i Danmark har utviklingen blitt helt anderledes. Man har praktisert bestemmelsen slik at skilsmisse blir som regel gitt etter tre års opphevelse av samlivet, og det er bare ytterst få eksempler på at skilsmisse er blitt nektet med henvisning til den ikke skyldige ektefelles protest. Det er klart at man herved har satt seg utover lovtekstens ord — loven har böyet seg for hvad man har ansett for å være livets realiteter. Når man tar i betraktning at mindre enn 5 % av samtlige skilsmisser blir gitt på grunnlag av denne bestemmelse, så kan man neppe hevde at den liberale anvendelsen av denne bestemmelse i Island har bidratt til å öke antallet skilsmisser, og det samme synes å være tilfellet med den finske bestemmelsen som nå har vært håndhevet i snart 10 år. En kan for övrig peke på, at tilsvarende bestemmelse i Danmark blir anvendt i omkring 2,3 % av samtlige skilsmisser, mens derimot 6,7 % av skilsmissene i Sverige blir gitt på grunnlag av denne bestemmelsen.

Ved en revisjon av skilsmisselovgivningen synes jeg at man bör stille den bestemmelsen jeg nå har diskutert i sökelyset. Det forekommer meg at når man ser helt realistisk på denne bestemmelse så må en anerkjenne 3—4 års samlivsopphevelse som et bevis på at forholdet er ödelagt, og bestemmelsen skulle i tilfelle formes slik, at når samlivet har vært opphevet i f. eks. 3 år, så »äge envar av makarna vinna äktenskapsskillnad» som det heter i den finske lovteksten, og dette burde i all fall være lovens hovedregel.

I tilknytning til mine bemerkninger vil jeg gjerne peke på att den danske kommisjon stilte i sin tid to alternativer til en lösning av disse problemene, og alternativ II var nöyaktig på samme linje som jeg her har gjort meg til talsmann for (Danske Motiver, s. 226—228). Man kan også konstatere, at zerrüttungsregelen har i de siste årene vunnet terreng i skilsmisselovgivningen i stadig större utstrekning. De östeuropeiske stater har alle lovfestet denne skilsmissegrunn, og i alle disse stater er zerrüttung den eneste skilsmissegrunnen, bortsett fra Jugo-

slavia, men bevilgningsmyndigheten bör ta hensyn til barnas interesser når den avgjör om skilsmisse skal bevilges eller ikke. I et forslag til uniform divorce act som ble framsatt av amerikanske kvinnelige jurister for noen år siden skulle zerrüttung derimot virke som skilsmissegrunn på samme måte som f. eks. etter dansk rett. Det er også verd å nevne at i de siste årene er det innfört i omkring 18 delstater i U.S.A. en lovendring, som gjör det mulig for domstolene å gi dom på skilsmisse, når ektefellenes samliv har vært hevet i et tidsrom som varierer fra 1 år til 5 år i de forskjellige lovene. Skyldmomentet er helt tatt bort i disse bestemmelsene.

IV.

A. Separasjon og grunnene for å oppnå denne.

Statistikken i de nordiske land angående de formelle skilsmissegrunnene viser, at i Island vil separasjon virke som skilsmissegrunn i omkring 90 % av samtlige skilsmisser, Sverige har inntil nylig hatt en liknende prosentsats, men denne har gått ned til omkring 80 % i de siste årene, i Norge ligger dette prosenttall antakelig omkring 80, i Finnland er tilsvarende tall omkring 63 % og i Danmark er det ifölge de siste tallene omkring 51 %, men i enkelte år har det vært flere skilsmisser som er blitt gitt i Danmark på grunnlag av andre formelle opplösningsgrunner enn separasjon. Separasjon er altså i samtlige land den vanligste formelle opplösningsgrunnen. På annen plass kommer ekteskapsbruddene. De omfatter i Island omkring 5 % av samtlige skilsmisser, i Sverige omkring 10 %, i Norge antakelig omkring 15 %, i Finnland omkring 20 %, og i Danmark er denne prosentsats gått helt opp til 45 % av samtlige skilsmisser. Alle andre grunner er statistisk sett bare av underordnet betydning, unntatt i Finnland hvor opplösningsgrunnen »missbruk av rusgivande medel» blir anvendt i knapt 9,50 % av samtlige skilsmisser. En behöver neppe å gjöre oppmerksom på, at disse tall bare angår de formelle opplösningsgrunnene, men gir ikke alltid opplysninger om de reelle grunner; bak overenstkomsten mellom ektefellene kan f. eks. skjule seg en mangfoldighet av såvel faktiske som rettslige grunner.

Erfaringen viser, at et betydelig antall separasjoner ikke förer til skilsmisser, ettersom partene gjenopptar samlivet. Statistiske opplysninger vil visstnok også peke i denne retningen skjönt de ikke direkte angår disse forholdene. Formålet med separasjonen er jo å gi partene en tid til overveielse og pröve uten at man utelukker den muligheten

for partene å kunne formlöst sette ekteskapet i kraft igjen. Jeg er av den opfatning at man bör styrke separasjonsinstituttet og gi det en större rekkevidde enn hva tilfellet nå er. Det er tre punkter som jeg vil særlig peke på i den forbindelse:

1. For det förste vil jeg gjöre merksam på bestemmelsen i den danske ekteskapslovs § 64, der en ektefelle kan nöye seg med bare å kreve separasjon i alle de tilfelle hvor han har krav på skilsmisse. Denne bestemmelse finnes ikke i de andre lovene. Det er klart at ifölge de andre lovene kan en ektefelle i noen tilfelle, f. eks. når et ekteskapsbrudd foreligger og som oftest når den ene ektefelle er idömt frihetsstraff av en viss varighet, innskrenke seg til bare å kreve separasjon. Men dels er dette ikke alltid tilfellet med de enkelte skilsmissegrunner, og dels har det sin pedagogiske verdi å framheve dette alternativet gjennom en spesiell bestemmelse. Etter mitt skjönn vil det derfor være önskelig å ta med en tilsvarende bestemmelse i denne retning i et felles nordisk utkast til skilsmisselov.

2. Ifölge de nordiske ekteskapslovene har den ene ektefelle som regel et ubetinget krav på å oppnå skilsmisse når visse betingelser er oppfylt. Domstolene eller i tilfelle de administrative myndigheter er nödt til å gi skilsmisse selvom de skulle være av den oppfatning at ekteskapet på dette tidspunkt ikke skulle bli fullstendig opplöst. I den sveitsiske lovboks § 146 er det en bestemmelse som gir domstolene en rett til bare å gi dom på separasjon, selv om det er framsatt krav på skilsmisse og skilsmissevilkårene finnes å være til stede. Dette gjelder også når ektefellene er enige om å söke skilsmisse. I nordisk rett ville en slik bestemmelse etter mitt skjönn ha en viss oppgave å fylle, ikke minst når de skilsmissegrunner man påberoper seg er ekteskapsbrudd eller endog kjönssykdom. En bestemmelse av dette slag skulle selvsagt ikke omfatte skilsmissekrav, når separasjon har funnet sted, og heller ikke når samlivet har vært hevet på grunn av ektefellenes uenighet, men ellers skulle den omfatte de fleste av de andre objektive skilsmissegrunner. Det er dog tvilsomt om dette også skulle gjelde i de tilfelle, hvor ektefellene er enige om å söke skilsmisse.

3. For det tredje vil det være anledning til å overveie, om ingen av de grunner som nå kan direkte före til skilsmisse ikke i stedet bare burde begrunne separasjon. Framfor alt er det ekteskapsbrudd som opplösningsgrunn som her må stilles i sökelyset. Fra dansk side, hvor jo problemet er i höy grad aktuellt, har man stilt det forslaget at ekteskaps-

brudd bare skulle være separasjonsgrunn, og ikke skilsmissegrunn som tilfellet er nå. Når ekteskapsbrudd foreligger kan forholdene være svært forskjellige, for det förste kan den ene ektefelles ekteskapsbrudd være i særlig grad krenkende for den annen og dessuten vil her være av betydning om det er barn i ekteskapet eller ikke. Jeg ville derfor for min del foretrekke bare å gi domstolene eller i tilfelle bevilgningsmyndighetene en rett til å gi separasjon i anledning av ekteskapsbruddet, og eventuellt framheve de momenter som en burde ta hensyn til ved bedömmelsen.

Fra enkelte amerikanske forskeres side er det fram-kommet et forslag om at man burde anse overenstkomsten mellom ektefellene om skilsmisse som tilstrekkelig grunnlag for skilsmisse i de tilfelle hvor ektefellene enten ikke har barn, eller ikke har barn under 18 år. Det vil fölge av min vurdering av separasjonen som et ekteskapsbevarende institutt, at jeg for min del ikke er enig i dette forslaget.

Hva vilkårene for å oppnå separasjon for övrig angår, så er bestemmelsene herom likeartet i de nordiske lovene — skjönt rettspraksis sikkert ikke er ensartet. Den norske loven har også den særregelen at separasjon kan gis etter den ene ektefelles begjæring i tilfelle den annen gjentatte ganger er dömt til tap av borgerlige rettigheter. I denne situasjon vil den ene ektefelle som regel kunne påstå, at den annen förer et lastefullt liv eller endog at forholdet er ödelagt, slik at denne bestemmelsen har neppe noen större selvstendig betydning. I den finske loven heter det, at separasjon kan oppnås når den ene av aktefellene mens ekteskapet består er blitt smittet med kjönnssykdom. Ifölge den finske loven kan kjönssykdom fölgelig både virke som separasjons- og skilsmissegrunn. En bestemmelse av dette innhold vil bli unödvendig, hvis en alminnelig bestemmelse blir innfört i loven som gjör det mulig for domstoler eller administrative myndigheter å velge mellom separasjon og skilsmisse i alle tilfelle, uten hensyn til partenes krav, hvilket jeg har tillatt meg å foreslå her tidligere.

B. Skilsmissegrunnene.

1. Separasjonstiden.

Som kjent har begge parter ifölge finsk og svensk rett et ensidig krav på skilsmisse når det er gått et år fra bevilgning av separasjonen. Etter islandsk og norsk rett kan partene få skilsmisse etter år fra separasjonen i tilfelle de er enige herom. Hvis de ikke er enige så kan den ene ekte-

felle tvinge fram skilsmisse etter to års forlöp fra separasjonen. Disse tidsfrister er 1 1/2 år respektive 2 1/2 år etter dansk rett. Som en ser er det både forskjell mellom lovene på dette punkt hva angår tidsfrister samt vedrörende det mer prinsipielle, om det bör skjelnes mellom tilfelle hvor partene er enige i å söke skilsmisse eller ikke. Ved en felles nordisk revisjon av skilsmissereglene vil det være av verdi å forsöke å forminske den forskjellen som her råder mellom de nordiske lovene. Det synes å være en nok så enstemmig oppfatning hos praktikere i mitt hjemland at det bare forekommer ytterst sjelden at ektefeller, som har vært separert i et år og hvor den ene ektefelle ikke vil gå med på skilsmisse, tar opp deres samliv igjen. Grunnen til at den ene ektefelle motsetter seg skilsmisse vil ofte være den, at underholdsbidrag til ektefelle bortfaller som regel ved bevilgning av skilsmisse. Det vil antakelig være mer rasjonellt å endre disse finansielle forhold enn å holde strengt på å nekte skilsmisse etter et års separasjon i tilfelle den ene ektefelle motsetter seg denne. Dette tilleggsår vil neppe fylle noen praktisk oppgave, og jeg er derfor tilböyelig til å foretrekke det finsk-svenske systemet framfor regelen i de andre landene.

I Nordisk Lovbog har prof. Vinding Kruse framsatt et forslag om, at skilsmisse ikke skal kunne bevilges för to år er forlöpet fra separasjonen i tilfelle det er barn under 18 år i ekteskapet, ellers skal separasjonstiden være 2 år. Personlig vil jeg foretrekke dette forslaget framfor den någjeldende ordning i Island, men som jeg alt har gitt uttrykk for så anser jeg det nytteslöst å oppsette skilsmisse når separasjon er blitt bevilget utover det som kreves for at partene får höve til å pröve den endrede situasjonen og eventuellt for å forlikes. Et tilleggsår skulle i dette henseende neppe være av noen större betydning. Prof. Vinding Kruse har også foreslått at separasjonstiden skulle være 2 år, når den ektefelle som önsker skilsmisse på grunnlag av separasjon har vært gift en gang tidligere og den annen motsetter seg skilsmisse, og separasjonstiden skulle være 3 år, hvis ektefellen har vært gift flere ganger tidligere. Av de grunner jeg alt har fremhevet, tror jeg ikke at man kan oppnå noe vesentlig gjennom en sådan ordning, og det forekommer meg at billighetshensyn taler avgjort mot å behandle skilte folk på en annen måte enn de ektefeller som ikke er blitt skilt för.

2. Ekteskapsbrudd.

Hva ekteskapsbrudd angår så har jeg alt nevnt det danske forslaget om at ekteskapsbrudd bare skal være separasjonsgrunn — men ikke

begrunne skilsmisse. Bestemmelsene i de nordiske lovene om denne opplösningsgrunn er materiellt ikke nöyaktig de samme. Dessuten har vi en særregel i den danske og finske loven om skilsmisse på grunn av ekteskapsbrudd, som går ut på at det kan bestemmes når skilsmisse blir gitt at den skyldige ektefelle ikke kan inngå ekteskap för utlöpet av et visst tidsrom som i Danmark höyst kann strekke seg til 2 år, men i Finnland ikke får overstige et år. Liknende bestemmelser er kjent fra andre land, hvor de enten er tilknyttet ekteskapsbrudd som opplösningsgrunn eller inneholder en alminnelig regel, som foreskriver at det må gå en viss tid fra skilsmissen inntil partene eller i all fall den skyldige ektefelle kan gifte seg om igjen. Disse bestemmelser er f.eks. meget vanlige i de forskjellige delstatene i U.S.A. I noen tilfelle er det forbudt den skyldige ektefelle å gifte seg med den person, med hvilken ekteskapsbruddet påstås å være begått (Pennsylvania, Tennessee). Den förnevnte bestemmelsen i den danske loven synes å ha vært anvendt i en ganske liten utstrekning. Det forekommer meg at foranstaltninger av dette slag overfor skilte folk bare vil ha en ganske liten generalpreventiv virkning for å forminske skilsmissene. Den skilte person som er forhindret i å gifte seg en tid vil faktisk ofte ta opp samliv med en annen person uten at ekteskap kan inngås og eventuellt få uektefödte barn med denne, hvilket neppe kan anses å være tjenelig for samfunnet.

En vil gjöre merksam på i denne forbindelse at den norske loven har en bestemmelse i § 54, som går ut på at den ektefelle, som har forlangt skilsmisse, har rett til å kreve felleseiet delt etter de om omstötelse av ekteskap gjeldende regler i tilfelle der som följe av ekteskapsbruddet blir fött et barn som er arveberettiget etter den skyldige ektefelle. Denne regel har meget for seg, men det er et spörsmål om vedkommende ektefelle skulle ha et ubetinget krav på denne delingsmåte.

I engelsk og amerikansk rettsvitenskap har det vært diskutert en del, om inseminasjon som er foretatt på en gift kvinne med hennes samtykke, men uten hennes manns samtykke bör anses å være et ekteskapsbrudd. Dette er ikke tilfellet etter engelsk rett, og den engelske familierettskommisjon foreslår i sin utredning av 1956 at der burde inntas en bestemmelse i loven som ville uttrykkelig likestille en inseminasjon som foregår under disse omstendigheter med et ekteskapsbrudd. Jeg antar at man etter nordisk rett må komme til det resultat, at inseminasjon under disse omstendigheter ikke er ekteskapsbrudd, men man burde eventuellt overveie ved en revisjon av de nordiske lovene om en liknende bestemmelse som foreslått av den engelske kommisjonen er påkrevet.

3. Andre skilsmissegrunner.

Hva de andre skilsmissegrunnene angår, så må jeg bare nöyes med å peke på, at det er atskillig forskjell mellom de nordiske lovers bestemmelser om disse — og det er også en del prinsipielle momenter i disse som man burde overveie ved en revisjon av lovene. Jeg vil også peke på at den finske og den svenske loven har en skilsmissegrunn som ikke forekommer i de andre lovene, d.v.s. misbruk av beruselsesmidler. I Finnland blir denne bestemmelse anvendt i en ikke liten utstrekning, idet 9,50 % av samtlige skilsmisser blir gitt på grunnlag av denne. Tilsvarende tall er bare 0.58 i Sverige. Etter finsk og svensk rett kan denne grunn også virke som separasjonsgrunn. Det vil vel være fordel som i Finnland og Sverige å ha mulighet for enten å gi dom eller bevilgning på separasjon eller skilsmisse under disse omstendigheter da forholdene i dette henseende kan være meget forskjellige.

Den ærede referent foreslår i sin tes nr. 2, at vi burde i lovgivningen gi domstolene en atskillig större rett enn hva nå er tilfellet til å forkaste den ene ektefelles påstand om skilsmisse, når domstolen ut fra sin prövning finner at den annen ektefelle eller barnas interesser taler avgjort mot å gi dom på skilsmisse. Av referentens diskusjon om tes nr. 3 framgår det — så vidt jeg skjönner — at referenten ikke vil gi domstolene denne prövningsrett i tilfelle begge ektefellene er enige i å söke skilsmisse. Referenten kombinerer sitt forslag i tes nr. 2 med det i tes nr. 5 framsatte forslaget om opprettelsen av »family courts», hvor det foruten lagdommer skulle også sitte folk med psykologisk utdannelse eller folk som har fått trening og utdannelse som »social workers». Disse institusjonene var först opprettet i U.S.A. hvor de forelöpig nærmest er på eksperimentalt stadium. Det vil være av den största interesse for oss i de nordiske land å fölge med utviklingen av denne institusjonen. Forelöpig tror jeg neppe at det vil være praktiske muligheter for å gjennomföre dette forslaget. Jeg må innrömme at jeg nærer betenkeligheter ved å gi domstolene en vidstrakt bemyndigelse til helt å forkaste ektefellenes påstand om skilsmisse ut fra prövningssynspunkter, idet domstolene i all fall som de nå er organisert ikke har tid og neppe heller forutsetninger for å sette seg grundig inn i partenes forhold. En vurdering av ektefellenes forhold i dette henseende vil alltid være uhyre vanskelig og den forutsetter at domstolene har tilgjengelig en utförlig utredning herom, utarbeidet av en sosial worker og muligvis psykolog. Den engelske familierettskommisjonen forkastet et liknende forslag med disse ord: »Vi tror at det ville være en uhyre vanskelig — for ikke å si ulöselig — opp-

gave for en domstol å avgjöre om en bör nekte skilsmisse på dette grunnlaget».

I samfunn utenfor Norden forekommer det en mengde skilsmissegrunner som ikke er anerkjent i nordisk rett. Noen av disse er også omstötelsesgrunner ifölge nordisk rett. Jeg skal ikke gå nærmere inn på dette, men vil bare tillate meg å peke på en bestemmelse, som jeg synes en bör overveie ved en revisjon av de nordiske lovene. Fra 1937 har man hatt en bestemmelse i den engelske Matrimonial Causes Act, hvor det heter at en skilsmissesak som regel ikke kan anlegges innen tre år fra ekteskapets inngåelse. Den engelske familierettskommisjonen har foreslått at en burde beholde denne bestemmelsen i loven (s. 64—65). En bestemmelse i denne retningen har atskillig for seg. I Danmark har omkring en tredje del (32 %) av samtlige ekteskaper som blir opplöst gjenom skilsmisse bestått mindre enn 5 år. Tilsvarende tall i Finnland er 33 %, i Norge omkring 20 % og i Sverige omkring 26 %. Skjönt sosiologene ikke er enige på dette punkt, så er det en del av dem som påstår at det i de förste fem årene av ekteskapet er særskilt store tilpasningsvansker. Det er mulig at et hinder i denne retning vil ha den virkning at partene tvinges til å gjennomtenke sine problemer og forsöke i höyere grad enn ellers å komme til en lösning av disse. Men det er höyst diskutabelt om det forholder seg slik, og det er et spörsmål om en effektiv rådgivningsvirksomhet og forliksvesen ikke ville være bedre egnet til å forminske antallet skilsmisser. Det bör nevnes at den franske Code civil art. 233 ble endret noenlunde i samsvar med den engelske regelen i 1941. Denne endringen ble imidlertid avskaffet i 1945, hvilket tyder på at erfaringene har vært mindre tilfredsstillende.

C. Fremgangsmåten ved behandling av separasjons- og skilsmissesaker.

Ordningen i de nordiske lovene er nok så forskjellig hva dette punkt angår. I Island er det slik, at separasjon i alle tilfelle blir bevilget av de administrative myndigheter, og det samme gjelder med skilsmisse på grunnlag av separasjon. Når en ektefelle krever skilsmisse på annet grunnlag enn forutgående separasjon, så har den etter lovene valget mellom å anlegge en skilsmissesak for en domstol eller å söke om bevilling hos justisdepartementet. Hele tiden fra 1921, da loven trådte i kraft, er det ikke, så vidt en vet, anlagt en eneste skilsmissesak for en domstol. Meg bekjent er det ikke framkommet noen kritikk på denne ordningen, og jeg skulle tro at et forslag om tvungen domstolsavgjörelse i disse saker ville möte en avgjort motstand i Island.

Bestemmelsene om forliksmegling er liknende i Island som i Danmark og Norge. Det er sikkert delte meninger i mitt hjemland om meglingens nytte, men folk flest synes dog å være enige i at ute på landet er meglingen a ven nok så stor verdi. Jeg er helt enig med den ærede referent, at meglingen har en stor oppgave å fylle og ved en revisjon av lovene bör en legge större vekt på denne enn hva tilfellet var da lovene ble skrevet. Men vi trenger jo ikke mindre til institusjoner som kan gi folk råd og opplysninger i familieanliggender, — innen det er kommet så langt som til meglingsforlik. I det sambandet vil det være interessant for oss i de nordiske land å fölge med det arbeide som utföres i U.S.A. og England i de såkalte Family Counseling Agencies. Det ville ganske sikkert være önskelig i de större byene i Norden å opprette sådanne institusjoner, hvor i all fall en del av personalet er folk som har fått en spesiell utdannelse som konsulenter på dette område. Disse institusjonene kunne muligvis også foreta forliksmegling angående de saker som etter gjeldende lover skal forelegges forliksrådene.

Hva vilkårsforhandlingen angår, så er ordningen i Island akkurat den samme som etter den danske loven, med det unnatak at vilkårsforhandling bare skal finne sted för skilsmisse bevilges, men ikke i anledning av begjæring om separasjon. Denne vilkårsforhandlingen, hvor myndighetene i all fall vil kontrollere partenes overenskomst — og i tilfelle stille forslag til en mer rimelig ordning — er ganske sikkert av stor verdi.

D. Rettsvirkningene av separasjon og skilsmisse.

1. De personlige rettsvirkningene.

Jeg vil her bare tillate meg å beröre et punkt. Som bekjent består enkelte av ekteskapets rettsvirkningen, selv om partene har oppnådd separasjon, bl. a. og först og fremst troskapsplikten. Familierettskommisjonen diskuterte i sin tid den muligheten å oppheve troskapsplikten mellom separerte folk (s. 238—239), men stilte dog ikke forslag herom. Det er en utbredt oppfatning, at separerte folk i ganske mange tilfelle ikke overholder troskapsplikten. Delvis kan grunnen være den at folk skjelner ikke mellom separasjon og skilsmisse i dette henseende og det er i grunnen uheldig at selve loven ikke har noen uttrykkelig bestemmelse om partenes troskapsplikt i separasjonstiden. Partenes uvitenhet er dog ganske sikkert ikke hovedgrunnen. Det er meget mulig at en her må böye seg for det faktum at lovens krav, så vidt en antar, ikke respekteres — og dette ville da före til en opphevelse av troskapsplikten.

Det betenkelige ved en sådan endring vil bl. a. være det, at denne bidrar til å utviske forskjellen mellom separasjon og skilsmisse og muligen herved i höyere grad enn hva nå er tilfellet kan styrke snarere enn forsvake den oppfatningen hos folk flest at det alt ved bevilgning av separasjonen er slutt på ekteskapet. En sådan oppfatning vil imidlertid forringe separasjonens betydning som et pröve — og forliksinstitutt. Det vil også ha sitt å si i denne forbindelse om separasjonstiden vil bli forkortet til et år eller den kan vare så lenge som 2 1/2 år som tilfellet nå er etter dansk rett.

2. De ökonomiske rettsvirkningene.

Det vil ikke være mulig for meg å komme inn på de rettsregler som angår formuedelingen i anledning av separasjon og skilsmisse. Noen av disse problemer ble også som kjent inngående diskuterat på det siste juristmöte i Oslo. Jeg vil bare nevne at jeg deler stort sett de synspunkter som ble fremsatt av advokat fru Sigrid Beckman i hennes fortreffelige referat samt av professor Malmström i diskusjonen. Jeg vil her så vidt minne om en bestemmelse i de danske og islandske lovene angående underholdsbidrag til ektefelle som jeg ikke finner helt rimelig. Når underholdsbidrag fra den ene ektefelle til den annen er fastsatt av övrigheten, kan denne ifölge den ene parts begjæring endre fastsettelsen av disse når forholdene vesentlig har endret seg. Dette gjelder derimot ikke avtalte bidrag da disse bare kan endres av domstolene og bare i tilfelle disse har vært åpenbart ubillige, d.v.s. etter forholdene på det tidspunkt da avtalen ble inngått. Etter loven vil det ikke være mulig å ta hensyn til senere endringer i ektefellenes forhold. Alminnelige rettsgrunnsetninger kan dog muligvis under særlige omstendigheter anvendes for å endre de avtalte vilkårene. Disse lovbestemmelser kan etter mitt skjönn före til et urimelig resultat og det forekommer meg — ikke minst når man tenker på hvor vanskelig det ofte vil være å forutse en slik avtales virkninger — at en burde endre bestemmelsen om avtalte vilkår derhen at en avtale også kan revideres i tilfelle denne er blitt åpenbart ubillig slik som forholdene har endret seg. Den svenske bestemmelsen ble endret i denne retning i 1953, og den finske lovs § 115 er i samsvar med den svenske loven.

E. Alminnelige bemerkninger samt resymé.

Til sist vil jeg her i delvis tilknytning til den ærede referents bemerkninger understreke hva hun har framholdt om nödvendigheten av at lov-

givningen utenfor ekteskapslovenes område alltid formes slik, at den virkelig er ekteskapsvennlig, men ikke det motsatte. Dette gjelder ikke minst sosiallovgivningen og skattelovene. Det er ikke få eksempler i mitt hjemland at folk söker skilsmisse — eller ikke inngår ekteskap, men lever sammen på et annet grunnlag — bare for å slippe samskatten (fellesbeskatningen), og det er kjennetegnende at samskatten ofte kalles for ekteskapsskatt eller helt enkelt straffeskatt.

For å dra sammen hva jeg har fremholdt, så er jeg kommet til det resultat, at det vil være önskelig å gjennomföre en revisjon av skilsmisselovgivningen gjennom nordisk lovsamarbeide, men en forutsetter selvfölgelig at disse bestemmelsene blir revidert i forbindelse med ekteskapslovene i sin helhet. De enkelte forslag som jeg har gjort meg til talsmann for er disse:

1. Faktisk opphevelse av samlivet på grunn av ektefellenes uenighet bör anerkjennes som en skilsmissegrunn, når opphevelsen har bestått i et visst tidsrom, f. eks. 3 år, endog på begjering av den ektefelle, som anses å være skyld i forholdets ödeleggelse, og dette bör i all fall være lovens hovedregel.

2. Jeg er av den oppfatning, at separasjonstiden alltid skal være 1 år.

3. Til de någjeldende skilsmissegrunner bör knyttes to alminnelige bestemmelser. I den förste fremheves, det at en ektefelle alltid kan nöye seg med bare å kreve separasjon, selv om vilkårene for skilsmisse foreligger. I den annen bör det gis domstolene og i tilfelle de administrative myndighetene en rett til bare å gi separasjon, selv om vilkårene for skilsmisse foreligger og uten hensyn til at det bare kreves skilsmisse, forutsatt domstolen eller den administrative myndigheten finner, slik som situasjonen ligger an, at separasjon burde foretrekkes. I bestemmelsen herom vil det være önskelig å nevne noen av de momenter som en burde ta hensyn til ved vurderingen av hvilket alternativ man vil foretrekke.

4. Jeg finner det önskelig at »misbruk av beruselsesmidler» kan begrunne både krav på separasjon og skilsmisse som tilfellet er etter finsk-svensk rett.

5. Jeg er enig med den ærede referent i at man ved revisjon av skilsmisselovgivningen bör legge större vekt enn hva nå er tilfellet ved forliksmeglingen, og man bör også — som referenten har pekt på — legge en större vekt på rådgivningsvirksomhet samt en alminnelig opplysningsvirksomhet for ektefeller.

6. Jeg sympatiserer med referentens synspunkter angående spesielle

domstoler, som skulle behandle familiesaker, men antar at forslaget neppe på dette tidspunkt kan gjennomföres.

7. Jeg har foreslått at bestemmelsene om avtaler mellom ektefeller angående underholdsbidrag vil bli endret derhen at en åpner mulighet for domstolene å endre disse avtaler med hensyn til endrede forhold når de avtalte vilkår av denne grunn er blitt åpenbart ubillige.

Ekspeditionssekretär *Agnete Bentzon* (Charlottenlund):

Jeg vil begynde med at præsentere mig selv og derved begrunde, at jeg kommer med et indlæg under emnet, om skilsmisselovgivningen bør ændres.

Jeg er cand jur., ansat som ekspeditionssekretær i Mødrehjælpsinstitutionen i København og knyttet til institutionens familierådgivning. Det har givet mig visse erfaringer med hensyn til årsager til problemer i ægteskaberne, og mulighederne for at hjælpe ægtefællerne til en bedre forståelse. Jeg har desuden haft lejlighed til at deltage i planlægningen af undersøgelser af familien i Danmark, som Landsforeningen for Mentalhygiejne har taget initiativet til og stillet midler til rådighed for.[1]) Jeg har ved deltagelse i denne planlægning haft lejlighed til overvejelser af, hvordan man kan skaffe sig øget viden om familien, og da jeg er jurist, har jeg især været inde på en problemstilling, som går ud på at finde frem til, hvordan retsreglerne og familiepolitiken i videre forstand øver indflydelse på familiens daglige tilværelse.

Jeg vil i det følgende komme ind på mulighederne for at forbedre lovgiverens grundlag for reformer af ægteskabslovgivningen ved indsamling af øget viden om familierne gennem direkte undersøgelser af deres daglige liv. Dernæst vil jeg komme ind på erfaringerne fra familierådgivningen og den betydning, jeg tillægger disse erfaringer i reformdebatten, særlig for spørgsmålet om mæglingsinstitutionens effektivitet.

Advokat Helvi Sipilä's indlæg rører ved væsentlige ting, og jeg er enig i, at behovet for en ændring af loven enten kan bero på, at forholdene har ændret sig således at den målsætning, man havde ved lovens tilblivelse, ikke længere gælder, synet på skilsmisse kan have forandret sig, eller man kan nære ønske om lovændring, fordi man formoder, at loven ikke har haft de tilsigtede virkninger på de livsforhold, den skulle regulere.

Der er således 2 spørgsmål: Er loven forældet, eller er den ineffektiv. Referenten har navnlig været inde på det sidste spørgsmål, og det vil jeg også koncentrere mig om.

Hvilket grundlag har nu lovgiverne for sine afgørelser af, om loven har haft de tilsigtede virkninger, eller om en reform tiltrænges? Det må være afgørende for stillingtagen til ændringers nødvendighed, at man ved noget om de livsforhold, loven tilsigter at regulere og ved noget om, hvilke virkninger loven har haft på disse livsforhold. Denne viden må være grundlaget for den politiske afgørelse, og der er en vis tradition for, hvilke kilder til viden, der benyttes af lovgivningsmagten. Materialet kan vi se i de kommissionsbetænkninger, der i reglen er grundlaget for

---

[1]) *Torben Agersnap m.fl.:* Forarbejde til en undersøgelsesrække over familiegruppen i Danmark, udarbejdet for Landsforeningen for Mentalhygiejne, København 1957.

nye lovforslag, navnlig indenfor civilrettens område. Domspraksis og administrativ praksis er hovedkilder, det er ofte i denne praksis, at man finder de første indikatorer for, at loven trænger til à jourføring. Under forberedelsearbejdet med lovændringen indhentes ofte udtalelser fra en række autoriteter, ligesom der tilvejebringes oplysninger om foreliggende statistisk materiale. Hvis man ser på den danske familieretskommission, så benyttede den netop sådanne kilder, og det kan nævnes, at blandt da autoriteter, der blev spurgt, var der også et udvalg, nedsatt af Dansk Kvindesamfund. Ad sådanne kilder får man uden særlig store omkostninger eller besvær utvivlsomt et bredt grundlag af viden. Spørgsmålet er, om disse traditionelle kilder er tilstrækkelige eller bør politikernes viden suppleres på en anden måde? Spørgsmålet kan ikke besvares generelt.

I denne forbindelse vil jeg nævne, at man i arbejdet med lovgivningen på Grønland i det grønlandske lovudvalg er kommet ind på en sondring mellem på den ene side love, der griber ind i folks daglige tilværelse, der så at sige føles på ens krop, og på den anden side love, der for det store flertal af borgere er uden praktisk betydning. For den sidste type af love er nok myndigheders praksis og autoriteters udtalelser og almindelig statistik tilstrækkelige kilder til viden om deres virkninger, men for de love, der griber ind i vores alles dagligdag, og det gælder jo i høj grad ægteskabslovgivningen, tror jeg, lovgiverne kunne have nytte af et supplement til det traditionelle materiale, selvom dette supplements tilvejebringelse ville være både besværligt og bekosteligt, sammenlignet med, hvad det koster i tid og penge at tilvejebringe kommissionsmateriale af vanlig type. Kort sagt mener jeg, man inden man ændrer den gældende skilsmisselovgivning, bør gå et stykke videre end familieretskommissionerne gjorde det i sin tid, ved at foretage direkte undersøgelser af familielivet, som det former sig for ægtepar, der holder sammen, for tidligere gifte, og man bør undersøge familiernes kontakt med offentlige institutioner i anledning af vanskeligheder, også sådanne, der ikke fører til opløsning, og som ikke registreres i den offentlige statistik, således som separation og skilsmisse.

For at begrunde, hvorfor direkte undersøgelser af familierne er ønskelige, må man først se på, hvad man kan få at vide om familierne gennem de sædvanligt benyttede kilder. Statistiken oplyser os om, at et stadig stigende antal ægteskaber opløses ved skilsmisse, og den fortæller os ligeledes, at de hyppigste årsager til skilsmisse er utroskab og forudgående separation. Af specielle danske statistiske undersøgelser fremgår, at skilsmissehyppigheden er størst i hovedstaden, mindre i provinsbyerne og lavest i landdistrikterne. Endvidere viser det sig, at ægteskaber, hvor parterne er lige gamle, har den laveste skilsmissehyppighed, og at denne stiger, jo større aldersforskellen er. For Københavns vedkommende har man vist, at skilsmissehyppigheden er størst i ægteskaber, hvor hustruen er under 25 år ved ægteskabets indgåelse. Desuden er der påvist en positiv sammenhæng mellem god indtægt og stabilt ægteskab og mellem hustruens udeerhverv og stabilt ægteskab.[1])

Dette udtømmer stort set de statistiske oplysninger om myndighedernes praksis og om skilsmisseklientellet. Hvilken relevans har disse oplysninger for spørgsmålet om nødvendigheden af lovændringer? Det forekommer mig, at de i sig selv kun kan give beskeden vejledning. Man kan mene, at der er for mange skilsmisser, og

[1]) Se »forarbejde til en undersøgelsesrække over familiegruppen i Danmark» pag. 63/66.

man kan mene, det er sørgeligt, at børn i ægteskabet ikke synes at være nogen hindring, og man kan forbavses over, at de ægteskaber, hvor hustruen har selverhverv, synes mere stabile end de, hvor hun ikke har det. Man har fået visse oplysninger om almindelige træk i udviklingen. Men fortolkningen af de fundne data og deres sammenhæng med de gældende skilsmissereglers udformning må være højst usikker.

Loven tillader opløsning af ægteskaber under visse betingelser, der ikke har noget med ægtefællernes alder og ægteskabets varighed og indkomst og erhvervsforhold eller børnetal at gøre. Vi får at vide, hvilke paragraffer, der er mest anvendt, men de siger meget lidt om de motiver, der ligger bag opløsningen, og vi får noget at vide om de befolkningsgrupper, indenfor hvilke skilsmisse er hyppigst, men dynamiken i det ægteskabelige liv, hvad der holder familien sammen og hvad der sprænger den, er vi ikke kommet nærmere.

De retsmyndigheder og administrative myndigheder, de sagførere og præster, der kommer i kontakt med ægtefæller, der ønsker deres ægteskaber opløst, får utvivlsomt et bredt erfaringsmateriale, der ikke kommer til udtryk i offentlige statistiker, men som snarere kan komme frem i autoriteternas udtalelser i kommissioner og udvalg. En bedre udnyttelse gennem statistisk bearbejdning af borgerlige og gejstlige myndigheders arkiver ville nok kunne give værdifuldt stof uden alt for stor bekostning og ulejlighed.

Alle disse myndighedserfaringer mangler dog den kontrol, der består i kontakten med de familier, der aldrig henvender sig til myndighederne, hvadenten de faktisk ophæver samlivet, lever som hund og kat eller i al fordragelighed. Myndighedserfaringerne lider også under, at kontakten med familierne er kortvarig, farvet af, at ægteparret ønsker at nå et bestemt resultat af myndigheden og ved en del om, hvad der skal siges for at opnå dette resultat. Parternes påstande om forholdene i familien behøver ikke at være rigtige, fordi de er sammenfaldende. Det er kendt, at fingeret utroskab forekommer, men man kender ikke omfanget af den, eller hvor ofte virkelig forefaldende utroskab benyttes som påskud til hurtig opløsning, selvom parterne har været enige om utroskaben.

Lovgivningen i Danmark har ikke accepteret parternes enighed om opløsning som tilstrækkelig. Der skal foreligge forhold, som enten er udtryk for, at den ene part groft har krænket sine ægteskabelige pligter eller på anden måde har vist sig utilstrækkelig, eller udtryk for, at det ægteskabelige samliv, uden at nogen af parterne klart bærer skylden, er definitivt ødelagt.

Hvis parterne er uenige om opløsningen af ægteskabet, vil der ofte være langt bedre mulighed for at få de daglige tilstande i ægteskabet belyst end i de tilfælde, hvor parterne er enige om, at de vil ud af ægteskabet. Her vil det ofte være myndighederne umuligt at trænge ind bag parternes enige fremstilling af forholdene, skønt loven forudsætter, at myndighederne skal kunne bedømme det.

Da kun 8 % af de opløste ægteskaber opløses ved dom, er der således over 90 %, der opløses på grundlag af parternes enighed, og af disse er den formelle opløsningsgrund i over halvdelen af tilfældene dyb og varig uoverensstemmelse, som loven jo kræver.

Hvis man fastholder, at dette skal være grundlaget for opløsningen, og ikke parternes egen overenskomst eller den ene parts særinteresser, må man fra lovgiverne være interesseret i at trænge nærmere ind i forholdene i de familier, der opløses. Er

det virkelig sådan, at forholdene mellem parterne er definitivt og uopretteligt ødelagt, eller er det ofte mere akutte og specielle vanskeligheder, der bringer parterne til skilsmisse? Er det sådan, at kun de virkelig ødelagte ægteskaber faktisk opløses? Det ved vi ikke, og jeg vil påstå, at myndighederne, navnlig de administrative, men også domstolene, er afskåret fra at bedømme, om det er tilfældet.

Hvis vi vil vide noget sikkert herom, må vi undersøge forholdene nøjere, både i ægteskaber, der er i færd med at blive opløst, og i de nyligt opløste. En sådan undersøgelse vil kunne belyse, om der er overensstemmelse mellem de bestemmelser, der fastslår skilsmissegrundene, og de bestemmelser, der foreskriver fremgangsmåden. Hvis det viser sig, at myndighederne tillader opløsning i tilfælde, hvor lovens betingelser i virkeligheden — ukendt for myndighederne — ikke foreligger, kan der vel være grund til at ændre enten på skilsmissegrundene, hvis man accepterer praxis, eller på bestemmelserne om fremgangsmåden, hvis man fastholder betingelserne for opløsning.

Men dette er ikke det eneste punkt, hvor jeg mener, at en direkte undersøgelse af familiens tilværelse vil kunne have værdi for spørgsmålet om lovændringers nødvendighed.

Man kan spørge, som referenten også gør det, om skilsmisse efter den gældende lov kan opnåes i de tilfælde, hvor en sådan ødelæggelse i forholdet mellem ægtefællerne er indtrådt, at ægteskabet ikke længere har værdi for ægtefællerne eller for børnene.

Referenten mener, at lovgivningen nærmest må siges at åbne adgang til opløsning i disse tilfælde. For dansk rets vedkommende er der en begrænsning deri, fordi den, der kan siges at bære skylden for forholdets ødelæggelse, har vanskeligt ved mod den andens ønske at komme ud af ægteskabet, men det er dog ikke absolut udelukket, det tager blot efter praxis længere tid.

Selvom nu selve skilsmissereglerne åbner adgang til opløsning, kan andre lovbestemmelser dog modvirke opløsningen, også i de tilfælde, hvor forholdet mellem parterne er ødelagt, og her tænkes navnlig på bestemmelserne om formueforholdet mellem ægtefællerne under ægteskabets beståen og bestemmelserne om ægteskabsopløsningens økonomiske virkninger. Det er simpelthen ofte vanskeligt at opløse det i reglen af manden bestyrede ægteskabelige formuefællesskab uden at slå noget i stykker, og kan ægtefællerne ikke blive enige om en anden ordning, har myndighederne intet andet valg end ligedelingen. For at komme nærmere til bunds i evt. hæmmende virkninger af denne art, kræves det såvidt jeg kan se, mere end blot sagfører- og myndighedserfaringer, d.v.s. en undersøgelse af en række bestående ægteskaber.

Som afrunding af dette nørvendigvis korte forsvar for direkte familieundersøgelser skal nævnes, at der i Danmark just nu er afgivet betænkning om oprettelse af et socialt forskningsinstitut, der bl.a. skal have til opgave at støtte lovgivningsarbejdet gennem sociologiske undersøgelser.

Jeg vil nu gå nærmere ind på et specielt spørgsmål, som også referenten er inde på. Er der i loven eller på anden måde åbnet ægtefæller, der har konflikter, muligheder for at modtage effektiv rådgivning eller mægling (förlikning)?

Vi har i Danmark regler om tvungen mægling, der går videre end i flere af de øvrige nordiske lande. Det er derfor et felt, der naturligt kommer i søgelyset, når reformer drøftes på det internordiske plan, og jeg mener, at det er velegnet til at

illustrere betydningen af at undersøge såvel myndighedernes praxis som selve familielivet.

I familierådgivningen har man undersøgt flere hundrede familier på kryds og tværs, og man har søgt at sammenfatte resultaterne heraf. Her har man derfor et lille bidrag til forståelse, hvad man kan få at vide ved en mere dybtgående kontakt med ægtefællerne.

Hvad siger nu lovbestemmelserne om mæglingen?

Mæglingen kan foregå for borgerlig myndighed, hvis parterne er enige derom, og ellers for præst. Mæglingen skal såvidt muligt foretages samtidig med begge ægtæfeller, og den skal fremskyndes mest muligt. Der kan dog ansættes flere møder i sagen, og parterne kan tilsiges hver for sig.

Mægleren skal foreholde ægtefællerne betydningen af deres forehavende og om muligt bevæge dem til at afstå derfra.

Den sædvanlige prakxis ved mægling er eet møde med begge ægtefæller samtidig.

Overpræsidiet i København, der har til opgave at mægle i ægteskabssager i de tilfælde, hvor parterne er enige om at ønske borgerlig mægling, har oplyst, at de har mellem 200 og 250 mæglinger om ugen, og at der til hver mægling er afsat en tid af ca. 5 minutter. Det er uden videre klart, at det ikke vil være muligt for myndigheden at bedømme, om forholdet mellem parterne virkelig er ødelagt.

Jeg tror, at præsterne og måske de borgerlige myndigheder ude i provinsen kan ofre noget længere tid, og det kunne være ønskeligt at finde ud af, hvor ofte mæglingen bevirker, at parterne afstår fra deres skilsmisseforehavende. Men således som lovbestemmelserne er formede, lider mæglingen i hvert fald af een mangel: Den tilsigter ikke at sætte ind med en rådgivning overfor ægtefællerne og en behandling af de ægteskabelige problemer, som måtte afsløres, og det kan også roligt siges, at hverken præsten eller øvrighedspersonen har en tilstrækkelig uddannelse til et sådant formål.

Jeg mener, at man allerede på det foreliggende grundlag må nære mistanke om, at mæglingsinstitutionen, således som den er udformet i ægteskabsloven, ikke opfylder sin funktion. Den kan ikke gøre sig håb om at udjævne på varigere måde komflikterne mellem ægtefællerne, og den kan heller ikke give myndighederne vejledning i spørgsmålet om hvorvidt familiens forhold er uhjælpeligt ødelagt eller kun belastet af problemer, som der burde kunne findes andre udveje for at afhjælpe end opløsning.

Men så kan man rejse spørgsmålet om det er muligt overhovedet ad lovgivningens vej at komme videre og opnå en mere effektiv mægling. Her mener jeg, at erfaringerne fra familierådgivningen kan have interesse. Mødrehjælpens familierådgivning begyndte i 1948 og drives ved en årlig bevilling af statskassen. Medarbejderne er socialrådgivere, jurister, læger, psykologer. Klientellet er ægtepar med børn, der har indbyrdes problemer ved siden af evt. sociale, ekonomiske og helbredsmæssige problemer. Mange har i forvejen henvendt sig i mødrehjælpsinstitutionen i anledning af uønsket graviditet, men andre henvises af læger og skolepsykologer eller evt. fra Overpræsidiet, eiller andre institutioner.

Man har muligheden for en langvarig social rådgivning og for en vis lægelig og psykologisk behandling. Man har endvidere mulighed for direkte økonomisk støtte. Man har søgt at gøre resultaterne op for ca. 500 familier. Det er vanskeligt at sige

noget om virkningen af rådgivningen, men man har i hvert fald fået indtryk af, at problemerne ofte er komplexe, økonomiske og arbejdsmæssige vanskeligheder, indbyrdes uoverensstemmelser om administration, om børneopdragelse og sexuelle vanskeligheder er vævet ind i hinanden og hænger igen sammen med parternes helbred og personlige udrustning.

Man arbejder i familierådgivningen med en formodning om, at en kombineret indsats af praktisk vejledning, lægelig og psykologisk behandling og evt. direkte økonomisk hjælp er en adequat behandling af de sammensatte problemer. Om resultaterne kan man sige, at over $^1/_3$ af sagerne er sluttede efter at en bedring, målt med institutionens og parternes øjne, er opnået. Om en opløsning er undgået gennem rådgivningen kan man ikke sige noget, omend en stor del af ægteparrene har været mere eller mindre stærkt inde på tanken om opløsning. Derimod er der grund til at påpege, at man i flere tilfælde når til det resultat, at en opløsning set fra den ene ægtefælles synspunkt eller fra børnenes synspunkt ville være bedst, og man ser ikke sjældent eksempler på, at forhold, der set med institutionens øjne må være utålelige, dog ikke medfører opløsning, ofte fordi kvinden frygter endnu mere at stå alene som forsørger end med en dårlig forsørger.

Jeg mener, at det ville være en håbløs tanke at gøre familierådgivningen til en tvungen forløber for en evt. opløsning. Familierådgivningens udsigter til gunstige resultater ei i høj grad afhængige af, om parterne selv søger rådgivningen og erkender et behandlingsbehov. Derimod kunne man tænke sig, at det ville have betydning, såfremt mægleren, der skal i forbindelse med ægtefællerne, inden en opløsning kan opnåes, kunne give fyldige oplysninger om familierådgivningens muligheder for at hjælpe ægtefællerne med økonomiske problemer og sexuelle problemer, andre problemer, med en indsats af helbredsmæssig art og evt. med en direkte økonomisk indsats.

Hvis mæglerne var i stand til at oplyse familierne om en sådan mulighed, og hvis der var institutioner nok til at dække den søgning, der kunne forventes at blive følgen af, at mæglerne henviste, kunne man måske gøre sig håb om, at en hel del ægtefæller frivilligt ville vælge den løsning, for de gik til en endelig opløsning af ægteskabet, med alle de vanskeligheder, som fordeling af børn, opløsning af formuefællesskab, fordeling af bolig o.s.v. uundgåeligt fører med sig i de allerfleste skilsmissetilfælde.

Jeg tror, på grundlag af mine begrænsede erfaringer, at der ikke vil være nogen ide i at udbygge den tvungne mægling, men at man derimod bør skabe muligheder for en rigeligere adgang til en frivillig mægling i udvidet forstand ved at give midler til starten og drift af en familierådgivning i videre omfang.

En undersøgelse af mæglingspraxis og af de familier, der har været til mægling med positivt eller negativt resultat, vil kunne give os svaret på, om den tvungne mægling bor afskaffes eller suppleres med adgang til familierådgivning.

Professor *Carl Jacob Arnholm* (Oslo):

Herr ordförer, mine damer og herrer.

Når vi jurister kommer sammen till möte, er det helt naturlig att vi tar opp det emne vi nå dröfter. Og det bör vel da lyde en röst fra hvert nordiske land. Jeg har fått i oppdrag å være Norges deltager: Naturligvis er det bare mig og ikke Norge som taler, men sproget skulle da iallefall lyde.

Det er utmerket at jurister dröfter det emne vi dröfter, men — som jo forövrig flere har vært inne på — dette er et emne hvor vi i egenskap av jurister kanskje ikke har så svært meget mere å si ennandre. Dette er spörsmål som griper inn i de dypeste livsforhold, og hvor jeg tror at også de ikke-juridiske personer i samfunnet har visse fölelsemessige forutsetninger. Det vi jurister skulle ha fremfor dem, er et visst kjennskap til teknikken, og det skulle kanskje gi oss visse muligheter for å gi vårt spesielle bidrag.

En ting vi jurister kanskje har lært, det er at för vi gir vårt besyv med, forsöker vi å spörre oss selv hvor vi egentlig står. Det vet vi svært lite om; og det vi gerne skulle vete, er nettopp det at vi vet svært lite — at vi ikke skal f.eks. tro på en ekteskapsstatistikk. Jeg hörte nylig fra Amerika at man hadde konstatert hvordan bedre sosiale og moralske kår i den laveste slum i förste omgang hadde gitt seg utslag i stigende antall skilsmisser. Hvorfor? Jo, for för tok de overhodet ikke dette bryderiet med ekteskap, og da ble det ikke skilsmisser. Man kan si at statistikken var galt lagt opp, for det bör jo være antall skilsmisser i forhold til antall ekteskap som interesserer. Men selv efterat ekteskapet begynte å bli noenlunde utbredt i disse samfunnslag, var fremdels skilsmissetallet lavt. Folk resonnerte nemlig slik at når de hadde hatt besværet og utgiften en gang, fikk det sandelig være nok. Nå hadde de ofret fullt tilstrekkelig til konvensjonen, og hva der deretter skjedde, kunne skje etter de gamle metoder. Stigende skilsmissefrekvens var i virkeligheten et utslag av öket troskap innenfor ekteskapet. Det var blitt en såvidt alvorlig ting at man iallfall ville opplöse det når man gikk ut av det.

Og når man så ser statistikken over skilsmissegrunner, ja da forteller den litt om hva partene önsker å fortelle om skilsmissegrunnene og ikke så svært meget mere. Statistikken forteller oss kanskje forövrigt en ting til, nemlig litt om de falske billeder vi får. Vi vet at i de land hvor skilsmisse er vanskelig å opnå, der ordner man seg på annen måte. Medhustruer er i de land en forholdsvist sosialt akseptabel ting, iallfall mer enn i de land hvor man har en viss skilsmissestandard. Jeg er ikke sikker på at vi der behöver å skamme oss over at vi der velger skilsmisse. Og så har vi disse nedverdigende parodier på skilsmissesaker der hvor man ikke tillater folk å bli skilt noenlunde lett; så lages disse berömte utroskapssaker, og de lages med en forbausende mangel på fantasi. En amerikaner som virkelig satte seg ned og laget statistikk konstaterte at det onde tredje punkt i trekanten var praktisk talt alltid en blondine, og hun var noe nær uten unntagelse ifört en rosa nattdrakt! lenger går ikke fantasienen i de saker.

Jeg tror også vi skal være oppmerksom på at de virkelige årsaker går meget dypere. Og vi skal være oppmerksom på at vårt mål må jo dog være ikke bare å hindre skilsmisse der hvor skilsmisse er en ulykke, men også å oppnå skilsmisse der hvor et fortsatt ekteskap er en ulykke. Hva kommer det så av at et fortsatt ekteskap undertiden er en ulykke? Vel, jeg er ungkar og skal derfor ikke forsöke å belære forsamlingen om dette, men en mulighet er jo at man kunne sette inn med det profylaktiske arbeide og på forhånd hindre de ekteskap som tegner ulykkelig. Jeg har ærlig talt svært liten tro på at man skal ha ekteskapskandidaterne passere gjennom en ekteskapsskole og få eksamen eventuelt med höyt eller lavt »betyg». Jeg husker at under forberedelsen av den norske ekteskapslov av 1918 var det en forening som sendte en henstilling til myndighetene om at folk ikke burde få lov til å gifte seg medmindre den kvinnelige part dokumenterte et visst kjennskap til

matlagning og håndarbeider. Jag tvivler ikke på att også dette moment kan ha stor betydning for den ekteskaplige lykke, men jeg tror at det private initiativ der — som forövrig ofte ellers — har ganske meget for seg. Det jeg derimot kunne tenke meg, var at en viss veiledning kunne gjöre nytte. Jeg missunner ikke de folk som skal gi disse veiledninger, men det er formodentlig en del som kan utrettes der.

Og så kommer jeg til et område utenom lovgivningen. Jeg er helt enig i at det er en underlig situasjon hvis det vesentlig er fra film ungdommen får sine forestillinger om ekteskapet og at de får det intrykket det er avslutningen av filmen og målet for dem — og dermed for livet. Er dette forövrig så helt nytt? Jeg syntes da jeg husker min ungdoms eventyr »And they were happy ever since». Det har nokså lenge vært en utbredt forestilling at det var sånn det skulle skje.

Det som for jurister må bli et spörsmål er i hvilken grad det er riktig å försöke med tvang i visse forhold. Det er forhold hvor et resultat oppnådd ved tvang har relativt liten verdi. Jeg husker en dom, den ligger sikkert hundre år tilbake, som jag en gang snublet over. Det var en mann av menigheten som presten hade avvist fra sakramentet, og han fikk presten ved dom tilpliktet å annamme ham til syndsforlatelse. Jeg er ikke sikker på at det var noen betydelig kraft i den syndsforlatelse han der oppnådde, og jeg tror man kan gjöre lignende refleksjoner omkring de ekteskap som blir holdt sammen ved tvang. Formodentlig er det muligheter med de ökonomiske sanksjoner, vel og merke der hvor det er noen ökonomi å rette sanksjonene mot. Det som for meg står som et hovedproblem, det er hensynet til barna. Og det bringer meg over i et mere generelt syn på vår lovgivning. Den ser på partene, og den gir partene rettigheter. Er det ikke et visst synspunkt av privat retthaveri i hele vår ekteskapsrett? Når det og det er skjedd, da skal parten ha rett, og parten er ektefellen, og barna er slett ikke part. Det meget nærliggende motspörsmål er jo hvordan man i tilfelle skal vareta barnets tarv? At ta en mann fra gaten og oppnevne ham som setteverge ville ikke være noen god lösning. Der har vi sikkert et av de meget vanskelige spörsmål. Et annet spörsmål er jo om det skal være en ubetinget rett til å oppnå skilsmisse når det og det har hendt. Skulle man enten ha anledning til å moderere til separasjon eller til å si at her er det slett ikke riktig å gå til skilsmisse. Jeg vet at når det gjelder skilsmisse på grunn av ekteskapsbrudd, har man vært sterkt inne på den tanke at den krenkede part burde kunne nöye seg med separasjon. Det har sine sider det også. Det har nemlig den side at den skyldige part da ikke får lov til å gifte seg om igjen. Med all reservasjon for statistikk, kunne jeg tenke meg at en statistikk eventuelt vil vise at når den ene part hadde vært utro, og den annen part ikke hadde vært det, så var det stort sett den utro part som hadde störst sjanse for å inngå et nytt ekteskap. Ved å opprettholde en ordning som hindrer begge i å inngå ekteskap, risikerer man å presse den utro part over i de illegitime forbindelser. Det er jo ikke alltid ekteskapet som sådant han attrår. Og da kunne kanskje fordelen bli tvilsom.

Dette var bare noen spredte bemerkninger, men de gjelder forhold som jeg tror er svært sentrale.

Advokaten *Gunnar Wallberg* (Stockholm):

Jag har inte begärt ordet för att framföra mer eller mindre juridiska synpunkter. Jag har tänkt mig att här framlägga *en* synpunkt, som grundar sig på fyrtio års advokatverksamhet med många hundra skilsmässor. När man får ett uppdrag att

biträda en person i skilsmässoärende, så är ju det första som kommer under debatt, *om* det skall bli skilsmässa eller inte. Här har talats om — eller, det har i diskussionen över huvudtaget framförts — alla möjliga förslag om förbättring av medlingsinstitutet. Jag måste säga, att det bästa med den medling, vi ha i Sverige, är, att den i de flesta fall är fullständigt betydelselös. Allt det, som en medlare antas skola tala om — och naturligtvis gör det — är sådant, som ombuden på ömse sidor grundligt diskuterat med sina huvudmän och med motpartens advokat. När man då kommer fram till medlingen, blir den i sådant fall en ren formalitet. Nu kan ju sägas, att detta kanske inte gäller fullt lika mycket inom alla samhällslager. Det är ju en penningfråga, men det synes mig inte vara omöjligt med det sätt på vilket underhandlingar före rättegång mer och mer ordnas, att man skulle komma till rätta med den saken generellt. När man diskuterar med en klient om skilsmässa, är det oändligt många synpunkter, som man kommer in på, något som jag inte behöver omnämna för härvarande kolleger. Det finns ingenting personligt, ekonomiskt, socialt, barnavårdsrättsligt eller medicinskt, som man inte kommer in på, och när en skilsmässa på detta sätt grundligt diskuterats, då — vågar jag säga — är det mycket sällan det blir skilsmässa i oträngt mål. Det händer oändligt många gånger också — men det syns inte i statistiken — att dessa underhandlingar och resonemang leda till att det inte blir någon skilsmässa alls utan — eventuellt — förbättrade förhållanden i äktenskapet. Sådana här underhandlingar kunna ibland pågå relativt korta tider, några månader, men det kan faktiskt dröja åratal och detta på mycket goda grunder. Jag menar sålunda, att vad var och en behöver är inte så mycket en medlare, som sitter där någonstans halvvägs uppåt molnen och säger, att så och så bör Ni handla och göra i det här äktenskapet, utan vad var och en behöver, det är en god rådgivare, en juridiskt kunnig, erfaren och vettig rådgivare, som kan diskutera saken grundligt med klienten och inte bara några minuter under mottagningstid på rättshjälpsbyråer — med all respekt för rättshjälpsbyråerna, de ha en övermänsklig arbetsbörda, så vi skola inte lasta dem för det. Min praktik omfattar givetvis jämväl fall, som å andra sidan handhafts av rättshjälpsbyrå. Om statsmakterna ville gå in för att skaffa var och en, vilkens äktenskap är mer eller mindre trasigt, möjlighet till en sådan rådgivning med en kunnig person, så tror jag att även skilsmässostatistiken skulle kunna bli litet bättre, men jag tycker nog att den betonas litet för starkt för närvarande. Jag har endast, utan att närmare gå in på alla detaljspörsmål, som gärna komma fram, velat säga, att jag tror, att här är ett försummat område, där man inte riktigt haft det rätta greppet på saken, och jag hemställer till vederbörande i olika länder att fundera på, om inte den enskilda människan — det är dennes och familjens och barnens öden det gäller — borde beredas bättre tillfälle till en *rådgivare,* icke till en medlare, och denna rådgivare skall denne då ha att betrakta som sin biktfader, sin vän. Det blir så i många fall, när man har sådana här saker, att klienter faktiskt betraktar en på det sättet. Till slut vill jag endast betona, att, såvitt jag kunnat finna, är det i allmänhet inte skilsmässorna, som äro obetänkta, utan det är vanligen det mindre lämpliga sätt, de lösa grunder, på vilka många äktenskap ha ingåtts.

Overpraesidenten *Carl Moltke* (Charlottenlund):

Mine damer og herrer.

Først vil jeg gerne komplimentere referenten for det udmærkede både skriftlige og mundtlige oplæg til debatten.

Dernæst vil jeg gerne vedrørende problemets samfundsmæssige omfang sige, at statistiken viser, at skilsmisserne — modsat af, hvad der almindeligvis antages, — ikke er et stadigt voksende problem i Norden. Bortset fra Sverige synes skilsmissetallet nemlig efter et maximum kort efter krigen at have stabiliseret sig på et niveau, der ligger noget under maximum.

I Danmark var der i 1946 1,87 skilsmisser pr. 1000 indbyggere, men i 1956 kun 1,46 altså et fald på 22 %.

Sætter man antallet af skilsmisser i forholdet til antallet af ægteskaber indgået 5 år tidligere, får man for Danmark for årene 1951—55 ca. 17 % eller, at hver 6. ægteskab opløses ved skilsmisse.

Om den *typiske* danske skilsmisse kan man sige følgende:

Ægtefællerne vil være enige om at gå fra hinanden og om ordningen af deres forhold.

Parterne vil være yngre mennesker d.v.s. under 35 år gamle.

Ægteskabet har været ret kortvarigt. Gruppen: 2—9 års varighed omfatter 56 % af alle skilsmisser.

Gennemsnitligt lidt under $^2/_3$ af samtlige fraskilte mænd og lidt færre af de fraskilte kvinder indgår nyt ægteskab.

I København er det typisk, at der ingen børn er eller kun et barn. Mere end 2 børn er i høj grad utypisk.

Det vil dreje sig om byboere og lønmodtagere. De vil bo til leje og ikke eje andet end et sparsomt indbo, som deles efter aftale uden skifterettens medvirken, og hvor der er børn, ikke sjældent således, at hustruen beholder lejligheden og det meste af indboet, medens manden kun medtager mer personlige genstande.

Nogen mulighed for i mandens bodel at søge fyldestgørelse for et kapitaliseret underholdsbidrag til hustru og børn vil der overhovedet ikke være.

Økonomien vil ligge i underkanten af det for den pågældende befolkningsgruppe gældende. Ikke sjældent er der skatterestance.

Ordningen af underholdsbidragspligten og fastsættelse af størrelsen af bidragene frembyder ikke større vanskeligheder eller komplikationer.

Betalingen af underholdsbidraget føles derimod som en tung byrde for manden og som en utilstrækkelig støtte af hustruen.

Det er alltså denne meget jævne befolkningsgruppe med de ukomplicerede forhold, man fortrinsvis må interessere sig for, når man skal lovgive. Heraf følger, at loven først og fremmest skal kunne akcepteres som rimelig af denne befolkningsgruppe, og at den skal være så enkel og letfattelig som mulig med det færrest mulige antal forskellige frister og undtagelsesbestemmelser, og endvidere at fremgangsmåden ved ægteskabets opløsning skal være både billig og fri for de flest mulige formaliteter. Den skal medføre tab af de færrest mulige arbejdstimer hos de implicerede, og den skal, ikke mindst af hensyn til børnene, så lidt som muligt uddybe modsætningen mellem parterne.

Hvad det sidste angår, tror jeg, det vil være uheldigt at lade parterne føre skinprocesser mod hinanden, når de faktisk er enige om at gå fra hinanden og om ordningen af deres indbyrdes forhold.

Spørger vi nu os selv, hvad vi ved om de danske ægteskaber, der opløses, må vi erkende, at vor viden er uforsvarlig ringe, og helt galt står det til med vor viden om de gode ægteskaber, der ikke påkalder myndighedernes opmærksomhed. Heraf

følger, at vi ikke har noget klart billede af forskellen mellem de gode og de dårlige ægteskaber.

Sociologiske studier over ægteskabets problemer kan imidlertid foretages, og jeg skal som eksempler henvise til de amerikanske: Harvey J. Locke »Predicting adjustment in marriage» og Lewis M. Terman: »Psychological Factors in Marital Happiness» samt fra Sverige, Georg Karlsson »Adaptability and Communication in Marriage».

Hvad årsagerne til opløsningen angår, kan på basis af de udenlandske værker, hvis hjemlige gyldighed vi dog ikke har altfor stor sikkerhed for, opstilles følgende skematiske hovedgrupper:

A. Parterne passer ikke sammen, enten
   1) fordi de har udviklet sig bort fra hinanden eller,
   2) fordi de har valgt forkert
      a) af almindelig mangel på menneskekundskab eller
      b) de har på grund af forholdene i hjemmet enten været prædestinerede til at vælge forkert eller til hovedkulds at akceptere den første den bedste.

B. En eller begge parter er sådan beskafne, at de ville afstedkomme vanskeligheder i næsten ethvert ægteskab. Dette kan skyldes
   1) Karakterbrist stigende til det rent psykopatiske.
   2) Neuroser.
      a) Karakterneuroser, der kan henføres til barndomsmilieuet.
      b) Belastningsneuroser opstået senere som følge af sygdom, bekymringer, overanstrengelser og sorger.

C. Drikfældighed kan måske nævnes særskilt, men hører dog nærmest til i neurosegruppen.

D. Milieuforholdene.

Hvis denne teori om grundene til ægteskabets opløsning er rigtig, måtte man vente at »nissen flytter med» i mange tilfælde, således at de fraskilte vil have en højere skilsmissefrekvens, når de gifter sig igen, og det har de også.

I København ligger skilsmisseprocenten for ægteskaber, hvor begge ægtefæller er fraskilte, i nærheden af 50 % højere, end hvor begge parter er ugifte.

Naturligvis er dette en meget betydelig forskel, men på den anden side kan man dog sige, at de fleste af de 2-gangs gifte dog klarer sig bedre i anden end i første omgang.

En ting er i hvert fald givet nemlig, at det gammeldags skyldbegreb som indeholdende noget moralsk fordømmende ikke altid har rigtig mening, hvis man akcepterer de nævnte årsager til skilsmisser som de væsentligste. Bedre er det at spørge, hvem der er nærmest til at bære risikoen ved de af skilsmissen opståede vanskeligheder, og et sådant spørgsmål akcepteres lettere af sagens parter end et spørgsmål om skyld.

Indlederen nævner forbindelsen mellem skilsmisser og adfærdsforstyrrelser hos børnene. Dette forhold er imidlertid af meget kompliceret karakter. Det kan tænkes, at det er selve disharmonien mellem forældrene, der er det udløsende moment.

I denne forbindelse bør det nævnes, at nogle af vore ledende børnepsykiatere hævder, at de værst medtagne børn er dem, der lever i udelte, men udpræget disharmoniske hjem.

Der kan endvidere være tale om arv og om en fælles udløsende faktor for forældre og børn for eks. milieuet. Også blandt de fraskilte forældre vil man finde et overtal af straffede.

Kan vi nu ad lovgivningens vej gøre noget for at forbedre ægteskabernes kvalitet?

Det er næsten overflødigt at bemærke, at skattelove og lønningslove bør ændres, så man ikke sætter præmie på skilsmisser.

Iøvrigt kan nævnes, at man har omtalt muligheden af, at sænke den normale lovbefalede minimumsalder for indgåelse af ægteskab.

Det ville jeg imidlertid være betænkelig ved. Al statistik viser, at skilsmisseprocenten stiger, når alderen ved ægteskabets indgåelse falder. Eksemplet fra U.S.A. skræmmer.

Som nævnt af indlederen, er der i U.S.A. 2,46 skilsmisser pr. 1000 indbyggere mod Danmarks 1,52 eller 82 % flere. Til gengæld er medianalderen for 1-gangs brude i U.S.A. 20,2 år mod 22,46 i Danmark. For 1-gangs brudgomme er den 22,7 år i U.S.A. mod 25,6 i Danmark, d.v.s. at brudeparene er knapt 3 år yngre i U.S.A. med den meget høje skilsmisseprocent.

I København er skilsmisseprocenten for de meget unge ægteskaber, d.v.s. dem hvor både mand og hustru er under 22, mindst 30 % højere end den normale.

Derimod spiller det ved skilsmisseprocenten ingen rolle, om et barn ventedes ved ægteskabets indgåelse.

Er ægteskabet indgået, og viser der sig vanskeligheder, opstår spørgsmålet, hvor langt man fra samfundets side skal gå for at holde sammen på ægtefællerne, dels ved direkte påvirkning d.v.s. mægling, dels ved lovbestemmelser, der opfordrer parterne til besindighed.

I. Mægling.

For at kunne mægle kræves foruden et vist, men som regel manglende, mål af positiv indstilling hos parterne tillige følgende:

A) et indgående kendskab til ægteskabets psykologi i almindelighed og de forskellige milieuers indflydelse på ægteskabet.

B) En omfattende kortlægning af de 2 ægtefællers hele psyke og adfærdsmønster.

C) Derefter en stillingtagen til, om man overhovedet kan og bør søge at holde sammen på ægteskabet.

D) Hvis det anses for rigtigt og muligt at holde sammen på et ægteskab: et undertiden månedslangt arbejde med at rette det op.

E) I de tilfælde, hvor mægling lykkes: en senere efterprøvning af, hvordan det er gået, for at man kan vide, om mæglingsvirksomheden overhovedet i det lange løb har de tilsigtede resultater.

For at udøve en sådan mæglingsvirksomhed, har vi imidlertid ikke den videnskabelige baggrund, og vi har ikke på langt nær tilstrækkeligt veluddannet personale til at tage sig af samtlige sager.

Så længe de nævnte forudsætninger for en effektiv mægling ikke er opfyldt, bør man nok blive ved den bestående noget summariske mægling, som i hvert fald som

regel ingen positiv skade gør, og nøjes med til de få veluddannede fagfolk at sende de få og særlig egnede sager, hvor parterne har en positiv indstilling og er indforståede med, at der gøres mere intensive forsøg på mægling. I overpræsidiet vil vi i hvert fald ikke trænge os på med mere kraftige mæglingsforsøg overfor ægtepar, der ikke ønsker det.

I København synes Studentersamfundets Retshjælp iøvrigt at frasortere i hvert fald nogle af de mest uoverlagte tilløb til at opløse ægteskaber.

Gejstlig mæglig bør opretholdes for dem, der ønsker det, men bør næppe være det principale.

II. Lovbestemmelser.

A. I Danmark kan man blive skilt efter 1½ års separation, hvis man er enige om at søge skilsmisse og om vilkårene herfor. Ellers må man vente i 2½ år. Alle synes at være enige om, at denne dobbeltfrist er uheldig og kan føre til afpresningsforsøg fra den modvilliges side.

Hvor lang separationstiden skal være, er det vanskeligt at sige noget om. I København fører ca. $^2/_3$ af separationerne til skilsmisser, når man medtager de skilsmisser, der gives på grund af utroskab i separationstiden.

Hvis for eks. 75 % af dem, der genoptager samlivet, gør det inden et år, behøver man næppe længere frist. Kortere bør den til gengæld næppe være for ikke at gøre ægteskabet til en for letbenet institution.

At lade separationstidens længde afhænge af ægteskabets varighed eller tilstedeværelsen af børn, som det fra nogen sider er foreslået, må der advares imod. Vi trænger til enklere og ikke til mere komplicerede regler.

B. Skilsmisse på grund af utroskab kan opnås uden forudgående separationstid, men som af indlederen anført, er der i Danmark rejst spørgsmål om, hvorvidt der ikke også ved utroskab bør være en separationstid, men naturligvis sådan, at den tro får en ubetinget ret til separation.

For med sikkerhed at kunne besvare dette spørgsmål, burde vi vide, om de ægteskaber, der ender med en utroskabsskilsmisse i de år, de har bestået, har været ringere eller bedre end dem, der ender med en separationsskilsmisse, men det er en af de beklagelig mange ting, vi ikke kender.

En ting ved vi imidlertid, nemlig at utroskabsskilsmisser i højere grad end skilsmisser efter separation findes blandt de yngre aldersgrupper.

En række vægtige grunde taler for at indføre en separationstid, også når der foreligger utroskab, nemlig:

1) Det forhold, at det i hvert fald i København var utroskabsskilsmisserne, der steg voldsomt under krigen, medens der ikke var større forskydninger i separationstallene, kunne tyde på, at separationerne skyldes mere dybtliggende sjælelige forhold, medens utroskab kan føres tilbage til sådanne mere overfladiske bevægelser i sjælelivet, som har større chance for at fortage sig under en separationstid. Til støtte for denne antagelse kan måske også anføres, at utroskabsskilsmisserne så udpræget findes blandt de unge.

2) Det er ingenlunde sikkert, at utroskab altid føles som et større onde end f. eks. drikfældighed og brutalitet, der kun giver ret til separation.

3) Det, som den tro ægtefælle har krav på, er, at få den utro ud af hjemmet, men det tilgodeses jo lige så vel ved en separation som ved en skilsmisse.
4) I de allerfleste tilfælde ville man under en sådan regel overfor myndighederne slet ikke påberåbe sig utroskaben, men kun anføre uoverensstemmelser. Utroskaben ville ikke fremgå af dom eller bevilling, og omgangskredsen og ganske særlig børnene behøvede ikke at opdage, at utroskab havde foreligget. Allerede nu er det vist sådan, at en del pænere mennesker ikke påberåber sig en utroskab, men søger separation i stedet.
5) Man ville undgå, at folk for at få hurtig skilsmisse, konstruerede en utroskab. De allerfleste af de utroskaber, som myndighederne præsenteres for, er dog utvivlsomt særdeles ægte.
6) Man ville undgå de lidt kunstigt virkende tilfælde, hvor der søges skilsmisse på grund af utroskab i separationstiden. »Krænkelsen» er næppe særlig stor.
7) Det ville betyde en meget stor forenkling, om der for de 97 % af samtlige skilsmisser, der nu gives på grund af separation eller utroskab gjaldt den fællesregel, at de kunne opnås efter 1 ½ års separationstid. Den nuværende sondring mellem de 2 former for skilsmisse står ikke klart i befolkningens bevidsthed.

Imod den foreslåede ændring har man anført

1) at man ved kun at give separation ved utroskab forflygtiger det ægteskabelige troskabskrav. Det tror jeg imidlertid ikke, man ville gøre. Det, den utro frygter, er at blive opdaget og at blive sat ud af hjemmet, hvilket han jo også bliver ved en separation. At den utro som nu ved en skilsmisse straks får sin fulde frihed, betragtes utvivlsomt af de fleste utro som en absolut fordel, når spillet alligevel er tabt.
2) Et barn, der måtte være frugten af utroskaben, kan ikke hurtigt legitimeres. Her er jeg imidlertid enig med indlederen i, at dette hensyn må vige overfor hensynet til den bestående familie.

Skal reglen gennemføres, må den være undtagelsesfri, så at man ikke stiller de afgørende myndigheder overfor den ganske umulige opgave at skønne over, om man straks skal meddele skilsmisse eller nøjes med separation alt efter utroskabens grovhed, den tro's måske delvise medskyld eller de formodede større eller mindre chancer for at ægteskabet lader sig bevare.

Den i den grønlandske ægteskabslov indførte regel lader sig heller ikke overføre til det øvrige Danmark.

Ifølge den danske lovs § 55 kan man opnå skilsmisse efter 4 års faktisk adskillelse på grund af uoverensstemmelser, dog at opløsning af ægtestabet i almindelighed ikke bør ske, såfremt sagsøgeren ved sin egen livsførelse hovedsagelig er skyld i samlivets ophævelse og den anden part modsætter sig opløsningen.

Jeg er imidlertid ganske enig med korreferenten i, at man bør give en ubetinget ret til skilsmisse efter 4 måske endda 3 års adskillelse på grund af uoverensstemmelser. Jeg er godt klar over, at dette er et brud på dansk rets princip, hvorefter et ægteskab ikke ensidigt kan ophæves, men det må være en ubetinget menneskeret at kunne komme ud af et ægteskab efter en vis i loven bestemt angiven ventetid.

I de få tilfælde, hvor den forladte søger at holde den anden fast, ser man som regel også, hvorledes stemningen i omgangskredsen mere og mere vender sig mod

den, der i årevis nægter den anden sin frihed. En ændring i den angivne retning vil næppe medføre 20 flere skilsmisser om året i Danmark. 4 ja selv 3 år er en lang tid at vente.

Jeg er også ganske enig med korreferenten i, at der burde indføres en bestemmelse, hvorefter aftaler om faste bidrag kunne tilsidesættes uden tidsbegrænsning efter separationer eller skilsmisser, såfremt det skønnes åbenbart ubilligt, om aftalen skulle opretholdes. På den ene side kan en velhavende mand gå fallit og på den anden side kan inflationen gøre et aftalt bidrag latterligt lille.

Samkvemsret (besøgsret) med de den anden ægtefælles forældremyndighed undergivne børn kan i Danmark kun gennemtvinges ved umiddelbar fogedforretning. Det er en dårlig ordning, og der måtte kunne findes en ordning, hvorved der kunne udøves en eller anden form for pression mod den modvillige indehaver af forældremyndigheden.

Til slut skal jeg bemærke, at de midler, der i Danmark haves til inddrivelse af underholdsbidrag, stort set synes tilstrækkelige.

Af de hustrubidrag, som overpræsidiet får til inddrivelse, indkommer ca. 85 %. For børnebidrag er procenten 89. Der inddrives ialt gennem overpræsidiet ca. 3,5 mill. danske kroner årligt.

Justitierådet *Nils Beckman* (Stockholm):

Det har under diskussionen framhållits, att det är en viktig fråga, huruvida lagstiftningen om äktenskapsskillnad bör reformeras, och det är ju riktigt, men det kanske också förtjänar betonas, att man inte bör överskatta frågans betydelse för äktenskapets bestånd. Ingående och upplösning av äktenskap kan inte likställas med ingående och upplösning av andra juridiska avtal. Den som ingår ett köp gör det verkligen för att åstadkomma det resultat, som lagen stadgar ifråga om köp, men man gifter sig inte för att åstadkomma de rättsverkningar, som står i äktenskapslagen. Äktenskapet — föreningen mellan man och kvinna — är ett faktum, varåt lagstiftningen inte kan göra mer än reglera vissa djupare sett perifera detaljspörsmål. Vad kan man dra för slutsatser utav detta beträffande äktenskapets upplösning? Jo, att sociala missförhållanden, vilka framhållits som grund för att skärpa lagstiftningen om äktenskapsskillnad, i själva verket ej bero på denna lagstiftning. Man kan t.ex., som det gjorts, peka på att det är olyckligt med de splittrade hemmen. Man kan statistiskt belysa, huru stor del av de kriminella elementen, som kommer från dem. Men beror detta på lagstiftningen om äktenskapets upplösning? Nej, inte alls. Det är ju lika illa, om äktenskapet är splittrat utan att det juridiskt är upplöst. Tvärtom, om det ändå är så, att makarna har gått ifrån varandra, så kan det vara lämpligare, att den make, hos vilken barnen finns, har möjlighet att gifta om sig. Då blir det ändå något helare med hemmet än vad det är, om makarna bara lever på skilda håll och det inte kan bli något nytt äktenskap. Det som reglerar frågan om det faktiskt blir splitrade hem, om det blir upplösning av äktenskapen, är inte skilsmässolagstiftningen utan andra faktorer. Det är t.ex. sådana faktorer som att familjen förr var både konsumtions- och produktionsenhet, där man tillsammans arbetade och skrapade ihop det man sedan förtärde, vilket gjorde familjen sammansvetsad på ett annat sätt än nu. Det går inte att vrida utvecklingen

tillbaka därvidlag. Det förtjänar också att påpekas, att en kvinnoemancipation, som vi ju haft på senare tid, alltid framkallar en ökad skilsmässofrekvens. Men vad betyder det? Det betyder blott att kvinnorna förr på grund av sitt ekonomiska beroende var tvungna att finna sig i förhållanden, som de nu inte längre vill och inte längre behöver finna sig i. Det är alltså inte med nödvändighet bara ett ont att skilsmässofrekvensen ökar. Det onda kan vara förbundet med andra omständigheter, som i och för sig är önskvärda och som kan väga över i betydelse. Frågan om äktenskapets bestånd måste av nu antydda skäl lösas i ett större sammanhang än genom lagstiftning om äktenskapsskillnad. Därmed är emellertid inte alls sagt, att jag vill nekande besvara frågan, huruvida det krävs reformer av skilsmässolagstiftningen, men de reformerna bör nog mestadels gå ut på annat än att försöka sätta juridiska svårigheter i vägen för skilsmässor. Sådana försök tror jag ofta kan ha rakt motsatt effekt mot den man åsyftar.

Mina erfarenheter grundar sig främst på att jag under flera år varit medlare i äktenskapstvister i Stockholm och haft ett stort antal medlingar. Jag skall inte gå närmare in på frågan om det är någon nytta med medling, men i förbigående kan jag nämna, att det enligt min statistik inte blev någon skilsmässa i ungefär en femtedel av fallen, och säkerligen skulle större effekt kunna nås, om medlingen förlades på ett tidigare stadium och fick rådgivande karaktär. Vilken nytta medlingen än kan ha för makarna, är den i varje fall instruktiv för medlaren. Han får verkligen reda på vad det är, som ligger bakom skilsmässorna. En domare i Sverige, där det alldeles övervägande antalet skilsmässor sker efter gemensam ansökan, frestas lätt att tro, att makarna i regel är ense om att de vill skiljas, men vid medlingen visar det sig nästan alltid vara så, att den ena vill skiljas och den andra vill inte, och det är i alldeles övervägande antalet fall hustrun som vill skiljas. Mannen vill sällan skiljas i något annat fall än då en annan kvinna kommer med i spelet, och då är det vanligen hon, som är den drivande kraften i skilsmässan. Mannen ville hellre försöka balansera mellan båda.

Ehuru den verkliga grunden till skilsmässa sålunda enligt erfarenhetens vittnesbörd sällan är en makarnas gemensamma önskan att skiljas, vore det enligt min mening alls inte lyckligt att inskränka möjligheten till skilsmässa efter överenskommelse. Det leder ingalunda till stärkande av de äktenskapliga banden, om man tvingar den make som vill skiljas att i process styrka att den andra gjort sig skyldig till något som verkligen motiverar skilsmässa. Det är mycket bättre, att skuldfrågan hålls utanför och att makarna gör upp saken sinsemellan så länge det går. Skuldfrågan bör inte vara avgörande för om det skall bli äktenskapsskillnad eller ej. Den skuldform, som har den alldeles övervägande praktiska betydelsen är äktenskapsbrott, men enligt modern uppfattning är äktenskapsbrott knappast någon berättigad grund för skilsmässa. Det brukar sägas, att det alltid ligger ett äktenskapsbrott bakom en skilsmässa, och det kan vara sant så till vida, att det ofta förekommer äktenskapsbrott före skilsmässa, men däremot är det inte så, att äktenskapsbrottet i och för sig utgör den verkliga anledningen till skilsmässan. Lagstiftningen har av ålder grundat sig på uppfattningen, att lagen bör såvitt möjligt hindra makarna att skiljas, och är det en som vill skiljas, så skall han få lov att peka på skuld hos den andra. Bakom stadgandet om äktenskapsbrott som skilsmässogrund ligger tankegången, att ena maken felat, begått äktenskapsbrott, och därför vill den andra skiljas, men så är det inte i praktiken. I de praktiska fall,

som leda till skilsmässa, är det inte fråga om en tillfällig förbindelse, som andra maken inte vill förlåta, utan om en stadigvarande förbindelse, som andra maken inte vill tolerera längre. Har t.ex. mannen en älskarinna, så finner sig hans hustru inte i det utan säger: »Du får välja mellan henne och mig.» Väljer då mannen att hålla sig till hustrun och göra sig av med älskarinnan, blir det ingen skilsmässa. Väljer han åter älskarinnan, så finns det inget skäl varför det skulle bli direkt äktenskapsskillnad, varför det skulle gå så mycket fortare för honom att få vad han önskade — att få gifta om sig. Jag tror att skuldfrågan helt och hållet kan lämnas å sido, när det gäller att avgöra, om det skall bli skilsmässa eller ej. Det lämpliga vore att all äktenskapsskillnad skedde efter föregående hemskillnad, ty hemskillnadstiden har verkligen en viss verkan till att avhålla makar från att skiljas. Vad angår grunderna för hemskillnad, borde vardera maken kunna ensidigt utverka hemskillnad, om det inte fanns några särskilda skäl däremot. Skilsmässofrågan borde inte förutsätta bevisning vare sig om skuld eller om att det råder söndring mellan makarna. Saknas barn, har samhället inte mycket med saken att göra, och finns det barn, bör det med hänsyn bl.a. till deras bästa övervägas, om hemskillnad skall vägras. Ett fall, där skilsmässa är motiverad men söndring i egentlig mening ej föreligger, är det då ena maken är sinnessjuk. Åtminstone i Sverige är läkarna mycket obenägna att ge så långt intyg, som det fordras för äktenskapsskillnad på grund av sinnessjukdom. I praktiken går det inte sällan till så, att man låter den sinnessjuka maken skriva på en gemensam ansökan om hemskillnad. Det är tydligen inte lämpligt, utan det bör finnas möjlighet för den, som har blivit gift med en sinnessjuk, att bli skild på annat sätt, bekvämare än det lagen stadgar nu, men inte så bekvämt, att man låter sinnessjuka människor skriva på ansökningar.

Med vad jag nu har sagt har jag inte velat hävda, att skuldfrågor böra alldeles elimineras ur äktenskapsmålen. Skulden till de äktenskapliga missförhållandena måste få en viss betydelse när det gäller den ekonomiska uppgörelsen. Lagens uppläggning av äktenskapets ekonomiska rättsverkningar är inte väl avvägd i förhållande till skilsmässofrekvensen. Lagstiftaren har velat göra hustrun likställd med mannen, men det är under äktenskapets bestånd i ganska stor utsträckning en tom fras, eftersom relativt få hustrur har egna yrkesinkomster. Då det i regel är mannen som har inkomsterna och förvaltar dem under äktenskapet, ter sig det ekonomiska förhållandet mellan makarna i praktiken på ungefär samma sätt som under tidigare lagstiftning. Hustruns ekonomiska likställighet kommer till synes först vid skilsmässan. Då får hon plötsligt ett kapital, hälften av makarnas förmögenhet. Denna uppläggning av äktenskapets ekonomiska rättsverkningar har nödvändiggjort korrektiv mot att en make skall kunna skilja sig till pengar. Som ett sådant, men enligt min mening mycket bristfälligt korrektiv stadgas i den svenska giftermålsbalken, att ena maken kan få skadestånd, om äktenskapsskillnad sker på grund av förhållande, varigenom han blivit grovt kränkt av andra maken. Praktiska olägenheter vållas av att kränkningen måste ha varit grunden för skilsmässan och att det alltså inte räcker med att föra bevisning om den i skadeståndsfrågan. Vidare går det inte väl ihop att justeringen av förmögenhetsförhållandena knutits till kränkningar av ideell natur, t.ex. äktenskapsbrott. I ett rättsfall hade t.ex. hustrun begått äktenskapsbrott sedan makarna redan flyttat isär, och i alla fall fick mannen skadestånd, därför att hon skulle ha grovt kränkt honom genom detta. I det fallet

var emellertid mannen lantbrukare och hade en fäderneärvd gård. Det ansågs inte rimligt, att han för att ge hustrun hennes giftorätt skulle få lov att sälja fädernegården och gå ifrån gård och grund för sitt korta olyckliga äktenskap. Det kan sägas bara vara en slump, om det som i det nämnda fallet finns ett äktenskapsbrott att anknyta en påkallad justering av förmögenhetsförhållandena till. Det borde finnas större möjligheter för domstolarna att reglera de ekonomiska verkningarna vid en skilsmässa efter vad som är rimligt. Därvid borde beaktas inte bara skuld utan även förtjänst, hur länge äktenskapet har varat osv.

Det sist sagda kan icke sägas direkt höra till lagstiftningen om äktenskapsskillnad, men en reform av mera avsevärd betydelse kan näppeligen begränsas till skilsmässolagstiftning i inskränkt mening utan måste beröra även lagstiftning av annat slag. I förbigående vill jag peka på skattelagstiftningen, vars oförmånlighet för makar i längden måste verka ogynnsamt på äktenskaps- och skilsmässofrekvensen. Frågan huruvida lagstiftningen om äktenskapsskillnad bör reformeras vill jag alltså besvara jakande, men reformen bör utsträckas även till lagstiftning av annat slag, och bara med lagstiftning kan ändå inte mycket åstadkommas till att stärka de äktenskapliga banden och hindra uppkomsten av splittrade familjer.

Professor *Berndt Godenhielm* (Helsingfors):

Det är egentligen inte mycket jag har att komma med efter alla de inlägg, som här har yttrats. Mycket av det, som justitierådet Beckman senast sade, var sådant, som jag, visserligen i mera blygsam utsträckning, hade tänkt beröra. Jag vill då kanske här endast fästa uppmärksamheten på två saker. För det första, när vi ser på äktenskapsskillnadsgrunderna, så konstaterar vi, att det finnes sådana, där det är motiverat att låta den ena parten omedelbart komma ut ur äktenskapet. För det andra finnes det sådana, där man kan tänka sig, att man genom rådgivning eller på annat sätt kan överbygga den söndring, som har skett i ett äktenskap och där man alltså skall försöka göra vad som göras kan för att eventuellt bygga över klyftorna mellan makarna. Jag tror, att äktenskapsbrottet hör till denna senare kategori, där man kan säga, att de psykiska faktorerna har ganska stor betydelse. För dessa senare fall tror jag, att man kunde finna en gemensam formel, där hemskillnadsvägen skulle bli den normala. Det kan ju hända, att man därutöver också måste lämna kvar en möjlighet med sk. faktisk separation åtminstone som övergångsstadium innan människorna vet att rätta sig efter att alltid i tid försöka komma till hemskillnad.

I samband med hemskillnaden är ju medlingen av stor betydelse, och som det har yttrats här, så kan det vara av stor vikt att redan på ett tidigt stadium få till stånd någon rådgivning. Jag tror, att det är viktigt för makarna, att det finnes personer, till vilka de kan gå och tala ut och få den rådgivning, de råd de äro i behov av. Den tanken, som framgick i advokat Sipiläs inledningsreferat, att medlingen inte bara skall ske vid ett enda tillfälle, utan att makarna skall höras den ena och den andra och sedan kanske båda tillsammans, det tror jag är en positiv tanke. Jag ville utbygga denna med att efter hemskillnadsårets utgång och innan parterna då faktiskt går in för äktenskapsskillnad, en förnyad medling skulle ske för att man där skall försöka komma underfund med hur separationsåret gått, vad parterna tänkt, vad de sysslat med och om det nu inte finns möjligheter att överskyla det, som varit orsaken till separationen.

Skuldfrågan tror jag, liksom justitierådet Beckman, inte skall ha någon egentlig betydelse, när det gäller frågan huruvida äktenskapsskillnad skall beviljas eller inte. Där ville jag uttala en motsatt mening mot den, som framgick i advokat Sipiläs inledningsreferat, och säga, att jag tycker att det är bra som det nu är i vår lagstiftning i det avseendet. — Ja, det här var egentligen vad jag hade tänkt komma med beträffande detta.

Referenten, advokaten *Helvi Sipilä:*

Det har faktiskt varit av stort intresse att lyssna till de inlägg vi hört och det har gjort mig mycket glad att få höra, att även alla de andra, som yttrat sig, inte har haft den tanken att man kunde förbättra den nuvarande situationen så mycket genom en lagändring som genom att göra något annat åt saken. Flere av talarna har tänkt på rådgivning och det anser jag vara en av de främsta sakerna vi borde åstadkomma, en organiserad rådgivning. Det har funnits flere talare, som har motsatt sig mitt referat angående skuldfrågan. Jag som advokat tycker nog, att det är väldigt obehagligt att behandla skuldfrågan inför rätten. Man kan ju ha sjuttio vittnen om den ena eller den andra huvudsakligen varit skyldig och ändå har domaren svårt att komma underfund med, vem som huvudsakligen är skyldig. Men om jag nu får tala av vår egen erfarenhet, i synnerhet ur advokatens synpunkt i Finland, som under de sista nio åren inte haft skuldfrågan i lagen, åtminstone inte såtillvida, att man inte kan förhindra en make, som kan vara huvudsakligen skyldig, att få skilsmässa, så tycker jag, att man har gått för långt. Tänker man nu på en man, som har gjort äktenskapsbrott; naturligtvis är det han, som vill få skilsmässa och det är han, som vill gifta sig, och det är naturligtvis kvinnan, den andra kvinnan bakom honom, som faktiskt är huvudsakligen skyldig. Men nu har han i den här paragrafen fått ett stöd för sin fordran att försöka få till stånd skilsmässa så fort som möjligt. Han säger: »Ja, om du inte nu instämmer mig till rätten för att få skilsmässa på grund av äktenskapsbrott, så gör jag vad jag vill. Jag flyttar till henne, till den andra kvinnan, och bor tillsammans med henne under två år, så får jag skilsmässa i alla fall och du har ingenting att säga.» Det har blivit ett slags utpressning från den huvudsakligen skyldiges sida, och där i synnerhet i familjer, där det finnes många barn man kunde tänka sig, att under de två åren man måste vänta någonting kunde hända, så att skilsmässa aldrig skulle komma till stånd. Där tycker jag, att det faktiskt är obilligt, i synnerhet ur barnens synpunkt, att man liksom blir pressad att åstadkomma skilsmässa på det stadiet.

Så har man talat om skolning och professor Arnholm tycktes inte tycka om skolning. Kanske jag får läsa vad jag hade skrivit, men inte hann läsa igenom i morse. Jag respekterar faktiskt det mod en man visar då han ingår äktenskap med en kvinna, som är helt oinkommen i hushåll och barnskötsel. Och jag är förvånad över hur en kvinna ensam förmår handha uppgifterna i hemmet även efter att ha fyllt sin andel av uppgifterna utanför hemmet i förvärvsarbete. Som advokat skulle jag vilja uppmana vardera att innan de ingår äktenskap av varandra kräva utredning därom, att de förmår ta hand om sin familj, och att de skulle komma överens om fördelningen av uppgifterna såväl i äktenskapet som utanför hemmet. Uppgifter, som utförs tillsammans, skulle återställa gemenskapsandan och vardera skulle få tillräckligt tid till gemensamma fritidsintressen. Anordnande av deltidsarbete eller erforderlig hjälp skulle också bidraga

till en lösning av den förvärvsarbetande under en dubbel arbetsbördas tryck överansträngda husmoderns problem, ett problem, som ofta är en bidragande orsak till skilsmässa.

Jag tyckte mycket om det professor Arnholm sade om barnen i äktenskapet och deras ställning till frågan om skilsmässa. Nuförtiden talar vi gärna om individens frihet och vi vill ge honom eller henne frihet att välja mellan att hålla fast vid sitt äktenskap eller att träda ut ur det. Men varför skulle endast de vuxna äktenskapsparterna ha rätt till denna frihet. Har inte barnet, som samhället borde skydda mest, emedan det är det svagaste i samhället, likaså frihet att välja? Vad är detta för diskrimination? Varför har inte barnet rätt att få behålla sina bägge föräldrar och sin trygga livsmiljö, åtminstone i de fall, i vilka inte föräldrarnas ständiga tvister eller dryckenskap eller brutalitet äventyrar dess själsliga eller fysiska hälsa. Varför måste barnet avstå från denna sin rätt så fort någon annan vuxen vill vinna en i fantasin utmålad lycka med någondera av barnets föräldrar? När man tänker på dessa frågor från advokatens synpunkt, så målar man framför sig några exempel. Man kunde dra sig till minnes t.ex. ett ödsligt rum med en klädd julgran som enda inventarium sedan fadern lämnat hemmet och flyttat till en annan kvinna, samt barnens uppskrämda frågor, vad nu skulle följa. Man kunde se framför sig en liten flicka, åt vilken modern medan fadern var i arbete mången gång för en hel dag gav smörgåsar och ett glas mjölk att avnjutas i ett uthus, medan hon själv sällskapade med en annan man i den låsta huvudbyggnaden. Man kunde erinra sig skolpojken, som med tillbakahållna tårar tappert försökte stå på sig mot kamraterna, som retades med att berätta för honom: »Din pappa är inte heller mera din far, utan fru X's barns far.» Då man vet, att samhället godkänner den trolösa föräldrapartens handlingssätt, beviljar honom eller henne skilsmässa och tillåter honom lämna sina barn utan tillräcklig trygghet, inställer sig helt naturligt den förpliktande frågan, vad borde göras för att dessa unga människor inte skall vända sig mot samhället och för att deras problem inte skulle behöva vara tema för nästa kriminalistkongress.

ANDRA MÖTESDAGEN.

Fredagen den 23 augusti 1957.

Förhandlingarna fördes å tre sektioner i Universitetets institutbyggnad Porthania.

SEKTION A.

Ordförande: høyesterettsjustitiarius *Sverre Grette,* Oslo.

PRIVATPERSONEN OG PROSESSOMKOSTNINGENE.

(Se bil. II)

Referenten, ordföranden i arbetsdomstolen *Hákon Guðmundsson* (Reykjavik):

Når man diskuterer fri sakförsel og andre beslektede spörsmål så er det på en viss måte mindre gunstig at referenten kommer fra Island.

Som kjent er det islandske folket svært fåtallig, ikke mer enn ca. 160 tusen og helt til ut i dette hundreåret bodde störstedelen av folket på spredte bondegårder.

Nå er disse samfunnsforholdene riktignok ikke lenger for hånden. Men kjöpstedene er likevel enda små, og når en ser bort fra landets hovedstad, er det bare en by som har mere enn 8 tusen inbyggere; i de andre er tallet ennu mindre.

Denne fåtalligheten og den spredte bebyggelsen i landet har gjort sitt til at forskjellige problemer, som forekommer hos större nasjoner, i samband med almenhetens forhold til lov og rett, har latt seg mindre merke i mitt heimland.

I de seinere år kan man dog likevel legge merke til noen av de karakteristiske dragene som er kjente i de landene hvor det er större folketetthet og större byer og nu regner det også årlig over folket lover, regle-

manger og forskrifter, så det stadig blir vanskeligere for almenheten å orientere seg om hva som er lov i landet. Som följe av dette öker behovet for en lett tilgjengelig orientering i rettsreglenes villniss, og en må kunne regne med at tiden nu snart er inne til å reise noen institusjon som tar seg av almen rettshjelp, idet denne ikke ennu har vært organisert i Island.

På den annen side har det længe vært hjemmel til å gi ubemidlede fri sakförsel og det gis hvert år noen slike bevillinger.

Men grunnen til at jeg kommer inn på disse spörsmålene er den at jeg finner det naturlig at også rettshjelpen blir brakt på tale når en er inne på spörsmålet om fri sakförsel, for disse to er jo begge grener på ett og samme tre: styremaktenes strev for at alle samfunnsborgere skal få nyte samme rett av landets lover, hvordan de enn er ökonomisk stilte. Og dersom det er rettferdig og sjölvsagt att fattige får pengebidrag til å få prövd sin lovlige rett for domstolene — noe som alle tör være enige om — da er det ikke noen mindre grunn til, slik samfunnsforholdene er, at disse same menneskene får gratis hjelp i forskjellige spörsmål som gjelder den enkeltes retshandler, rettigheter og plikter i det daglige liv. Dette synpunktet har og vært anerkjent i praksis både her i Norden og i andre land.

Ettersom jeg ser det, kan det og nevnes andre grunner til stötte for at det er fornuftig, samfunnsmessig sett, at almenheten har lettest mulig adgang til opplysninger om sin rett og sine plikter alment, og i enkelte spörsmål.

Vi lever i dag i en tid da diktatoriske retninger kappes om å få makten over folks tenkesett og pröver hypnotisere menneskene til å la seg lede av diktatur, m.a. med å vekke deres mistenksomhet og tvil på den demokratiske samfunnsordningen og blåse til liv for den tro, at demokrati ikke er annet enn et skalkeskjul for vonde kapitalister, om en kan si det slik. Mot denne agitasjonen er kunnskapen om hvad som er lov og rett av stor betydning, for den virker til å gi den enkelte kjensle av, att lovene er i demokratiske land gitt med helhetens interesser for öyet, og at de er blitt til for å skaffe borgerne like stor rett i det landet som de bygger. En grei adgang til svar på de spörsmålene som melder seg for tanken i de daglige problemer om rett og plikter er netop egnet til å framelske en slik kjensle og gjör det lettere for (den enkelte) å kjenne seg hjemme i landets lover. Dette skaper igjen en sikkerhetskjensle, som medförer respekt for rettferdighet — lov og rett.

Jeg ser det derfor slik at en også bör ha disse momentene for seg når en skal vurdere nödvendigheten av rettshjelpen.

Det synes meg naturlig å inndele utomprosessuell rettshjelp i to grupper:

a. Almenne juridiske opplysninger, og

b. Juridisk assistanse på grunn av retshandler og andre slike forhold uten at det er tale om noen prosess.

Etter min mening burde adgangen til almenne juridiske opplysninger være svært lettvint, og de institusjonene som skulle ha med det å gjöre, burde gi slike opplysninger uten altfor stort hensyn til ökonomien til den som ber om dem, ettersom denne tjenesten skulle være et ledd i den interessen som samfunnet skulle ha av at dets borgere gjorde klart for seg den kjensgjerning at lovene skal være borgernes forbundsfelle i deres daglige samkvem.

Når det derimot gjelder direkte juridisk assistanse, ville den ventelig bare bli gitt til folk som har dårlig ökonomi. Likevel skulle det kanskje være grunn til å ikke ta altfor strengt på dette, men heller la dem som måtte ha noe til overs betale et passende honorar for den gitte assistansen.

Det retter seg ventelig mye etter forholdene i hvert enkelt land hvordan denne hjelpen er organisert; og i samsvar med egen kompetanse skal jeg her avholde meg fra å legge ut på viddene. Det skal bare understrekes at den anordningen som er omtalt i mine teser, er sett i forhold til lokale tilhöve i mitt eget heimland.

Men hvordan enn denne virksomheten er organisert, om den blir drevet av frivillige sammenslutninger med stötte fra stat og kommuner, eller om det er kommunene selv eller endog staten som står bakom den, så er det både naturlig og i virkeligheten selvsagt at en söker å ha best mulig samarbeid med advokatstanden. Det er her tale om et spörsmål som på mange måter angår dens virksomhet og det kan påpekes at i noen land har nettopp advokaternes organisasjoner gjort saken til sin. I samband med dette kan nevnes at i England er det den juridiske organisasjonen The Law Society, som har den överste ledelsen og iverksettelsen av almenn rettshjelp og fri sakförsel. Amerikanske sakförere har også åpne öyne for den samfunnsmessige betydningen av almenn rettshjelp, og det er ikke bare de fattigstes interesser som ligger dem på hjertet. De anser det og heldig både for den enkelte og samfunnet at også de som har midler til å betale for seg, får stötte til å rådspörre lovkyndige folk om sine problemer. De amerikanske Bar Associations har derfore organisert en opplysningsvirksomhet som særlig har til oppgave å hjelpe denne delen av befolkningen, og det heter at de erfaringer den

har gitt er gode, ikke minst i de större byene, med over hundre tusen innbyggere.

Denne deltakelsen fra advokaternes side er både naturlig og selvsagd. Advokatens stilling i samfunnet er nettopp den at han likesom dommeren bör være rettferdighetens tjener. Hans råd og lovkyndighet kan ha mye å si for hvilken idé den som rådspör ham får om verdien av lov og rett. Det spiller derfor en stor rolle for samfunnet at advokaterne ikke bare har god lovkunnskap å fare med, men også den forstanden og den ansvarsfölelsen som er interessert i at retten skal råde.

— — —

Det er likevel hverken gitt den almenne rettshjelpen eller advokatstanden å hindre at mennesker, både rike og fattige, må legge sine tvistemål fram for domstolene. Det trengs derfor et rettssystem som forener de to tingene:

1) å trygge en rettferdig avgjörelse i domssaker, og

2) likevel være slik inrettet at det er ökonomisk mulig for almenheten å ha nytte av det.

Selvsagt er den ting — som for övrig ikke er oppe til diskusjon her — at prosessreglene er slik laget at en kan stole på at sannheten kommer fram i hver sak. På den annen side må en heller ikke glemme i denne fartens og de raskt avsluttete forretningers tid at det ofte ikke har mindre stor betydning at ekspedisjonen av domssaker ikke utsettes upassende lenge, og stundom kan folk kanskje foretrekke en hurtig avgjörelse, selv om de da ikke får all den rett de har krav på, enn å måtte vente i måneder eller år på den fulle og hele rettferdighet; for liksom Warren, presidenten for Höyesterett i De forente stater, har uttrykt det, så er *Justice delayed* often *Justice denied.*

Men hvordan det nå enn forholder seg med denne siden av rettsutövelsen, så må det alltid bli noen utgifter ved saksökning. Lang anröynsle har derfor *synt* og *sannet* at det er nödvendig at de fattigste får noen ökonomisk hjelp.

Spörsmålet blir da om de någjeldende reglene for fri sakförsel er blitt så avlegs at de ikke tilfredsstiller tidens krav og at det av den grunn er påkrevd å ta opp andre metoder eller praktisere andre regler enn de som hittil har gjeldt.

Som jeg var inne på til å begynne med, er forholdene i heimlandet mitt slik at det er noe vanskelig for meg å gi större og anröynslerikere nasjoner råd i disse spörsmålene. Men når det gjelder islandske lokale forhold, så har erfaringens dom ikke gitt foranledning til krav om å foreta endringer i de gjeldende regler for å yte fri sakförsel, og i et nytt

framlegg til tvistemålslov, som ble forfattet for halvannet år siden, er det ikke tatt sikte på noen forandringer i de någjeldende reglene for fri prosess, og det til tross for at dette framlegget inneholder forskjellige nye bestemmelser om andre rettergangsspörsmål.

For mitt vedkommende kan jeg ikke innse at en for öyeblikket kan finne bedre almenn målestokk for folks rett til og behov for fri sakförsel enn den som nå almennt gjelder, nemlig at den som önsker fri prosess, ikke er »i stand til å före sin sak for domstolene uten fölelig savn for eget eller familiens nödtörftige underhold» og »det er å förmode at pågjeldende har rimelig grunn til å före prosess». Så bör det da rette seg etter de lokale forholdene i hvert enkelt land hvilke nærmere regler det blir gjort bruk av, når fri sakförsel blir innvilget.

De islandske lovbestemmelsene om å yte fri prosess, uttrykker seg slik at det *kan* gis fri sakförsel, men ikke slik at den som oppfyller visse vilkår, har *rett* til å få fri prosess. Jeg har i mine teser kommet inn på at Finnland her går en annen vei og i så måte inntar en særstilling i forhold til de andre landene i Norden. Jeg er blitt gjort oppmerksom på at berettigelsen av disse synsmåtene mine kan være tvilsom og at det i det minste ikke er noen forskjell i den svenske og finske lov hva dette angår. I praksis har det vel ikke stor betydning på hvilken måte dette er uttrykt, når vilkårene er de samme. Men på den annen side er det mer i samsvar med tidsånden å ta slik til orde at noe *er* et menneskes *rett,* enn at det avhenger av en nåde om man kan si det slik om et menneske har rett til noe.

— — —

Det har vært pekt på om det ikke ville være rett å gjöre den frie sakförselen avhengig av visse inntekter eller en viss formue. Om dette kan det tales både for og imot; men når alt kommer til alt, så synes jeg dette måtte være en tvilsom rettesnor, og lovfestingen av en slik bestemmelse ville i praksis kunne före til altfor bundne hender for dem som har å gjöre med innvilgning av fri sakförsel. En slik regel kunne jamvel bidra til å skape ulike kår, helt imot hensikten med fri prosess, som er å jamne ut vilkårene. Rett nok ville det redusere ulempene ved denne regelen at det blir krevd at det foreligger »rimelig grunn til å före prosess», men likevel ville det etter min mening være bedre å ikke gjöre heimelen eller retten til fri prosess avhengig av en viss fastsatt inntekt. På den annen side er det ikke unaturlig at de som avgjör om fri sakförsel skal innvilges, treffer sine beslutninger på grunnlag av en viss ökonomisk skala hos sökeren og benytter visse arbeidsregler til etter-

fölgelse i praksis, uten at de blir lovfestet. Slike praktiske vedtak kommer da dess mer i betraktning ettersom mengden av de sökandene som skal ekspederes, er större.

Det tör være en vanlig praksis at den som söker om fri prosess, enten får den i sin helhet eller slett ikke. En slik ordning synes likevel ikke være selvfölgelig. Noen av dem som ellers kan være berettiget til å få fri sakförsel, er ikke så utfattige at de ikke kan yte noe til sitt söksmål og det er ikke usannsynlig at det stundom kunne före til en reduksjon av hele prosesskostnaden, dersom friprosessinnehaveren selv måtte betale såpass mye som en femtedel eller en sjettedel av sakskostnaden.

I en almenn diskusjon om fri sakförsel kan en ikke komme utenom det spörsmålet om det er heldigst at innvilgning av fri prosess avgjöres av administrasjonen eller domstolene. Som kjent gjelder forskjellige regler om dette her i Norden. På Island, der friprosesslöyve gis av justisdepartementet, har det ikke vært brakt på tale å overföre dette vervet til domstolene. Jeg mener likevel at forskjellige årsaker taler for at det burde falle i domstolenes lodd å avgjöre når der skulle gis et slikt löyve, uten at jeg dog vil dra administrasjonens rettsyn i tvil i disse spörsmålene.

— — —

Det som nå har vært sagt, gjelder först og fremst sivile saker. Men dersom fri sakförsel er naturlig for deres vedkommende, melder og det spörsmålet seg om det ikke også er behov for den i kriminelle saker; det forholder seg da også slik at somme steder, som i Finnland og Sverige, gjelder de samme lovbestemmelsene, enten det er tale om fri prosess i sivile saker eller straffesaker.

Den oppgaven som fri sakförsel har i kriminelle saker, må först og fremst være å trygge at saksökt person ikke på grunn av fattigdom lider noen rettslig skade eller går glipp av juridisk hjelp til å få iverksatt det forsvaret han kunne ha fått i saken.

Islandsk lov gir ikke heimel til fri sakförsel i straffesaker, men trygger retten til en saksökt med å foreskrive at det skal utnevnes en forsvarer for ham etter nærmere bestemte regler. Den kostnaden dette medförer, betaler statskassa forelöpig. Ökonomiske grunner influerer således ikke etter islandske lover på en persons rett til å få fullt forsvar i gransking eller anklage i en kriminell sak. På den annen side kan en kanskje si at ökonomisk sett kan stillingen til en domfelt bli bedre dersom han innen dommen faller, med fri prosess har fått garanti for at han ikke behöver å betale sakskostnaden, enda om han blir funnet skyldig.

Det har likevel ennå ikke kommet på tale i heimlandet mitt å forandre friprosess-reglene i så måte.

Når jeg nå til slutt ser tilbake på det som jeg har sagt, er det særlig disse to punktene som melder seg for tanken:

a) (for det förste) Rettshjelp kan, i likså höy grad som den frie sakförselen selv, bli til stor nytte. Den bör derfor hjelpes fram, og det er naturlig at den blir understöttet eller drevet av det offentlige.

b) (for det andre) Friprosessreglene bör være så elastiske at de som avgjör om heimel eller rett til fri sakförsel, har et visst spillerom når de skal vurdere nödvendighetsbehovet til den som ber om fri prosess.

Det gjelder for disse reglene som for andre, som blir gitt til gagn for almenheten og til bedring av de ubemidledes kår, at de ikke må være liksom uhåndterlige oldsaker, som helst burde ha tilhold i oldsakssamlingene, men heller et hendig og smidig hjelpemiddel til å lette livsstriden for de ubemidlete menneskene i deres daglige arbeid og strev.

Korreferenten, presidenten *Joël Laurin* (Jönköping):

Anledningen till att jag — för mycket länge sedan — utlovat ett inlägg från svensk sida i denna fråga är att frågan på särskilt uppdrag av JM behandlas av den svenska s.k. rättegångskommittén, en kommitté som kort efter vår stora rättegångsreform av 1948 tillsattes med uppgift att efter hand föreslå sådana avslipningar i reformen, som vid den praktiska tillämpningen funnits behövliga — och att jag deltagit i detta arbete. Jag har ansett mig oförhindrad att här — med all reservation för att det ännu endast är fråga om förslag, som inte ens framlagts, än mindre behandlats av andra myndigheter — något redogöra för kommitténs tankar och trott att det kunde vara av värde att här få dessa ventilerade.

I likhet med referenten vill jag först framhålla att här naturligtvis inte alls avses att behandla rättegångskostnaderna i allmänhet — detta har aldrig varit meningen, när ämnet valdes, fastän dess formulering[1] tyvärr blivit missvisande — vad jag här vill beröra, liksom referenten och liksom JM i sitt uppdrag åt rättegångskommittén, är den åtminstone i Sverige aktuella frågan, om det f.n. är tillfredsställande sörjt för att den enskilde medborgaren, oavsett sin ekonomiska ställning, skall kunna få sin rätt och vad som ev. bör göras härför.

[1] I programmet: »Rättegångskostnadernas problem».

Bristerna i detta avseende är väl inte nya men har i Sverige skärpts genom rättegångsreformen. Vi vill inte ha denna ogjord, men vi får inte blunda för att processkostnaderna genom den har ökats. Beträffande underrätterna — som ju hos oss är första instans i alla saker — beror kanske de ökade rättegångskostnaderna inte mest på rättegångsreformen utan har många andra orsaker, som ligger i tiden, men beträffande hovrätterna — dit varje part riskerar att hans sak kan bli fullföljd — är det obestridligt att övergången från ren skriftlighet till övervägande muntlighet lett till avsevärt ökade kostnader, särskilt som vi jämte muntligheten också har en nästan 100 %-ig bevisomedelbarhet i den meningen att vittnen och parter, som skall omhöras, alltid höres direkt i hovrätten.

Allt som allt är det förvisso inte roligt för den enskilde, även ur rent ekonomisk synpunkt, att behöva processa. Han kan visserligen vinna målet och då slutligen få sina kostnader betalda, men oavsett att risken ofta finns att inte vinna eller att motparten inte kan betala, kan det helt enkelt också vara omöjligt att skaffa och ligga ute med de pengar som behövs; medan gräset växer kanske dör kon. Det kan vara lika illa för den som har en rätt, som han vill genomdriva, som för den, mot vilken det görs gällande krav som han på goda grunder anser oberättigade. I enskilda tvister finns det möjlighet att hellre avstå från sin rätt eller att kompromissa om den. Och om saken är oviss, kan detta förvisso ofta vara klokt. Men att vara tvungen till att avstå från sin rätt av det skälet att man inte har tillräckliga ekonomiska resurser, det är inte som det bör vara. Och det finns ju f.ö. också processer, där den enskilde inte har möjlighet att dra sig undan: främst brottmålen.

Vi har ju nu i alla de nordiska länderna fri rättegång eller något motsvarande (»fri proces» — »fri sakförsel») enligt regler som — såsom vi hört av referenten — inte skiljer sig alltför mycket från varandra i materiellt avseende. — Inom parentes vill jag gentemot referenten här inskjuta, beträffande de olikheter som finns, att jag inte tror det innebär någon reell skillnad när den finländska lagen säger att part under vissa förutsättningar »skall» beviljas fri rättegång, medan de andra ländernas lagar säger att den »må» el. »kan» beviljas. Hos oss är det i varje fall klart att den som uppfyller förutsättningarna har rätt till fri rättegång; blir en ansökan avslagen kan han klaga sig till det i hovrätten. — Den fria rättegången har självfallet varit — och är — ett utomordentligt värdefullt institut, som undanröjer olägenheterna för ett avsevärt klientel: den som får fri rättegång, vare sig som kärande eller svarande, har i princip inga utgifter för processen och löper inte annan ekonomisk risk än att få betala motpartens kostnader. Men den fria rättegången till-

godoser för närvarande endast ett lägre skikt på den ekonomiska skalan; i Sverige ligger väl övre gränsen för det skikt, som kan erhålla fri rättegång, bortsett möjligen från speciella undantagsfall, någonstans mellan 5.000 och 8.000 kronors inkomst, och det betyder att också den stora massan inom arbetarklassen och medelklassen inte får det. Förhållandet har i Sverige präglat slagordet att det endast är de fattiga och de rika som vågar processa, inte alla däremellan, och alldeles utan grund är tyvärr inte detta slagord. Och då bör det dessutom märkas att de s.k. rika är mycket få.

Jag har inte anledning att här ytterligare utveckla innebörden av dessa brister. Det står nog rätt klart för oss i Sverige att det inte är riktigt som det bör vara i ett samhälle, som berömmer sig av att vara ett rättssamhälle. Det är — säger JM i sina direktiv till kommittén — »ur rättssäkerhetssynpunkt lika angeläget att rättsordningen står öppen för envar som att den fungerar säkert». Det borde väl också vara klart att det är minst lika angeläget att samhället hjälper sina medborgare, även om det skall kosta en slant, till att få sin rätt som att det allmänna på många andra områden i vårt s.k. välfärdssamhälle bistår och stöder medborgarna.

Innan jag börjar tala om vad som bör göras bör jag nog säga några ord om rättshjälpsanstalterna i Sverige. Dessa har efter hand utbyggts och vi har nu i Sverige sådana i de flesta större städer, tillhopa 14 st. med tillhopa 40 à 50 heltidsanställda advokater. De är i Sverige kommunala institutioner, organiserade och bekostade av städerna eller landstingen, d.v.s. våra kommunala länsorgan, men med avsevärda statsbidrag. De syftar i första hand till att ge s.k. utomprocessuell rättshjälp, s.a.s. som komplettering till den fria rättegången vid process. I samma syfte har vi nu i regel för de områden, som ännu inte har rättshjälpsanstalter, sådana anordningar att mindre bemedlade personer på bekostnad av samma kommunala enheter kan vända sig till vanliga advokater för att få utomprocessuell rättshjälp. Där detta system — som av historiska skäl brukar kallas jämtlandssystemet — tillämpas, kan vederbörande gå till en advokat som han själv väljer för att få hjälp, och denne skriver sedan räkning till kommunen för sitt arbete efter vanliga grunder. Men såväl för rättshjälpsanstalterna som för jämtlandssystemet gäller i princip, att om det utvecklar sig till process så skall advokaten försöka ordna fri rättegång och reglerna för denna tillämpas. Av dessa anordningar vid sidan om den fria rättegången har anstalterna haft den allra största betydelse; det andra systemet kan kanske sägas mera ha varit ett komplement i brist på anstalter. Det kunde väl ifråga-

sättas att lösa en del av de problem vi nu behandlar genom ytterligare utbyggnad av rättshjälpsanstalterna, men av olika skäl, som jag här inte kan gå in på, anses det hos oss icke framkomligt. Här såsom beträffande den nuvarande fria rättegången gäller, i varje fall f.n., att det endast klarar ett lägre ekonomiskt skikt.

Det torde nog vara så — såsom också våra direktiv förutsätter — att den enda lösningen är en radikal reform av den fria rättegången så att denna kommer att omfatta en väsentligt vidare krets. Principen borde väl vara att den som inte rimligen kan ens lägga ut hela den väntade kostnaden för en process han skall, vare sig kostnaden sedan är liten eller stor, få hjälp. Detta gäller ju strängt taget redan nu efter lagens ord i Sverige, men en väsentlig brist är vad man kan kalla allt-eller-intet-systemet. Antingen skall det bli fri rättegång med allting gratis eller också inte fri rättegång och inget gratis. Resultatet blir i praktiken antingen att åtskilliga får fri rättegång, fastän de otvivelaktigt skulle kunna bidraga till kostnaderna, eller också att åtskilliga inte får fri rättegång alls därför att de skulle ha vissa möjligheter att bidraga. I praxis har det blivit så att det visserligen växlar rätt mycket mellan olika domstolar men att varje domstol håller en ganska fast gräns för beviljande av fri rättegång, ganska oberoende av hur stor process som är att vänta.

Det är, som man förstår, inte möjligt att råda bot på bristerna i detta avseende genom att endast — i lag eller praxis — höja den inkomstgräns under vilken fri rättegång skall meddelas. I varje fall skulle det av statsfinansiella skäl vara oframkomligt och icke försvarligt om staten på detta sätt skulle ta hela kostnaden även i de fall då parterna väl skulle kunna bidraga, kanske med avsevärda belopp. Man har diskuterat att i stället råda bot på detta genom att bevilja s.a.s. partiell fri rättegång, låta parten få vissa saker gratis men inte alla, att ge honom t.ex. rättegångsbiträde men inte annan hjälp, att låta staten betala ett visst belopp och han själv återstoden eller att låta honom själv betala viss kvotdel av kostnaderna. Det avgörande felet med sådana lösningar är väl att man inte i förväg vet hur stora kostnaderna blir och att det blir alldeles för osmidigt. Det riktiga synes vara att parten visserligen skall bidraga, om han kan, men att hans bidrag skall bero på hans egen ekonomiska förmåga, inte på processkostnaderna, och att staten skall betala det överskjutande. Målet bör med andra ord vara att var och en i princip skall ha fri rättegång, om kostnaderna kan tänkas komma att överstiga hans förmåga, men endast under förutsättning att han bidrager

till de väntade kostnaderna med ett belopp som på något enkelt sätt står i förhållande till hans ekonomiska förmåga, från 0 kronor och uppåt.

Detta är också vad vi nu tänker oss att föreslå. Vi utgår från den gräns, intill vilken fri rättegång nu i praxis beviljas, och säger att en person med en årsinkomst på förslagsvis 7.000 kronor (ökat med 500 kronor för hustru och varje barn) skall få fri rättegång utan att betala något bidrag i förväg men att personer över den gränsen skall få fri rättegång endast mot att betala ett bidrag i förväg, som motsvarar förslagsvis $^1/_{10}$ av årsinkomsten över gränsen (eller $^1/_{15}$ för familjeförsörjare), dock lägst 50 kronor. En ensam person skulle således beviljas fri rättegång, vid 10.000 kronor mot ett bidrag av 300 kronor, vid 15.000 kronor mot ett bidrag av 800 kronor, vid 25.000 kronor mot ett bidrag av 1.800 kronor etc. Skalorna kan givetvis mycket diskuteras, men jag anger här dessa siffror för att bättre åskådliggöra systemet. Så snart fri rättegång beviljats, utan eller med bidrag, svarar staten för alla kostnader, ungefär som nu, inklusive advokathjälp, vittneslöner, domslösen o.d., men tillgodogör sig bidraget. Endast i den mån de sammanlagda kostnaderna överstiger bidraget, blir det således en utgift för staten. Understiger kostnaden bidraget, får parten tillbaka vad han betalt för mycket. Härav framgår att det naturligtvis inte alls skulle bli så illa att alla får fri rättegång; när kostnaden icke kan beräknas uppgå till det bidragsbelopp, som är lagligen fixerat, har vederbörande överhuvud ingen anledning att begära fri rättegång, och vi tänker oss också en regel, för undvikande av missbruk, att om detta är uppenbart, skall fri rättegång vägras. Någon annan spärr uppåt skulle egentligen inte behövas och knappast vara logiskt betingad; även en mycket välbärgad person borde få fri rättegång, om det gäller en så stor process att kostnaderna överstiger även hans betalningsförmåga; det skulle ju ytterst sällan bli aktuellt. Möjligt är dock att man — kanske i så fall närmast av vad som kan kallas opportunitetsskäl — måste sätta en gräns av innebörd att fri rättegång inte skall beviljas, om bidraget skulle överstiga visst belopp.

En nödvändig förutsättning för en praktisk tillämpning av detta system är att bidragen regleras efter mycket enkla och schablonmässiga regler. Det skulle som regel heller inte betyda så mycket om bidraget ibland skulle bli något för stort eller något för litet, eftersom det — som vi strax skall se — som regel skulle justeras genom återbetalningsreglerna. Vi har ansett att bidragsbeloppen bör bestämmas i själva författningen — med möjlighet givetvis till ändring vid inflation (eller deflation) — och att den enda möjligheten är att lägga till grund årsinkom-

sten, beräknad på i huvudsak samma sätt som vid taxeringen till skatt. Men även om man sålunda bestämmer en skala för bidragets belopp, bör domstolen ha möjlighet att jämka uppåt eller nedåt på grund av särskilda omständigheter, såsom förmögenhet, skulder etc. Detta kan jag nu inte närmare ingå på.

Jag sa domstolen. I motsats till Danmark, Island och Norge tänker vi oss nämligen fortfarande att domstolen skall ha prövningen av, om fri rättegång skall beviljas, och således också av storleken av ett bidragsbelopp, som är ett led i detta beslut. Detta utesluter en verklig förprövning av talans berättigande o.dyl. Vi tror att det räcker med den nuvarande regeln, att fri rättegång inte må beviljas om det är av ringa betydelse för parten att hans talan vinner prövning. Framförda förslag om särskilda nämnder för förprövning avvisar vi i varje fall bestämt, och en verklig förprövning av den domstol som själv skall döma anser vi också olycklig.

Det bidrag som en part ålagts erlägga i förväg skulle för enkelhetens skull gälla för rättegången i första instansen, oberoende av hur lång tid den tar och hur hans ekonomi under tiden kan förändras. Vid fullföljd till högre instans skulle han för varje instans betala samma belopp, om inte hans ekonomiska förhållanden blivit väsentligt förändrade.

Vem skall då enligt detta förslag slutligen svara för partens bidrag och för statens överskjutande kostnad? Partens eget bidrag blir självfallet att likställa med en vanlig enskild rättegångskostnad; vinner han skall motparten förpliktas återgälda honom det, förlorar han blir det förstås hans förlust. Beträffande statens överskjutande kostnad, så skall givetvis motparten, om han förlorar, förpliktas ersätta staten vad staten sålunda fått lägga ut. Men hur skall det bli med statens utlägg om motparten vinner? Denna fråga blir av största vikt inte blott för den enskilde utan — inte minst — med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna för staten. Enligt vårt sätt att se saken har den fria rättegången till uppgift att vid ett givet tillfälle sätta en part i stånd att oberoende av sina ekonomiska villkor tillvarataga sina intressen inför domstol men inte att parten för framtiden skall befrias från alla risker; den fria rättegången bör m.a.o. i princip uppfattas som en kredit — ehuru utan säkerhet och med låntagaren endast s.a.s. subsidiärt ansvarig. Det är då naturligt, att den part, som haft fri rättegång, i princip bör återbetala statens kostnad, i den mån ingen annan kan det, om han efter rättegången har förmåga därtill. Vinner motparten målet, så att han inte kan förpliktas ersätta något, bör således den som haft fri rättegång i princip hålla staten skadeslös (liksom han förlorar sitt eget bidrag).

Vid regelbunden inkomst bör han ju, om han i år kunnat betala ett bidrag på 300 kronor och kostnaden sedan gått på 500, senare kunna betala statsverket de 200, och ligger han långt upp på den ekonomiska rangskalan och har betalt ett avsevärt bidrag, så blir ju också hans möjligheter att småningom ersätta staten så mycket större. Å andra sidan bör en sådan återbetalningsskyldighet inte hänga över en part till obegränsat belopp under obegränsad tid. Vi ämnar därför föreslå att domstolen i dessa fall — då motparten således inte kan förpliktas betala — skall (redan i domen) förplikta den som haft fri rättegång att ersätta staten så mycket av den överskjutande kostnaden som han skäligen kan betala under fem år, varjämte avbetalningsmöjligheter ordnas. Återstoden skall förklaras tillsvidare stanna på statsverket. Är parts betalningsförmåga ringa, skall det kunna förordnas, att hela kostnaden tillsvidare skall stanna på statsverket.

En skuggsida med den fria rättegången har varit att den som har fri rättegång kommer i ett oberättigat överläge gentemot motparten i kostnadsavseende. Han löper själv mycket liten risk men utsätter motparten för en stor sådan. Den nya bidragsskyldigheten och återbetalningsskyldigheten bör härvidlag verka återhållande, räknar vi med, och för det så att säga nya klientelet blir ju motpartens möjligheter att få ut tilldömda kostnader, om han vinner, större än för närvarande. En sådan ändring, att staten skulle i sista hand svara även för motpartens kostnader, därför att denne med statens hjälp lockats ut i en process, torde vi inte våga föreslå.

Att de nu i korthet berörda utvidgningarna av den fria rättegången skulle innebära väsentliga förbättringar vill vi gärna tro, utan att fördenskull tro på underverk. Riskerna att slutligen få betala kalaset vid en process, om man förlorar ett mål eller om motparten inte kan betala, blir väl inte undanröjda, men även de riskerna blir begränsade efter betalningsförmåga och längre bör man väl knappast gå. Och i varje fall skulle — tror vi — ingen medborgare behöva avstå från att få sin sak prövad av det skälet att han saknar medel till de kostnader, som det kan draga.

Vad skulle då detta kosta staten? I Sverige kostar nu den fria rättegången något mer än 2,5 miljoner kronor årligen netto, bruttot är något mer än 3 miljoner kronor men cirka $^1/_2$ miljon indrives av motparten m.fl., undantagsvis av frirättegångsparten själv. Ökningen skulle nu ligga däri att ett helt nytt klientel, högre upp på ekonomistegen, får fri rättegång, visserligen med ett bidrag men ett sådant som regelmässigt blir otillräckligt, så att en överskjutande utgift uppstår för staten. Även

denna utgift skall emellertid ofta ersättas av motparten och om han inte kan förpliktas så skall frirättegångsparten, som jag nyss nämnt, förpliktas betala och — förutsätter man — också i stor utsträckning kunna betala. Kostnadsökningen kan självfallet icke med någon som helst säkerhet beräknas, men kommittén har igångsatt vissa undersökningar för att få någon hållpunkt. I avvaktan på dem vill jag t.v. här ytterst löst våga gissa på något omkring en miljon kronor. För att därefter sluta riktigt demagogiskt, vilket man uppenbarligen inte borde göra vid ett nordiskt juristmöte, så vill jag — efter att ha bläddrat en smula i den svenska statens budget — peka på, att en sådan kostnad, utgiven för att medborgarna skall kunna få sin rätt, inte skulle bli större än svenska statens utgifter för låt oss säga ferieresor till husmödrar, för världshälsoorganisationen, eller för ett enda reaplan, och att kostnaden kanske ungefär skulle motsvara 5 % av vad domstolarna själva tjänar in till staten i böter och inte ens 1 ‰ av det bidrag till statskassan som vi lämnar genom att dricka sprit och vin.

Professor *Tauno Tirkkonen* (Helsingfors):

Justitiesekreteraren Hákon Guðmundsson har i sitt referat belyst vissa sidor av rättegångskostnadernas problem. Härvid har han speciellt behandlat de i de nordiska länderna gällande lagarna om fri rättegång. Han har tillika fäst sin uppmärksamhet vid sådana upplysningsbyråer, som antingen gratis eller mot en efter omständigheterna i det enskilda fallet anpassad avgift fungera såsom juridiska rådgivare för den obemedlade allmänheten. Med tillfredsställelse har jag konstaterat, att referenten i vissa hänseenden anser den finska lagen om fri rättegång som föredömlig. I frågan om upplysningsbyråer, således rättshjälpsanstalter, vill jag tillfoga, att några av de större städerna i Finland — såvitt jag vet är det Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Kuopio — har kommunala rättshjälpsbyråer, som giva obemedlade personer kostnadsfri rättshjälp. Detta även i den form, att man kan få rättskunnigt biträde inför domstol. Hur bra en sådan kommunal rättshjälpsbyrå fungerar, det vet jag inte. Så mycket har jag erfarit, att det t.ex. i Helsingfors nog är ganska bra beställt med denna rättshjälp. I det följande skall jag kort beröra rättegångskostnadernas problem från en annan sida.

Enligt gällande finsk rätt, d.v.s. rättegångsbalken kap. 21 § 3, skall den av parterna, som förlorar målet, ersätta motparten all den nödiga kostnad, som motparten haft för rättegången. Såsom ett viktigt undantag från denna huvudregel stadgas i samma paragraf, att vardera parten själv får vidkännas sin kostnad, om saken varit så mörk och tvivelaktig, att den förlorande haft skälig anledning till rättegång. — Hur har sedan finsk domstolspraxis ställt sig till dessa lagens bestämmelser? Såsom ett allmänt omdöme kan man nog säga, att domstolarna är tämligen njugga, då de tilldöma den vinnande parten rättegångskostnader. Denna njugghet framträder bjärtast i sådana mål, där användandet av advokat åsamkat parten betydande utgifter. Detta sakförhållande, som i synnerhet från advokathåll ofta påtalats, beror på åtskilliga omständigheter, som väl huvudsakligen torde vara av psykologisk

natur. Även i ett annat hänseende tyckes praxis ha utvecklat sig i strid med lagens bestämmelser. Jag nämnde just, att om saken varit så mörk och tvivelaktig, att den förlorande parten haft skälig anledning till rättegång, så får vardera parten själv vidkännas sina kostnader. Detta stadgande är nog utan tvivel ett undantagsstadgande. Våra domstolar har dock, som t.ex. advokat Heikki Borenius i en uppsats i Defensor legis av 1920 påpekat, slagit in på den vägen, att kvitta parternas kostnader mycket oftare än vad lagstiftarens mening varit. Från den vinnande partens ståndpunkt är detta ett eklatant missförhållande. — Å andra sidan må som ett på lagstiftaren beroende missförhållande omnämnas, att gällande rätt ej föreskriver skyldighet för käranden att innan rättegången inleds ställa säkerhet för den kostnad han därvid kan förpliktas gälda åt svaranden. Saken är nämligen — som friherre R. A. Wrede framhållit — den, att foglösa rättegångar kunna inledas av personer, vilka sedan undandra sig erläggandet av den ersättning för rättegångskostnaderna, som tilldömts motparten.

Det som jag nu yttrat gäller rättegångar i tvistemål. I brottmål spelar frågan om rättegångskostnaderna en ganska underordnad roll. Detta beror delvis därpå, att här på kärandesidan den offentliga åklagaren spelar en dominerande roll. Delvis är saken åter den, att om svaranden i ett brottmål ålagts att ersätta målsäganden hans rättegångskostnader, så har målsäganden i allmänhet ytterst små praktiska möjligheter att utfå denna ersättning.

Ekspedisjonssjef *Gustav Sverdrup-Thygeson* (Oslo):

Jeg er nettopp kommet fra en lengre reise og ble derfor först i går også på grunn av titlen for overleggningsemnet kjent med at det under titlen skjulte seg fri sakförsel, et emne som i höy grad interesserar meg, da jeg har den ære å være formann i en komité som ble nedsatt hösten 1954 for å utrede spörsmålet om utbygging av fri rettshjelp i Norge. Spörsmålet om fri sakförsel er i og for seg ikke brennende i Norge. Det er stort sett tilfredsstillende löst, slik at det ikke har vært reist særlig sterke krav om omlegginger. Noe annerledes forholder det seg når det gjelder spörsmålet om den fri rettshjelpen utenfor prosess. Det vi i den komitéen jeg er medlem av har kalt fritt rettsråd. Her har man i noe större utstrekning fölt savn, og her har det vært reist krav om forbedringer. Det var Den norske Sakförerforening som i förste rekke reiste spörsmålet om lovgivning på området for fri rettshjelp, og spörsmålet ble som jag nevnte tatt opp i Justisdepartementet i 1954. Jeg er i samme situasjon som den svenske korreferent at jeg har anlening til å redegjöre noe for de resultater som den norske komité er kommet til når det gjelder fri sakförsel og fritt rettsråd. Komitéen har sett det som en oppgave å slå fast at fri rettshjelp — fri sakförsel og fritt rettsråd — skulle være en sosial rett, og ikke ha noe som helst preg av barmhjertighet. Vi har ment at det måtte være riktig å bygge ut den fri rettshjelp slik at vi fikk en ordning svarende til de ordninger som ellers på så mange områder er truffet i samfundet for å skape sosial trygghet, ha oss tenke på alle de ordninger man har for å trygge og bevare den legemlige helse. Det är da beklagelig at vi ikke også kan bekjempe den samfundssykdom vi kaller urettferdighet med en helt tilfredsstillende trygdeordning, en sikringsordning også på rettsvesenets område, en ordning som er fastslått i lov og som gir folk krav på hjelp på dette område i alle tilfeller hvor dette er påkrevd. Komitéen har derfor tenkt seg å utforme den förste paragraf i den nye lov som en programerklæring og

uttale, at »den som ikke har ökonomisk evne til selv å skaffe seg nödvendig rettshjelp har krav på fri retsthjelp av det offentlige så vel når det gjelder rettshjelp utenfor rettergang, fritt rettsråd, som under rettergang, fri sakförsel». Spörsmålet om hvem som skal tilståes fri sakförsel har ikke voldt særlige vanskeligheter i Norge. Vi har ingen faste grenser oppad når det gjelder sökernes ökonomiske forhold, ingen inntektsgrenser, ingen formuesgrenser. Hvem som helst kan söke Justisdepartementet om fri sakförsel, men vanligvis blir dette bare tilstått når sökeren etter en rimelig värdering ikke antas selv å kunne klare utgiftene. Justisdepartementet står meget fritt når det gjelder å skjönne over spörsmålet om fri sakförsel skal gis eller ikke. Man kan også avpasse dette til sakens art. Det er et krev som vi vanskelig kunne tenke oss å komme bort fra, at saken må pröves för fri sakförsel blir gitt. Det må skje en prövning av sakens realitet, av spörsmålet om det er rimelig grunn til prosess, om det foreligger det engelskmennen kaller »a reasonable case». I selve de materielle regler for å gi fri prosess, har komitéen ikke tenkt seg noen vesentlige endringer. Vi vil der bare foreslå at man går noe lenger med hensyn til å gi fri sakförsel enn Justisdepartementets praksis hittil har gått ut på. Men i hovedtrekkene vil de materielle regler bli de samme som för. Desto större er imidlertid de endringene som vil bli foreslått når det gjelder den formelle fremgangsmåte. Vi har tatt opp spörsmålet om å desentralisere behandlingen av saker om fri sakförsel. Det faller naturlig slik som forholdene i Norge ligger an med den spredte befolkning over et svært landområde at desentraliseringsspörsmålet kommer i forgrunnen. Videre er det naturlig å ta opp desentraliseringsspörsmålet også på den bakgrunn at vi har ansett det viktig å interessere kommunene når det gjelder dekningen av utgiftene ved den frie rettshjelp. Det ville være vanskelig å anmode kommunene om å delta i utgiftene hvis de ikke samtidig fikk noen innflytelse på avgjörelsen av spörsmålet om omfanget for slik rettshjelp og dermed også på störrelsen av utgiften. Vi hadde tenkt oss at denne desentralisering kunne skje ut fra Justisdepartementet til små utvalg i fylkene (lenene). Man kunne her velge den engelske ordning og la sakene avgjöres av lokale sakföreutvalg. Det ville imidlertid neppe kunne gjennomföres helt ut i Norge, også fordi det i mange fylker er forholdsvis få sakförere. Vi har gått en middelvei, dog stadig slik att vi har ment å legge særlig vekt på at spörsmålet om fri sakförsel bör avgjöres av rettsvesenets egne folk. Vi har derfor tenkt å anordne små rettshjelpnemnder for hvert fylke bestående av en av fylkets (lenets) dommere, en sakförer og en legmann. Vedkommende dommer skulle bli utpekt for en 4-års periode av Justisdepartementet, sakföreren av Sakförerforeningen og legmannen av fylkesutvalget i samråd med ordförerene i bykommunene. Jeg nevner med en gang at kontor for dette lille utvalg skulle da dommerens kontor være. Dette byr en enkel og billig ordning av sakernes forberedelse og etterarbeidet, av kassehold og regnskap. Vi vil i disse rettshjelpnemnder få en behandling av spörsmålet om fri sakförsel ved 3 av rettsvesenets egne folk. Vi vil få en prövning av saken, ikke ved sakens dommer, men ved en dommer i distriktet. Det må ses som en fordel at disse lokale representanter ganske annerledes enn en sentral instans vil kunne bedöme både sökerens ökonomiske forhold og om saken rettelig og rimelig bör prosederes. Prinsipielt har vi sett det som uheldig at administrasjonen ved Justisdepartementet, som jo i siste instans er et politisk organ, gikk inn på rettsvesenets område og tok en så viktig avgjörelse som om en man skulle bevilges fri process eller ikke. Riktignok dreier det seg her om bruk av offentlige

midler, men omfanget av utgiftene ved den frie rettshjelp lar seg regulere uten at administrasjonen deltar direkte i de enkelte avgjörelser om fri sakförsel. Dette er avgjörelser som naturlig henhörer under dommer, sakförer og legmann, de som ellers opptrer i en prosess. Særlig sakföreren skulle jo i förste rekke være eksperten når det gjelder et forhåndsskjönn om en sak vil före frem for domstolene. En dommer antas i særlig grad å kunne vareta de offentlige myndigheters interesser når det gjelder avgjörelser om fri sakförsel, og om det offentlige billiger söksmalet. Legmannen representer det folkevalgte, lokale styr og gir oss den almindelige manns deltagelse i rettshjelpsarbeidet til styrkelse av tilliten til at dette ikke får et byråkratisk preg. Det er klart at ved en slik desentralisering, vil vi bli nödt til å fastsette visse grenser, når det gjelder sökernes ökonomi, grenser vi i dag ikke har, for bevilgning av fri sakförsel. Men vi har tenkt oss dette ordnet på den måten at hvis det er spörsmål om fri sakförsel i et tilfelle hvor sökeren tjener bedre eller har större ökonomisk evne enn grensene tillater, vil man kunne bringe saken inn for Justisdepartement og få bevilget fri sakförsel der. Dette er noe av et brudd på prinsippene, men det kan sies å være en vesentlig forskjell fra den behandling sakene nå får i Justisdepartementet, at man ville få sakene inn, utredet fra ett rettshjelputvalg og med instilling fra dette, en instilling som selvfölgelig vil få en meget stor vekt for Justisdepartemenet.

For å styrke ordningen ved å gi dem så stor slagvidde som mulig har vi også tenkt oss att man kunne bevilge delvis fri sakförsel. Vi har tenkt oss det nærmst på en brökbasis, at man f.eks. fikk halv eller kvart fri sakförsel, når han ikke ansåes berettiget til hel fri sakförsel. Dette vil selvförgelig kunne medföre at man kunne komme meget höyt opp når det gjaldt folks ökonomiske evne ved tilståelse av hel eller delvis fri sakförsel.

Som jag nevnte, har det i grunnen vært mere påkrevet i Norge å bygge ut systemet for fritt rettsråd, »legal advice». Nu har vi i Norge idag bare kontorer for fri rettshjelp i de största byer. Det hender at Justisdepartementet gir bidrag til fri rettshjelp utenfor prosess men ellers må en regne med at sakförerne her i stor utstrekning må yde gratis rettshjelp. Ordningen for fritt rettsråd hadde den norske komité tenkt seg bygget ut slik at vi i störst mulig utstrekning bevarte det frie sakförervalg. Enhver sakförer som var villig til å slutte seg til ordningen for fritt rettsråd, ville kunne ta imot rettshjelpklienter. I förste omgang måtte sakföreren selv kunne bestemme om betingelsene for fritt rettsråd forelå eller ikke. Hvis sakföreren ut ifra de opplysninger han fikk fra klienten og de undersökelser han med rimelighed kunne foreta, fant at det var betingelser for å gi fritt rettsråd, måtte han straks kunne gi et slikt råd. Var det tvil, måtte sakföreren bringe saken inn for det rettshjelputvalg for fylket, som jeg har omtalt tidligere, og som da måtte avgjöre om det skulle gis fritt rettsråd i den foreliggende sak eller ikke.

Det skulle være et prinsipp at sakföreren skulle ha vanlig betaling av det offentlige for fritt rettsråd, slik som han allerede idag har dette for den frie sakförsel. Denne betaling måtte bli å fastsette av rettshjelpnemndene etter regulativer som blir utferdiget for slik betaling. Dette system med fritt rettsråd gitt ved sakförerene over hela landet betegner på mange måter en vidareutvekling av det svenske »Jämtlandssystem» og i den norske komité er det alminnelig tilslutning til dette system i motsetning til »anstaltsystemet», som vel bare i liten utstrekning vil passe i Norge. Vi kunne tenke oss at det kanskje særlig i Oslo ville være grunn til å bevare ett

fritt rettshjelpkontor. Vi er jo klar over at særlig i de store byer er det en rekke mer eller mindre kurante rettsspörsmål som er egnet til behandling ved rettshjelpkontor fordi de som er ansatt der, de vil få særlig övelse og erfaring i behandling av disse spörsmål. Også i Oslo vil det imidlertid bli foreslått en viss adgang til fritt rettsråd etter fritt sakförervalg.

Jag nevnte at når det gjelder finansieringen av den frie rettshjelp, hadde komitéen tenkt seg å interessere fylkeskommunene og byene. Dette spörsmål er tatt opp med Norges byforbund og Norges Herredsforbund, og begge forbund har i prinsippet gitt sin tilslutning til en ordning hvoretter fylkeskommunene og byene tar del med ca. halvparten av utgiftene ved en nyordning av den frie rettshjelpen etter de her opptrukne rettningslinjer. Det vil sikkert bety et meget verdifullt innslag, den spesielle interesse som oppstår også for de lokale styremakter fra kommunenes side når det gjelder problemene om fri sakförsel og fritt rettsråd. Jag pointerer tilslutt at det som i særlig grad har interessert den norske komité, var å få spörsmålene om fri rettshjelp og fritt rettsråd behandlet av rettsvesenets egne folk, å få spörsmålene behandlet i störst mulig utstrekning lokalt, der hvor den största innsikt i problemene var tilstede, og samtidig å sikre at den enkelte under alle omstendigheter fikk fri rettshjelp, ikke som en nådesak, men som en sosial rett.

Professor *Per Olof Ekelöf* (Uppsala):

Mina damer och herrar!

Det är de obemedlade, som stått i blickpunkten för debatten i dag. Och som sådana betraktas i detta sammanhang alla, som inte kan stå för de rättegångskostnader, som sannolikt uppkommer i målet. Då det däremot gäller andra, låt oss säga juridiska personer och folk, som har det bra, förefaller den allmänna meningen vara, att dem behöver man inte tänka på, enär man rimligen kan begära, att de hävdar sin rätt genom process, oavsett vilka ekonomiska konsekvenser detta kan medföra för deras del. Det är den saken jag skulle vilja tillåta mig att betvivla. Detta problem har emellertid också en viss betydelse för det förslag, som president Laurin presenterat för oss i dag. Möjligheten att få fri rättegång skulle, som vi hört, utökas, men det skulle i ganska hög grad bli fråga om en kredit, enär staten sedermera av den, som fått fri rättegång, kunde kräva igen vad som lagts ut, såvida inte medlen kunde fås ut av motparten.

Som utgångspunkt för mitt resonemang skulle jag vilja ta det förhållandet, att då ett rättssubjekt står inför spörsmålet om han skall stämma eller inte — respektive om han som svarandepart skall försvara sig eller inte — så är det rimligt och vanligt förekommande, att han anlägger affärsmässiga synpunkter på frågan. Man frågar sig i den situationen: »Lönar det sig att processa eller lönar det sig inte?» Visserligen är det så, att en del civilmål förorsakas av hat, kverulans eller rättfärdighetslidelse, men även i de fallen är väl vederbörande inte alldeles okänslig för vad det hela kan kosta.

I detta sammanhang måste man emellertid skilja mellan olika grupper av mål. När ena parten kan säga sig, att här är det en starkt övervägande sannolikhet för att han segrar, kan denne ju våga gå till process under alla omständigheter, åtminstone om motparten är solvent för kostnaderna. Dessutom blir väl dessa i sådana fall i allmänhet så små, att sådana situationer inte har något större intresse i detta sammanhang. Men sedan har vi alla de fall, som åtminstone prima facie framstår

som oklara, som är svårutredda med avseende på sakfrågan, med avseende på rättsfrågan eller med avseende på båda delarna. Då är problemet desto allvarligare, särskilt som kostnaderna i sådana mål brukar gå upp till betydande belopp. I det följande sysselsätter jag mig bara med mål av detta slag och för att inte göra det hela alltför komplicerat förutsätter jag också, att motparten är solvent för de kostnader, som han kan förpliktas att betala.

Vad har då den, som reflekterar på att kasta sig in i en dylik process, att väga mot varandra? Ja, först och främst chansen att vinna mot risken att förlora. Men vidare måste han också ta hänsyn till värdet utav bägge parternas processkostnader, ty det är ju dessa han får betala, om han tappar. Detta sista har särskild betydelse i tvister om mindre värden, där processkostnaderna kan uppgå till betydligt mer än tvisteföremålet. Men i Sverige kunna numera kostnaderna i komplicerade mål uppgå till så svindlande belopp, att man även måste göra denna avvägning innan man kastar sig in i en process angående ganska betydande värden.

Vad jag skulle vilja ifrågasätta är, om det inte mången gång ligger till på det viset, att även om en part har en övervägande chans att vinna, så avstår han ändå från process, därför att om han skulle tappa, så kommer detta att stå honom alltför dyrt genom att han då får betala både de egna och motpartens kostnader. Men är det så betänkligt, att det inte lönar sig att processa i dylika fall? Förlikningsmöjligheten står ju alltid öppen och vid förlikningsförhandlingar har ju den, som sannolikt har rätten på sin sida, alltid en speciell trumf på hand. Emellertid har vid sådana förhandlingar också den andra parten, den som efter all sannolikhet i n t e har rätten på sin sida, en viss trumf på hand, ty han kan utgå från att motparten måste säga sig: »Det må vara att jag har största chansen att vinna en process, men tänk vad jag får betala, om jag skulle förlora!» Detta kan möjliggöra för den förre att pressa sig fram till en för honom förmånlig förlikning i strid med det materiella rättsläget.

Nu kanske Ni vill invända: »Tja, vad kommer det samhället vid? Är det så noga med att den berättigade i sådana fall verkligen kommer till sin rätt eller till någonting, som liknar denna?» Den nuvarande ordningen har dock det goda med sig, att den utövar en press på dem, som sluta avtal, att upprätta skriftliga kontrakt och andra dylika handlingar och göra detta så noggrant och utförligt, att det inte uppstår några tvivelsmål om vad kontrakten ha för rättslig betydelse. Vidare kan man fråga sig, om de situationer, som vi diskuterar, är så många, att det är någonting att bråka om. Ja, på den punkten skulle jag vilja ifrågasätta om de inte a l l a t i l l s a m m a n s uppgå till ett betydande antal. Och så är jag inte riktigt säker på om det är så klokt att pressa folk till den yttersta varsamhet då de sluta sina kontrakt. Resultatet blir ju det, att vi till slut kommer fram till en faktisk formbundenhet, som är ganska betungande för den allmänna omsättningen. Vidare finns det många tvister, särskilt rörande skadestånd, där ett sådant förutseende inte är möjligt. Man kan också ifrågasätta, om inte den berörda ordningen kan medföra en starkare känsla av osäkerhet i samhället än som kanske motiveras av fallens antal och vikt. Det skulle i så fall sammanhänga med att r ä t t s k ä n s l a n kommer med i spelet. Folk blir indignerade över att det kan vara svårt att komma till sin rätt och det uppstår en allmän känsla av osäkerhet inom samhällslivet. Jag vet inte om detta till slut kommer att påverka den allmänna laglydnaden, men jag tycker inte man kan bortse från risken härför och från problemet o m d e t i n t e ä r b ä t t r e a t t h a e n b i l l i g a r e p r o c e s s ä v e n o m d e n n a ä r n ä g o t o s ä k r a r e.

I detta fall kommer bevisomedelbarheten in i bilden, vilken presidenten Laurin också berörde. Vi har i Sverige fått en radikal bevisomedelbarhet och det är framför allt den, som medför så stora kostnader, fast det samtidigt också är den, som gör vår nya process säkrare än den gamla. För min del kan jag bara tänka mig en reform, som skulle förbilliga vår rättskipning utan att denna nämnvärt försämrades, och det är att man inskränkte antalet instanser eller att man åtminstone minskade möjligheterna att överklaga till högre rätt. Härvidlag skulle jag vilja påpeka, att då en part i ett förmögenhetsrättsligt mål står och tvekar, om han skall gå till process eller inte, så är det en faktor han noga måste ta hänsyn till, och det är risken för att motparten överklagar, för den händelse domen går denne emot i underrätten. Kommer målet upp i hovrätten, springer kostnaderna lätt upp till det dubbla, och går målet till högsta instans, kan dessa bli tre gånger så stora. Nu är instansordningens problem invecklade, men jag skulle vilja helt sonika deklarera, att för min del tror jag man i Sverige överskattat den betydelse det har ur rättssäkerhetssynpunkt att parterna alltid kan rulla upp tvistefrågan i hela dess vidd en gång till i hovrätten och liksom processa på nytt om samma sak. På den punkten menar jag det genom införandet av radikal bevisomedelbarhet har inträtt en avgörande förändring. Men vidare skulle jag vilja ifrågasätta, om inte den gamla satsen att »sen rättvisa är ingen rättvisa» har större aktualitet i våra dagar än tidigare. Detta inte bara beroende därpå, att i så hög grad »tid är pengar» för många människor i våra dagar, utan även av den anledningen, att människornas livsrytm överhuvudtaget går i ett så mycket hastigare tempo än bara för några decennier sedan.

Min uppfattning är alltså den, att om man vill göra någonting åt rättegångskostnadernas problem, så måste man ta även instansordningens problem med i beräkning. Och detta gäller även med avseende på de mindre bemedlade, såvida man skall tillfredsställa dessas trygghet genom ett sådant kreditsystem, som president Laurin berört här i dag. För övrigt får man väl under alla förhållanden räkna med att ökade statliga utgifter för den fria rättegången kommer att utlösa krav på ett nedbringande av rättegångskostnaderna.

Sekretär *Halvor Lund Christiansen* (Klampenborg):

Selv det bedste retssystem ville spille fallit, hvis anvendelsen af domstolene blev forbeholdt de få, der ikke behøver at skele til pengepungen. Skal der ydes ret til alle, må man derfor også komme dem til hjælp, der ikke selv formår at afholde udgifterne. Udsigten til ved dom at få tillagt fulde eller delvise sagsomkostninger vil jo stå som tantalus-kvaler for den, der ikke selv har råd til i første omgang at lægge pengene ud. Fra tidlig tid har da også en pauper i almindelighed kunnet gå til domstolene uden at skulle svare penge derfor — måske endda få sagfører gratis og undertiden uden pligt til, om sagen tabtes, at skulle svare modparten omkostninger. Til gengæld måtte man af præventive grunde true med andre forholdsregler. En gammel forordning i England truede, hvis det gik galt, og sagen ikke blev vundet, den pågældende pauper med at blive pisket, men straffen blev dog næppe eksekveret.

Som det er fremgået af referentens indlæg, er retsudviklingen i de nordiske

lande allerede på et tidligt tidspunkt kommet meget længere frem. Et udbygget fri proces system fandtes i Danmark i alt fald allerede i begyndelsen af 1700-tallet. Først i 1949, efter mere end 30 års hæftig diskussion i fagkredse og kun umiddelbart som en følge af krigen, forlod England dette paupersystem til fordel for en ny og moderne og i høj grad interessant ordning, der har vakt diskussion over adskillige dele af verden. Ny diskussion og debat er vakt i U.S.A., men det kan dog være værd at nævne, at den amerikanske juriststand skarpt modsætter sig, at disse opgaver overdrages staten. At gå til statsfinanserne regner man i Amerika for at være den sidste og den ringeste udvej.

Når man også i Danmark kan føle trang til at tage reglerne om fri proces op til revision, beror det ikke så meget på, at der er et åbenbart stort utilfredsstillet retsbehov. Derimod kan der på baggrund af udviklingslinierne i udlandet være trang til at undersøge, om den bestående ordning bør tilpasses samfundets udvikling og de ændringer, der er sket i dets sociale og juridiske struktur. Det er ofte påpeget, at retsreglerne bliver stadig mere komplicerede. Øget lovgivning, nu og da måske af ringere kvalitet, ofte vanskelig tilgængelig, gør det sværere for borgerne at indrette deres handlemåde i overensstæmmelse med lovens krav og sværere også for juristerne at skønne med fornøden sikkerhed over, hvad der er gældende ret. Dette giver flere processer til afklaring af, hvem af de flere uenige der i det konkrete tilfælde måtte kunne få medhold. Men ved siden heraf må man fremhæve betydningen af den sociale udligningsproces, som har fundet og stadig finder sted. Det blev med rette påpeget af den almindelige engelske retsplejekommission, som blev nedsat efter krigen, den såkaldte Lord Evershed-Committee, at de nye regler om Legal Aid ville tendere til at forringe middelstandens stilling, nemlig den gruppe af befolkningen, hvis indtægt eller formue er for stor til at få Legal Aid, og hvis skattebyrde på den anden side betyder, at de alligevel ikke har mulighed for at afse det fornødne pengebeløb til processer. Ganske lignende betragtninger gælder formentlig i de nordiske lande. Også her bevirker den sociale udligning, at den indtægtsgruppe, der ligger over grænsen for den fri proces, får en relativt ringere stilling år for år.

Der kan dog være grund til at pege på, at en del af domstolsbehovet kan imødekommes ikke alene ved fri proces, men også ved, at retsplejen i almindelighed bliver så billig som muligt. Det fører jo for vidt at gå i enkeltheder om de muligheder, der foreligger på dette område. For Danmarks vedkommende kan det nævnes, at underretternes kompetence ikke bør udvides, måske endda sådan, at underretterne blev den normale første instans. Man burde vel endvidere gøre det mere fristende at søge at få sagerne forligt. Det kunne herved overvejes, om det engelske system med payment into court ikke var egnet til overførelse i de nordiske lande. I New South Wales i Australien indførte man ved The Suitors' Fund Act af 1951 en bemærkelsesværdig nydannelse, der skal søge at afbøde den uheldige virkning af, at en appelinstans har modsat retsopfattelse af underinstansen. Hvis nemlig en appellant får medhold alene på grundlag af retsspørgsmål, altså hvor tvivlen angår jus og ikke factum, kan appelinstansen indrømme appelindstævnte ret til at få de sagsomkostninger, der bliver ham pålagt, refunderet af The Suitors' Fund. Trangen til udvidelse af fri proces reglerne vil i alt fald begrænses, såfremt retsplejens system på denne måde forenkles eller i øvrigt giver parterne opfordring til at nedbringe omkostningerne, f.eks. også ved, at man under sanktion af omkostningspålæg søger

at få parterne til en adækvat anvendelse af de såkaldte forhandlings- og dispositionsmaksimer, tilpasset til den enkelte sag.

Med dette er ikke sagt, at de danske regler om fri proces er fuldt ideelle. Det kan dog vistnok fastslås, at man i Danmark med hensyn til de økonomiske betingelser ikke kan stille krav om væsentlige udvidelser. Bedømmelsen er konkret, omend man som vejledende faktor har sygekassegrænsen, der vel navnlig har betydning for fri proces i 1. instans, som meddeles af amterne. Skulle man slække på de økonomiske betingelser, vil efterhånden alle i samfundet kunne møde op med krav om fri proces ved domstolene. Den konkrete bedømmelse kan ligesom de andre spørgsmål om fri proces i høj grad give anledning til diskussion. Som et vigtigt moment ved besvarelsen bør tages i betragtning, som det også er blevet fremdraget her i diskussionen, at støtten fra det offentlige til den mindre bemidlede ikke bør give ham adgang til at føre sager, han ikke som bemidlet selv ville have anlagt ved domstolen. Den præventive virkning, som følger betalingen af retsbyr og depositum for sagførerudgifter, falder bort, når man får fri proces efter de gældende regler. Pligten til at betale modparten omkostninger, om sagen tabes, betyder heller ikke stort, hvis disse omkostninger ikke kan inddrives. Jo mindre beneficianten ejer, jo mindre præventiv kraft har omkostningstruslen. På denne baggrund mener jeg ikke, at man kan undvære en konkret prøvelse, forinden sagen bliver anlagt, af om der er mulighed for at gennemføre kravet. Er der ikke rimelig grund til at føre proces, bør man heller ikke få fri proces. Af samme grund er det naturligt at afpasse det offentliges støtte til andragerens økonomiske forhold, og at pålægge andrageren selv efter evne at bidrage til sagens udgifter, således som det er påpeget af referenten, og som det altså overvejes i Sverige. Dette er også tilfældet efter Legal Aid and Advice Act (1949) i England. Når andragerne spænder over et så stort indtægtsinterval, som tilfældet er, har det også på forhånd mindre sandsynlighed for sig, at fri proces skal være et enten-eller og ikke et mere relativt begreb. I denne forbindelse kan man fremhæve, at fri proces økonomisk giver en part en fordel, som formålet med fri proces sådan set ikke tilsigter. En almindelig vindende procespart, som får tilkendt sagens omkostninger, bærer selv risikoen for, at disse også kan inddrives hos hans modpart. Har han fri proces, er det derimod et spørgsmål imellem staten og den pågældende modpart. Det bør formentlig overvejes at indføre en regel, hvorefter det under sagen indvundne i første række skal bære det offentliges udgifter, således at staten får en første prioritet i domsudbyttet — en ordning der findes i England og ved de svenske retshjælpsanstalter, og en tilsvarende ordning er også foreslået i den svenske betænkning af 1951 om ikke-processuel retshjælp. Om fri proces skal bevilges af domstolene eller af de administrative myndigheder er ofte diskuteret i Danmark, og vil vel hver gang, fri proces kommer til debat, igen vågne op. De oprindelige udkast til den danske retsplejelov henlagde afgørelsen til domstolene i modsætning til, hvad resultatet blev i den endelige lov. Større brændstof er der formentlig ikke i dette spørgsmål i dag i Danmark. Af utvivlsom værdi er det i alt fald, at administrationen gennem fri proces-sagerne holder sig i en vis levende kontakt med domspraksis og dens udvikling. Uddannelsesmæssigt skal man således ikke forklejne den betydning, disse sager har for administrationen. Hvis man skal have en forhåndsprøvelse, tror jeg ikke, at man kan påpege nogen afgørende fordel ved at henlægge den til domstolene. I de kollegiale retter som den danske landsret vil det jo næppe engang blive de samme

dommere, der kunne komme til at pådømme sager, som skulle foretage denne forhåndsprøvelse. Referenten har i sit eksposé peget på, at man kunne tænke sig at indføre en til fri proces svarende virkning, hvis sagen har offentlig interesse, således at det i dommen fastslås, at der skal indtræde denne virkning. Det er jo klart, at denne opgave må være en domsstolsopgave, men til gengæld er den ikke så meget baseret på tarvsbetragtningen som på den offentlige interesse i sagen, og den behøver vel næppe at følge de øvrige regler for fri proces. Skulle fri procesreglerne i almindelighed tages op i Danmark til revision, står jo også den tredie mulighed åben, den vej, man gik i England, at samle administrationen af den fri proces og henlægge den til særlige organer sammensat af sagførere under The Law Society — et spørgsmål jeg skal komme tilbage til om et øjeblik.

Inden for de rammer, som referenten har afstukket i sit skriftlige oplæg, har jeg her søgt at pege nå nogen af de punkter, der kan komme på bane ved en diskussion i Danmark om den fri proces. Vidtrækkende reformer er der næppe trang til. Det mest afgørende spørgsmål vil formentlig være at gøre fri proces begrebet relativt, således at det ikke bliver et enten-eller, men et både-og, ved at gøre det muligt at pålægge parten selv at yde til sagen.

Den ikke-processuelle retshjælp eller rådgivning i almindelighed for mindre bemidlede har været fremme i debatten i Danmark i den allerseneste tid, oprindelig rejst i social-politisk forening og videreført af Sagførersamfundets formand. Vi har i København Studentersamfundets Retshjælp, der daterer sig tilbage til forrige århundrede, og som i de forløbne mere end 75 år har udøvet en stor filantropisk virksomhed. Fra et samfundssynspunkt er trangen til sådan rådgivning måske tilsyneladende noget mindre, end hvad der gælder fri proces. Det er jo væsentligt billigere at søge denne slags rådgivning, end det er at anlægge sager ved domstolene. Ikke desto mindre må fra et samfundssynspunkt også fremhæves den betydning, det har at kunne få bilagt en sag på et så tidligt tidspunkt som muligt. Samfundet vil derved i væsentlig flere sager kunne spare udgifterne til den fri proces. I Danmark er spørgsmålet, når man holder sig til denne ikke-processuelle rådgivning eller almen-juridisk rådgivning, dels om den i København og i øvrigt også i nogle af de andre større byer i Danmark eksisterende filantropiske hjælp bør ændre karakter og vederlægges af det offentlige, dels om personkredsen bør udvides. For tiden må den skattepligtige indkomst for ægtepar ikke overstige 8.000 kr. med et vist tillæg (750 kr.) pr. barn. Navnlig hvis man indfører en glidende skala med egne bidrag, vil der være mulighed for at sætte samme grænse for denne rådgivning som for den fri proces. Men hvis man tager disse spørgsmål om den ikke-processuelle retshjælp op på en bredere basis, så bør organisationen formentlig samles under een hat, således at fri proces-reglerne og denne almene hjælp kommer under fælles styre. Og spørgsmålet bliver da, som jeg nævnte før, om man måske bør gå den vej, som man er gået i England, at samle dette under sagførernes styrelse, dels for at opnå en vis smidighed i reglerne, dels for at afpasse denne hjælp, som jo selvfølgelig i sidste instans skal betales af det offentlige, til det fri sagførererhverv og på denne måde undgå, at sagførerstanden kommer ind på en socialisering.

Den fri retshjælp til mindre bemidlede er sikkert den vej, der i Danmark peger fremover, sådan at parterne i højere grad får det offentliges støtte ved afgørelsen af deres tvivlsspørgsmål. Derimod tror jeg ikke, at den fri proces i sig selv er noget af det, der brænder mest på i Danmark.

ENHETLIG NORDISK LAGSTIFTNING OM SKILJEDOM?

(Se bil. III)

Referenten, højesteretssagfører *Bernt Hjejle* (Köpenhamn):

De, der har fået tid til at læse de teses, der er udsendt som grundlag for diskussionen i dag, vil bemærke, at det sproglige udtryk for det retsinstitut, som vi i dag skal diskutere, er meget forskelligt i de forskellige lande. I Danmark og Norge hedder det voldgift, voldgiftsmand og voldgiftsdom. I Sverige hedder det skiljeman, skiljedom. Og på islandsk hedder det en gärðardom. Og jeg kunne egentlig godt lide — måske er det lidt af kuriositetsinteresse — et øjeblik at opholde mig ved disse forskellige sproglige udtryk for dette retsinstitut. Voldgift betyder, at to parter giver sig en tredie i vold med hensyn til afgørelsen af en retstvist dem imellem. Og hvad egentlig ordet skiljeman, skiljedom betyder skal jeg ikke — jeg er ikke filolog — prøve at trænge dybere ind i; men jeg har opfattet det sådan, at skiljeman er den, der »skiljer» — skiller, som vi siger på dansk — den retstrætte, der er parterne imellem. Det hænger måske noget sammen med udtrykket »skelne», at gøre »ret og skel», »Rätt och skäl»; »skilje» og »skäl» — på dansk »skel» — har vel en vis forbindelse med hinanden. Jeg har, da jeg i går gik og tænkte over det, fundet en bekræftelse på dette derved, at den tilsvarende person på latin hedder en »arbiter». Ordet »arbiter» er sammensat af »ad» og »betere» og betyder »den, der går hen til», underforstået: grænseskellet, nemlig for at afgøre en trætte mellem to naboer om, hvor skellet går imellem de to ejendomme. I det ur-indoeuropæiske samfund var agrarspørgsmål jo meget brændende, og det mest brændende har vel været dette: »hvor går skellet mellem din og min ejendom»? Det er muligt, at det kun er teori fra min side, dette at »skiljeman» har noget at gøre med at trække skellet op imellem to jordstykker; men det er ejendommeligt, at da jeg på vejen herhen spurgte mine islandske venner: hvad betyder egentlig »gärðarmaðr», så svarede de, at det er den, der sætter et gærde op imellem to jordstykker. Se — så har vi altså denne, synes jeg, ganske morsomme forbindelse mellem de forskellige udtryksmåder: den latinske, den svensk-finske og den islandske. Det viser sig altså, at den dansk-norske udtryksmåde afviger, medens de andre altså i virkeligheden til syvende og sidst er udtryk for det samme. Undskyl denne lille digression, den har jo strengt taget ikke noget at gøre med

emnet i dag — men jeg syntes, det var ganske morsomt at trække den frem.

Forholdet er jo det, at voldgift er den ældste form for afgørelser af retstrætter, og voldgiftsmanden var i det gamle indoeuropæiske samfund det samme, som dommeren i en statsdomstol er i dag. Det er en interessant udvikling, som vi ser overalt i de europæiske samfund igennem historiens forløb: kampen for at skabe uafhængige domstole, for hvilke borgerne kan indbringe deres retstrætter, og at udstyre disse domstole på en sådan måde, at borgerne altid kan være sikre på retsbeskyttelse der. Man kan forsåvidt spørge, hvordan det nu kan gå til, at man samtidig har bevaret denne private domstol, som en voldgift er; det er egentlig, synes jeg, også ud fra et demokratisk synspunkt, interessant at se, at man altså ikke har villet udstyre statsdomstolene med den udelukkende avgørelsesmyndighed, men har accepteret, at private ved siden af statsdomstolene kan etablere en domstol, som kan afgøre retstrætter. Karakteristisk i så henseende er det, at totalitære stater ikke ynder voldgiftsdomstole — noget af det første Hitler gjorde, da han kom til magten i Tyskland, var at begrænse voldgiftsdomstolenes område. Men vi har altså bevaret dem, og det er der jo i et frit demokratisk samfund givetvis heller ikke nogen betænkelighed ved — det er et udtryk for den almindelige aftalefrihed — når blot man dels trækker visse grænser for, hvorledes en sådan voldgiftsdomstol sammensættes og virker, så man derved tager hensyn til de områder, som staten må reservere for sine egne domstole, dels sørger for, at der ikke derved bliver mulighed for udnyttelse af den enkelte borger. Så har man taget de to afgørende hensyn, og man når derved frem til tre grundsætninger, der er afgørende for bevarelsen og udviklingen af voldgiftsinstituttet. For det første må det være parternes frie vilje, der bestemmer aftalen; det må ikke være sådan, at den ene part er tvunget eller udnyttet på en eller anden måde. Dernæst må den pågældende retstvist være tilstrækkeligt konkretiseret, således at en part ikke generelt giver helt eller delvis afkald på det retsbeskyttelse, han har ved domstolene. Endelig — og det er vel det mest afgørende af det altsammen — må aftalen sikre, at voldgiftsmanden eller voldgiftsmændene er upartiske. Er disse krav opfyldt, kan efter min opfattelse resten overlades til parterne, og en legal regulering er næppe nødvendig. Det har vi set i Danmark.

I Danmark har vi kun een lovbestemmelse. Den er 300 år gammel, og den udtrykker sig med den enkelhed, som datidens mennesker formåede. Ligesom man i et lille frø har alle de substanser, hvoraf et stort træ kan vokse op, sådan har man her i denne lille lovbestemmelse sam-

menfattet alle de faktorer, der er afgørende for dette retsinstituts vækst. Det er den bestemmelse, som jeg har citeret i mine teses: Danske Lov 1—6—1. Den lyder således: »Dersom Parter voldgive deris Sag og Tvistighed paa Dannemænd, enten med Opmand eller uden, da hvad de sige og kiende, saa vit deris Fuldmagt dennem tillader at giøre, det staar fast og kand ej for nogen Ret til Underkiendelse indstævnis». Deri ligger det altsammen. En aftale om privat, frivillig voldgift med udelukkelse af domstolene er gyldig. Det er det første punkt. Det andet punkt ligger i ordet »Dannemænd», hvori man indlægger et krav om voldgiftsmandens habilitet og upartiskhed. For det tredie: når de afgør sagen inden for den bemyndigelse, der er givet dem, så er kendelsen gyldig. Og endelig for det fjerde: en gyldig voldgiftskendelse kan ikke underkendes af de ordinære domstole, d.v.s. domstolene kan kun påkende gyldighedsspørgsmålet, og ikke sagens realitet. Det er det grundlag, som de danske domstole har arbejdet på, og på hvilket de har bygget dette store og nuancerede retsinstitut. Og de har gjort det på en sådan måde, at det er relativt få spørgsmål om voldgift, der kommer til gyldighedsprøvelse hos domstolene. Der ligger altså en vis forskel her mellem Danmark og Island på den ene side og Sverige og Finland, som har en ret indgående lovgivning om dette spørgsmål, på den anden side. Norge, kan man sige, ligger i midten med en viss lovgivning, men ikke så indgående.

Og nu er det spørgsmål, som vi i dag er kommet sammen her for at drøfte, altså dette: Er der grund til at skabe en fælles regulering af dette retsinstitut mellem de nordiske lande? Skal vi i Danmark opgive vor retsudvikling gennem domstolene? Skal Sverige og Finland opgive deres nuværende ret nuancerede love, og skal vi prøve, om vi kan samle os om et fælles nordisk grundlag? Jeg har tidligere ment, at det måske ville være rimeligt at gøre det, men mine overvejelser nu har ført til, at jeg ikke mener, der i Danmark er nogen egentlig trang til det. Men på den anden side vil jeg gerne sige, at hvis det under denne diskussion i dag viser sig, at der virkelig fra finsk, svensk og norsk side eksisterer et ønske om en regulering af dette retsinstitut, så følger det af sig selv, at vi går med. I så fald må vores standpunkt blot blive dette: gør det enkelt!

Jeg nærer som sagt tvivl om, hvorvidt der er grund til at skabe en nordisk fælleslovgivning, og jeg vil gerne underbygge det lidt nærmere med nogle forskellige betragtninger, som jeg mener taler imod en legal regulering. — For det første: alt for faste rammer hindrer efter min opfattelse en naturlig udvikling af dette retsinstitut — en udvikling, som

vi i Danmark har gode erfaringer med. Dernæst mener jeg, at det er ubetænkeligt at give plads for en sådan fri udvikling igennem domstolene. Det har vist sig hos os, at domstolene under en sådan fri udvikling fuldtud formår at beskytte de enkelte borgere mod uheldige udvækster. — Fremdeles vil jeg fremhæve, at det er meget forskellige livsforhold, der kommer ind under en sådan regulering, og det kan gøre én noget betænkelig ved at regulere alt for meget. Voldgift strækker sig jo så at sige over alle livets forhold. Fra den lille familietvist, hvor kusine Clara og fætter Peter beder onkel Ole om at afgøre, hvem der skal have kommoden, og op til de meget nuancerede og vanskelige retsspørgsmål, som man af en eller anden grund ikke ønsker for domstolene. Enten fordi man vil have en hurtig og inappellabel afgørelse eller for at undgå offentlighed eller af andre grunde. — Jeg vil videre nævne de oplysninger fra Finland, som korreferenten, professor Bo Palmgren tidligere har nævnt, og hvoraf det fremgår, at den finske legale regulering har givet anledning til, at der er groet retstrætter op — jeg tror, at professoren bruger udtrykket »som svampe efter regn». Og noget i den retning skulle vi jo gerne forskånes for. — Jeg kan måske her lige indskyde en ting, som jeg kunne være lidt betænkelig ved. Det er i Danmark lykkedes gennem domstolenes praksis at skabe en meget effektiv beskyttelse for den enkelte, som inden for kooperationer og foreninger undertiden står svagt, når retstrætter er henlagt til denne forenings myndigheder. Det er et politisk noget ømfindeligt område. Man kunne tænke sig, at politisk prægede foreninger kunne gribe ind i en sådan legal regulering, og det ville jeg se med nogen bekymrin på. Men det er muligt, at det er overdrevent. — Endelig vil jeg til sidst sige, at vort lovstof vel allerede er stort nok. Vi kender fra Det gamle Testamente de mange plager, der hjemsøgte Ægypten på grund af dets daværende herskers mindre heldige egenskaber, men de blev dog forskånet for støjplagen og for lovplagen. Det er vel nok to af vor tids værste plager, og jeg synes ikke, man uden særlig anledning skal gøre lovstoffet større, end det allerede er.

Man vil herefter forstå, at man fra dansk side ikke er overvældende interesseret i en nordisk lovgivning her. Det har da også været konklusionen i mine teser. Men på den anden side vil jeg gerne gentage, at hvis man fra de øvrige nordiske landes side mener, at det er betydningsfuldt og hensigtsmæssigt, så går vi naturligvis også med, men så må — som jeg før sagde — kravet fra vor side blive: gør det simpelt, og gør det let tilgængeligt. Det er ofte lægmænd, der er voldgiftsdommere, og de må have det kort og klart.

Endelig vil jeg sige: lad os ikke komme ind på legalt fastsatte gyldighedsbetingelser. Vor tids domsudvikling har vist, at domstolene fuldtud forstår at administrere den frie gyldighedsbedømmelse og at beskytte parternes loyale interesser derved.

Skal vi have en legal regulering, har jeg til sidst i mine teser fastslået nogle punkter, som jeg mener, man bør begrænse reguleringen til. Det er de punkter, på vilke det har vist sig, at man i Danmark undertiden har savnet regulering. For det første mener jeg, at der bør gives bestemmelser om statsdomstolenes medvirken til voldgiftens oprettelse og funktion i sådanne tilfælde, hvor en part hindrer eller på anden måde lægger vanskeligheder i vejen for gennemførelsen af aftalen eller voldgiftsrettens arbejde. For det andet bør der gives bestemmelser om voldgiftskendelsers gennemførelse. Da der ikke bør foreslås lovfæstelse af bestemte ugyldighedsgrunde, må man formentlig stadig i Danmark kræve, at voldgiftskendelsen forelægges for en ordinær domstol, men der må gives bestemmelser, der sikrer, at kendelsen hurtigt kan føres igennem ved domstolen. Fremdeles bør der være bestemmelser, der tilsikrer, at foreningers selvdømmeorgan er upartisk sammensat. Endelig bør der være bestemmelser, der tilsikrer, at voldgiftsaftaler og voldgiftsklausuler indgået i og voldgiftskendelser afsagt i andre nordiske lande fuldtud ligestilles med indenlandske aftaler, klausuler og kendelser i ethvet andet nordisk land.

Jeg håber, at jeg med de teses, som jeg har skrevet som grundlag for diskussionen, og med disse supplerende bemærkninger har skabt et grundlag, på hvilket vi nu kan diskutere spørgsmålet om, hvorvidt det vil være rigtigt at gennemføre en ensartet nordisk lovgivning om voldgift. Det er et ønske, der er fremsat fra finsk side under forhandlingerne i Stockholm i fjor, og vi har gerne taget det op, fordi det vil være rigtigt at få belyst det.

Korreferenten, professor *Bo Palmgren* (Helsingfors):

Herr ordförande, mina damer och herrar.

När jag läste inledarens teser kom jag att tänka på en liten nätt historia, som jag nyligen hört.

Det var på en nordisk konstnärsfest i Paris. En ung norrman hade kastat längtansfulla blickar på en dansk författarinna. Han sände henne en biljett: »Vil de detsamme som jeg?» Hon skrev genast till svar: »Ja, men ikke med dem!»

Det förefaller mig som om vi i dagens diskussion skulle befinna oss i ungefär samma läge. Vi vill alla det samma, vi vill ha ett skiljedoms-

förfarande som är smidigt och ändamålsenligt samt fritt från formaliteter och finurligheter. Men vi kan kanske inte finna en gemensam lösning.

Inom de tre länder som redan har en detaljerad lagstiftning om skiljedom — Finland, Norge och Sverige — måste rättsutvecklingen i väsentliga delar föras fram i lagstiftningsväg. Man måste bortarbeta onödiga formföreskrifter och fallgropar. Man måste fylla sådana luckor som lett till svårigheter och trassel. Min tanke var, när jag för den finländska lokalstyrelsen föreslog att detta ämne skulle göras till föremål för överläggning vid årets nordiska juristmöte, att ett nordiskt samarbete inom lagstiftningen skulle bilda den gynnsammaste miljön för en rättsutveckling i den riktningen. Närmast tänkte jag mig att man under diskussionen vid juristmötet kunde dra upp vissa riktlinjer för ett sådant gemensamt lagstiftningsarbete.

Men så kom den danska synpunkten. Vi fick höra att man i Danmark hittills klarat sig gott utan någon detaljerad lagstiftning. Inledaren har upplyst oss om att man där hyser den uppfattningen att en detaljerad lagstiftning snarast innebär en fara och en olägenhet på ett sådant rättsområde där rörlighet och anpassning är av största betydelse. Inte utan fog har inledaren kunnat peka på vissa ogynnsamma resultat av den detaljerade lagstiftningen i andra länder. Och så har inledaren kommit fram till sitt svar: »Ikke med dem».

Den danska synpunkten har inte varit alldeles självfallen. Inledaren nämner själv, att han för inte så länge sedan varit en förespråkare för ett nordiskt samarbete på skiljedomslagstiftningens område. Hans stora arbete »Frivillig voldgift» innehåller ett fullständigt förslag till en dansk skiljedomslag. Men om hans livserfarenhet har lett till en annan ståndpunkt, så är denna värd all respekt och det danska skiljedomsväsendet all beundran. Det bär vittne om ett lyckligt folklynne och om en hög rättskultur att man på detta område klarat sig utan någon detaljerad lagstiftning och att förhållandena i praktiken gestaltat sig på ett så gynnsamt sätt, att man allt framgent anser en sådan lagstiftning obehövlig.

Det danska folklynnet förefaller att ha ett drag, som just på detta område kommer väl till pass. Man behöver väl knappast mer än se på den smidiga trafiken på Köpenhamns gator eller ställa några tveksamma frågor till personalen på ett hotell eller en restaurang, i en butik eller en biljettlucka, förrän man lägger märke till detta lynnesdrag. Danskarna är till sitt väsen tillmötesgående och färdiga att ordna upp saker och ting, utan att vara bundna av formaliteter och fördomar. Det är ju så, att skiljedomsförfarandet har sina största möjligheter att lyckas väl, om parterna och skiljemännen besjälas av en sådan anda av tillmötes-

gående och strävan att i angenäma former ordna upp parternas mellanhavanden.

En hög och levande rättskultur hos ett folk kan ta sig det uttrycket, därför att domstolarnas medlemmar äger förmåga och vana att ur rättsordningens allmänna grundsatser finna en riktig och rättvis lösning för sådana fall där speciella lagstadganden saknas. Men behovet av en detaljerad lagstiftning blir större i den mån man inte kan lita lika helt och fullt på domstolarna — om domstolarna visar osäkerhet och handfallenhet i sådana situationer, så att lagens tystnad mer eller mindre kan bli liktydig med rättsosäkerhet eller rent av rättslöshet för parterna.

Här är inte rätta platsen att gå in på några jämförande studier i domarmentalitet och domarkvalitet eller att försöka utreda i vilken mån rättskulturen på det ena och det andra hållet förmått försvara sin plats eller måhända blivit kantstött i nutidens grottekvarn. Jag hoppas att man inte skall behöva ha känslan av att det mellan de nordiska länderna föreligger någon utslagsgivande olikhet i detta avseende. Men i stället kan man väl våga påståendet att ett land, som redan smakat av lagstiftningens frukter på gott och ont, har svårt att återvända till paradiset. Inledaren har uttalat den förmodan, att man varken i Finland, Norge eller Sverige i dagens läge skulle vilja helt upphäva de gällande skiljedomslagarna och övergå till det danska systemet med rättsutveckling genom rättspraxis. Om denna uppfattning ber jag att få förena mig.

Med detta utgångsläge måste väl frågeställningen i dagens diskussion sist och slutligen bli denna: »Är skiljedomslagstiftningen i Finland, Norge och Sverige i behov av reformer eller översyn? Borde detta i så fall ske i samarbete mellan dessa tre länder?»

För Finlands del är jag beredd att obetingat besvara båda frågorna jakande. Behovet av reformer har med önskvärd tydlighet framgått vid den diskussion, som senaste år fördes inom Juridiska Föreningen i Finland. Det skulle säkerligen vara till stor nytta för Finland, om dessa reformer kunde genomföras i samarbete med Norge och Sverige. Ett utbyte av erfarenheter och insikter kunde helt säkert vara ägnat att undanröja fördomar och förutfattade meningar.

Nu återstår bara att höra vad man i Norge och Sverige tänker om saken. Det är att hoppas att dagens diskussion skall bjuda på upplysande uttalanden både om behovet av reformer och översyn av skiljedomslagstiftningen och om önskvärdheten av ett samarbete på detta område.

I dagens läge får man med full förståelse acceptera, att Danmark vill stå utanför eller åtminstone vill förhålla sig avvaktande. Men vid

eventuella gemensamma förhandlingar vore det säkerligen värdefullt om åtminstone någon dansk delegat kunde följa med förhandlingarna och hålla de övriga underkunniga om hur man i Danmark ser på olika principiella och praktiska problem som kommer under debatt. Ty en sak borde man i alla fall hålla fast vid — även om rättsreglerna i några länder utformas genom lagstiftning och i andra länder genom rättspraxis, borde man likväl eftersträva att själva rättsreglerna till sitt sakliga innehåll så mycket som möjligt överensstämmer med varandra.

Det är att hoppas, att vi under diskussionen också skall få höra hur man i Island ser på frågan. Utgångsläget i Island förefaller att vara i huvudsak detsamma som i Danmark. Men det vore av värde att få höra vad man där tänker om den vidare rättsutvecklingen i ämnet.

När det sedan gäller att försöka uppdraga några riktlinjer för ett lagstiftningssamarbete, kunde jag börja med att hänvisa till den önskelista, som uppställdes av mig när jag senaste år inledde diskussion i ämnet i Juridiska Föreningen i Finland, och dessutom till de ytterligare önskemål, som då framfördes av andra deltagare.

Ett huvudönskemål hänför sig till reglerna om skiljeavtalets form samt övriga regler som angår skiljeavtalets giltighet och verkningar. Skiljeavtalet bör göras så formfritt som möjligt. Med tanke på de många fall, då en skiljedomsklausul ingår såsom en punkt i ett huvudavtal, bör man sträva att avlägsna och utmönstra alla sådana rättsregler, som kan leda till att skiljedomsklausulen blir ogiltig och overksam fastän huvudavtalet blir giltigt och länder till efterrättelse. I Finland kan man ur det levande livet anföra flere exempel på att en part velat fasthålla vid ett huvudavtal och velat dra nytta av dess innehåll, men försökt undandra sig tillämpningen av en skiljedomsklausul som ingår i avtalet. Tyvärr kan man anföra många exempel på att en sådan manöver lyckats, därför att lagstiftningen inte gett tillräckligt stöd åt den part som velat åberopa skiljedomsklausulen. I några fall har utgången blivit direkt stötande.

Ett annat huvudönskemål är, att själva förfarandet befrias från formföreskrifter och andra sådana föreskrifter, som efteråt kan medföra förargelse och måhända kan på ett illojalt sätt utnyttjas av den part, som förlorar i skiljedomen. Jag skall inte här gå in på några detaljer, men vill belysa saken med ett enda exempel. Finlands skiljemannalag föreskriver beträffande skiljeavtal om framtida tvist, att den som påkallar skiljeavtalets tillämpning skall meddela sin motpart skriftlig uppgift om den eller de frågor, för vilka han äskar skiljedom, samt tillställa skiljemannen ett exemplar av denna anmälan. Om käranden försummar

någonting av detta, men likväl inför skiljedomstolen framställer sitt yrkande så klart och tydligt att svaranden kan inlåta sig på svaromål och skiljemännen ge dom i saken, så svävar ett damoklessvärd över skiljedomen. Vardera parten, således också den försumliga käranden själv — om skiljedomen går honom emot — kan när som helst göra denna försummelse gällande som en absolut ogiltighetsgrund. Om skiljedomen inlämnas för verkställighet, måste överexekutor ex officio beakta denna ogiltighetsgrund, även om ingen invändning göres därom. Sådana fallgropar bör inte få finnas.

Det krav på skriftlig form, som kanske alldeles särskilt framträtt i Finlands skiljedomslagstiftning, kan måhända åtminstone delvis sättas i samband med en ganska väsentlig olikhet mellan Danmark å ena sidan samt Finland, Norge och Sverige å den andra. I Danmark måste man alltid vända sig till domstol för att få förordnande av verkställighet av skiljedom. I Finland, Norge och Sverige har man att gå direkt till exekutiv myndighet. För detta ändamål har man i dessa länder velat skapa ett mer eller mindre fullständigt skriftligt underlag. Strävan till en enklare verkställighet har härvid tillgodosetts på bekostnad av enkelheten i själva grundreglerna för skiljedomsförfarandet.

Svårigheten att sammanjämka dessa två intressen kan emellertid undanröjas, om man öppnar två alternativa vägar för verkställigheten. Den som har ett fullständigt och klart exekutionsunderlag skulle få gå direkt till exekutiv myndighet. Men om underlaget inte är så klart och fullständigt som lagstiftaren oundgängligen anser sig böra fordra, skulle sökanden få vända sig till domstol för att få ett förordnande om att skiljedomen skall gå i verkställighet. En sådan möjlighet skulle betydligt lätta den börda som de av lagstiftaren nödigbefunna formföreskrifterna innebär. En del av de grunder, som obönhörligen leder till att skiljedomen blir ogiltig och inte kan verkställas, skulle förändra karaktär och i stället endast leda till att verkställigheten måste sökas domstolsvägen. Möjligheten att vända sig till domstol skulle åter helt säkert i betydande mån förtaga parterna lusten att dra krokben och göra formella invändningar. Man skulle på detta sätt få ett slags säkerhetsventil, som skulle lätta övertrycket och ge skiljedomsförfarandet en gynnsammare atmosfär.

På ett annat plan än de här anförda önskemålen ligger de önskemål, som hänför sig till parternas likställighet och till skiljedomens opartiskhet. I dessa frågor har i Danmark utbildats rätt föredömliga grundsatser genom domstolspraxis. Obunden av alla legala regler har man här kun-

nat uppställa och fasthålla vid jämförelsevis höga anspråk. I Finland förefaller det som om den nu gällande lagstiftningen just i dessa frågor skulle innebära en allvarlig fara. Genom att domstolarna och de exekutiva myndigheterna är obenägna att ställa högre krav än lagen uttryckligen fordrar, kan det här tänkas uppstå ett tomrum, som inte nås av lagens regler och som inte heller blir utfyllt av domstolarna och de exekutiva myndigheterna. Här borde lagens mer eller mindre kasuistiska regler utbyggas med ett par generalklausuler, som ger domstolarna och de exekutiva myndigheterna klar anvisning att vägra medverkan i sådana fall där parternas likställighet blivit åsidosatt eller där förutsättningarna för ett opartiskt avgörande inte blivit behörigen tillgodosedda. I Norge och Sverige finns åtminstone delvis mera generellt hållna regler, men också där förefaller det att finnas rum för en vidare utveckling, särskilt när det gäller likställighetsprincipen.

Jag skall inte belasta framställningen med en uppräkning av möjligheterna till rent tekniska förbättringar i de olika ländernas skiljedomslagstiftning. En sak förtjänar måhända att särskilt nämnas — frågan om orten för skiljedomsförfarandet. Det vore helt säkerligen av vikt att skiljedomslagstiftningen skulle innehålla en supplerande regel om orten för skiljedomsförfarandet om parterna inte överenskommit någonting därom och oenighet uppkommer i frågan. I samband därmed borde uppmärksamhet ägnas åt en förenkling och ett förtydligande av reglerna om behörig domstol för rättshjälp och för tvist i anledning av ett skiljedomsförfarande.

Här kan jag passa på att inskjuta en sak, där Finlands lag kan tjäna som föredöme. Finlands skiljemannalag förutsätter inte att skiljedomen givits inom Finland. Detta innebär att en utländsk skiljedom kan gå i verkställighet alldeles på samma sätt som en inländsk, om blott den i övrigt uppfyller de krav som uppställts av skiljemannalagen. Om denna regel antas av de övriga länderna och om man dessutom kan enas om att uppställa åtminstone i huvudsak överensstämmande giltighetskrav, så når man en ganska enkel lösning av frågan om verkställighet av skiljedom i annat nordiskt land — en fråga vid vilken inledaren fäst särskild uppmärksamhet.

Härmed är jag färdig att framlägga mina slutpåståenden, som egentligen inte motsäger inledarens uppfattning i sak, men innebär ett sätt att angripa hela problemet ur andra utgångspunkter. Mina teser är följande:

1) Finlands skiljedomslagstiftning är i behov av reformer.

2) Om även Norges och Sveriges skiljedomslagstiftning anses vara i behov av reformer eller översyn, så borde arbetet ske i samråd mellan dessa tre länder.
3) I detta samarbete skulle det vara av värde att uppehålla kontakt med Danmark och Island, även om dessa länder inte önskar någon detaljerad skiljedomslagstiftning.
4) Om samarbetet inriktas endast på lagstiftningen i Finland, Norge och Sverige, så behöver man inte känna sig bunden att begränsa förhandlingarna till de problem som inledaren uppräknat i sin 7. punkt.

Jag är ändå angelägen att framhålla, att inledarens uppräkning kan synas som en god vägledning. Den visar vilka frågor som framför allt kan vara i behov av att lösas inom nordiskt lagstiftningsarbete. Den utgör en allvarlig och välbehövlig varning mot att låta lagstiftningen svälla ut och bli alltför detaljerad, så att den lägger band på skiljedomsväsendets fria utveckling. Jag hyser den meningen, att vi får vara inledaren mycket tacksamma för att han gett oss en både försynt och vidsynt tankeställare. Men den bör inte avskräcka de andra länderna från att i samråd genomföra de reformer och den översyn som behövs här och som endast kan fås till stånd genom ändring i de nu gällande lagarna.

Højesteretssagfører *Niels Klerk* (Köpenhamn):

Der er måske een faktor, der har betydet, at vi i Danmark har kunnet klare os uden den svampeskov af retssager, som vi har hørt om fra Finland, i hvilken forbindelse jeg dog gerne vil takke Finland for de kantareller, jeg just har spist til frokost. De var aldeles fremragende. Men det er dette, og jeg ser her bort fra de voldgiftssager, som dr. Hjejle omtalte, som er foreningsvoldgiftssager, som er et problem for sig selv, hvor vi skal passe lidt på, fordi vi der kommer ind i en hvepserede af politik, fagforeningsbevægelse og så meget andet, og jeg ser også bort fra de tidspunkter, hvor følelserne er stærkere end forstanden — jeg tænker her på f. eks. de voldgiftssager, vi havde i Danmark efter den tyske okkupations ophør om udstødelse af unationale personer fra forskellige organisationer, men når man ser bort derfra, så er situationen i Danmark den, tror jeg, man kan sige, at selv om parterne, når de vælger deres repræsentanter, der skal sidde på hver side af opmanden, som oftest kan være lidt hæmningsløse, det er f. eks. i Danmark ikke sjældent, at man har sin advokat, og som voldgiftsmand udpeger advokatens kompagnon, så er det en meget fast tradition i Danmark, at opmanden vælges ud fra helt andre kriterier. I virkeligheden tror jeg, at forholdene er det, at 95 % af danske voldgiftsdomme eller voldgiftskendelser afsiges af et meget lille fåtal af opmænd, og opmænd, der foruden at have sådanne kvalifikationer, at de kendelser, de afsiger, ikke lider af ugyldighedsgrunde, fordi de passer på, og ved, hvad de skal passe på under selve voldgiftssagens behandling, så er det ofte sådan, at i alt fald en del af disse meget få mænd har den egenskab, at når parterne sidder over for dem, og disse ganske få personer — danskerne ved, hvem jeg tænker på — de har sagt deres mening, så

retter man sig efter dem. Der bliver ingen retssager bagefter, fordi det er meget stærke personligheder. Men jeg tror, dette skal nævnes, fordi vi kan risikere i Danmark, at hvis denne tradition forlades, hvis vi får voldgiftsopmænd af ringere kvalitet på den ene eller den anden måde, at så kan vi komme ud for de retssager, som vi hidtil har været forskånet for, og så kan vi måske ikke længere i Danmark tage det standpunkt, at vi kan klare os uden lovgivning, uden at vi kommer ud i noget større antal retssager i den anledning.

Professor *Tauno Tirkkonen* (Helsingfors):

Dr. Hjejle har som referent behandlat frågan om gemensam nordisk lagstiftning beträffande skiljemannaförfarande. Dr. Hjejles slutkläm är den, att föreliggande ämne inte lämpar sig för en gemensam nordisk lagstiftning. De synpunkter, som dr. Hjejle i sina teser framför till stöd för denna sin inställning, synes mig övertygande. Jag instämmer således med dr. Hjejles slutkläm. Till det ovansagda skulle jag vilja foga ännu följande:

Dr. Hjejle konstaterar, att Sverige, Norge och Finland har en detaljerad lagstiftning om skiljemannaförfarandet, då åter detta institut i Island och Danmark utvecklat sig genom domstolspraxis. Därav drar dr. Hjejle den enligt min mening fullt riktiga slutsatsen, att det är mycket svårt att förmå de länder, som redan traditionellt äro vana att arbeta med en ingående legal reglering av skiljemannaförfarandet, att avskaffa en sådan reglering. Detta gäller säkert även Finland, där tron på lagstiftarens möjlighet att genom detaljerade bestämmelser ordna allt mellan himmel och jord snarare tyckes vara i tillväxt än i avtagande. Utan att göra sig skyldig till någon större överdrift kan man även säga, att den nyare finska lagstiftningen ej på långt när motsvarar det kravet, att stadgandena i lag skola vara så enkla och lätt tillgängliga som möjligt. Det jag nu anfört hänför sig även till den finska lagen om skiljemannaförfarande av år 1928. Denna lag innehåller ett stort antal formföreskrifter, som delvis äro av den art, att de gett upphov till svåra tolkningsfrågor. Delvis har följden av dessa stadganden blivit den — som även professor Palmgren påpekat — att det genom lagens bestämmelser uppstått alltför många möjligheter att på formella grunder vid statlig domstol angripa skiljedomen. Professor Palmgren har ju även framhållit, att efter skiljemannalagens tillkomst talrika rättegångar vuxit upp som svampar osv. Jag tror å min sida ändå, att det inte skulle bli någon mera kraftig svampsoppa av det. Inte är det så förskräckligt många fall ändå, men det är kanske en smaksak.

Just beträffande ogiltighetsgrunderna av skiljedom är den finska lagen om skiljemannaförfarande nog i behov av en grundlig översyn. Men — och härvid måste väl undertecknad betecknas såsom besmittad av tron på lagstiftarens förmåga att på ett tillfredsställande sätt ordna vissa saker och ting — några enkla och klara regler angående ogiltighet av skiljedomar borde lagen nog innehålla. Jag misstänker nämligen, att våra finska domstolar, som traditionellt kunnat ty sig till de i lagen uppräknade ogiltighetsgrunderna, ej på ett tillfredsställande sätt kunna giva skydd åt parternas rättmätiga intressen, om domstolarna utan vidare få fritt bedöma frågan om skiljedomars giltighet. Jag är således pessimist i fråga om en gemensam nordisk lagstiftning beträffande skiljemannaförfarandet. Å andra sidan vill jag nog gärna medge, att det ur alla synpunkter vore ett idealtillstånd att ha en sådan gemensam lagstiftning och bland de närvarande här finns det säkert många

jurister, som ser saken från en betydligt ljusare synpunkt än referenten, korreferenten och undertecknad. Såsom belägg därför, att det finns optimister även i den stora världen, må i detta sammanhang anföras, att det på föranstaltande av Institut international pour l'unification du droit privé utarbetats ett förslag till en enhetlig lag om skiljemannaförfarande hänförande sig till privaträttsliga förhållanden av internationell karaktär (»Projet d'une loi uniforme sur l'arbitrage dans les rapports internationaux en droit privé»).

Detta förslag är av år 1954. Naturligtvis är det inte min mening att i detta sammanhang granska förslaget ifråga. Jag vill endast omnämna en detalj, som har vissa beröringspunkter med det jag ovan anfört. I förslagets 29 artikel uppräknas under åtta olika punkter de grunder, som göra en skiljedom ogiltig. Även de två följande artiklarna — artikel 30 och 31 — reglera vissa speciella fall av ogiltighet. Man kan således konstatera, att förslaget ej upptagit det danska systemet, d.v.s. systemet att låta domstolarna fritt bedöma frågan om skiljedomars giltighet.

Hovrättsrådet *Viktor Petrén* (Stockholm):

Icke så mycket som förutvarande ledamot och ordförande i Svea Hovrätt, utan fastmer som under en lång följd av år ofta anlitad skiljedomare i Sverige, även av Tekniska Skiljedomsinstitutet, vill jag yttra några ord om min erfarenhet av skiljemannalagens tillämpning i Sverige. Om berörda institut, som torde vara en egenhet för Sverige, må först nämnas följande. Det är ganska vanligt, att kontrahenter i avtal inom handel och industri förbinda sig att i händelse av tvist rörande avtalets tolkning eller tillämpning vända sig till Tekniska Skiljedomsinstitutet för utseende av skiljemän. Detta institut utser då i varje förekommande fall tre skiljedomare att avgöra tvisten. Ofta utses då en jurist och två tekniskt sakkunniga. Jag har ofta tjänstgjort som ordförande i sådan skiljenämnd.

Sedan vill jag nämna några ord gentemot professor Palmgrens uttalande här i trycket. Där står att det i Finland »som svampar ur jorden» vuxit upp talrika klanderprocesser emot meddelade skiljedomar. Detta torde gälla endast Finland och, såvitt jag även i samtal med professor Palmgren funnit, har något annat icke heller av honom åsyftats; för Sveriges vidkommande har hans uttalande i varje fall icke någon giltighet. Vi har enligt erfarenhet i vårt land — åtminstone enligt den erfarenhet jag besitter — ganska ringa frekvens av fall av klandertalan emot skiljedomar. Under de 20-tal år jag tjänstgjort som viceordförande och ordförande i Svea Hovrätt är det mycket sällan vi överhuvudtaget fingo sådana rättegångar att handlägga. Min erfarenhet av den svenska lagstiftningen om skiljedom är för övrigt, att den på det hela taget fungerar tillfredsställande. Vi ha dessa bestämmelser i 1929 års lag och enligt min mening föreligger i stort sett icke något aktuellt behov av ändring av denna lag. När vi emellertid nu erfara att det i Finland föreligger behov av att reformera den där gällande lagen i ämnet, så kan det dock vara lämpligt att få en översyn även av de svenska och norska lagarna i ämnet, såsom av båda de föregående talarna framhållits. På den punkten är jag fullkomligt ense med dem. Jag vill emellertid framför allt fastslå, att det torde vara en allmän uppfattning i Sverige, att den svenska lagen och den därå grundade praxis fungerar tillfredsställande utan de olägenheter, som tycks ha framkommit i Finland.

Det är synnerligen intressant att erfara, huru förhållandena utvecklat sig i Danmark. Där har praxis vuxit upp utan några detaljerade lagbestämmelser. Jag

delar helt de föregående talarnas uppfattning, att detta endast är av godo. Det ter sig för mig mycket sympatiskt, att det där utvecklat sig en sådan sedvanerätt, som inte behöver stöd utav detaljregler i lag. Jag tycker det rentav vore synd att ändra förhållandena därvidlag och jag tror icke heller att det är någon gängse uppfattning i Danmark att så borde ske. Referenten har ju ställt sig relativt välvillig till den tankegången. Jag vill för min del helt instämma i deras mening, som finner det icke vara önskvärt att ändra en sådan praxis av rättskonstruktiv karaktär, som utvecklat sig i Danmark.

Jag är ense med referenten däruti, att det med hänsyn till sålunda i våra nordiska länder föreliggande olika förhållanden icke är önskvärt att skapa en nordisk gemensam lagstiftning i ämnet, men när nu en översyn för Finlands vidkommande behövs, bör den som sagt lämpligen omfatta jämväl Sverige och Norge, och då torde vara lämpligt, att också Danmark och Island bli representerade, i varje fall som ett slags observatörer. Särskilt vill jag understryka, att om en gemensam nordisk lagstiftning i allt fall skulle komma till stånd, så är det, som referenten uttalat, alldeles uppenbart önskvärt, att man bör göra lagen så enkel och litet omständlig som möjligt, och därvidlag finner jag icke något att erinra mot de av honom föreslagna bestämmelserna. Sedan kan ju under arbetets gång komma fram ytterligare önskemål rörande lagarnas innehåll.

Självklart önskemål är, som av referenten framhållits, att i behörig form i något av de nordiska länderna meddelad skiljedom bör kunna verkställas jämväl i de andra av dessa länder lika med i det egna landet avkunnade skiljedomar. För Sveriges vidkommande är detta i viss mån tillgodosett genom lag, som utfärdades 1929 om utländska skiljedomars verkställande. Denna kan ju utvidgas och förbättras. Beträffande de önskemål, som professor Palmgren i övrigt framställt, är jag ense med honom.

Høyesterettsadvokat *Dagfinn Dahl* (Oslo):

Herr formann, mine damer og herrer.

Jag hadde ikke tenkt å ta ordet her i dag, men som gammel forsikringsjurist vil jeg gjerne komme med et par spredte bemerkninger.

For forsikringsselskapene gjelder det særlig to hensyn når man skal avgjöre om man vil gå til prosess mot en forsikringstaker eller en skadelidt. Det er hvor hurtig kan man komme frem og pressens referater. Det er meg meddelt fra pålidelig hold at det nå i Norge tar 5 år fra en prosess inkamineres i underrett og til Höyesteretts endelige dom faller. Selskapene har jo tid og råd til å prosedere i 5 år, men det er ille at man skal utsette sine forsikringstakere eller de skadelidte for en örkenvandring gjennem domstolene i 5 år.

Dörene bör jo stå åpne. Å hevde noe annet ville være meningslöst. Men jeg har aldri kunnet forstå hvorfor man i den grad som det skjer i Norge, skal slippe pressen til med sine referater. Mer eller mindre missoppfattet er de vel som regel.

Her kan en voldgift tre stöttende til og være til gavn for begge parter. — På den annen side må jeg inrömme at det kan rettes en anke mot den voldgift vi nå som regel finner på forsikringsrettens område, nemlig den anke at hver part oppnevner sin voldgiftsmann, og deretter oppnevner disse to en oppmann — hvis de ikke blir enige. Forholdet er vel kanskje ofte slik at en oppnevnte voldgiftsmann, kan være så solid og juridisk anlagt han være vil, ofte vil föle seg som en slags sakförer for

den part som har oppnevnt ham. Meget ofte vil det bli til at der er *en* som avgjör hele tvisten, og det er oppmannen. Enkelte norske forsikringsselskaper, det er det jeg gjerne ville nevne her i dag, har sökt å komme unna denne feil ved etablering av voldgift, i det de har intatt i sine polisevilkår en bestemmelse om att voldgiftrettens tre medlemmer skal oppnevnes av Höyesteretts justitiarius. Ingen av parterne har det ringeste med selve etableringen av voldgiftsdomstolen å gjöre. Hvis justitiarius i Höyesterett ikke skulle være villig til å oppnevne en slik voldgiftsrett, det kan man jo ikke tvinge ham til, er det intatt bestemmelse om at den sedvanlige oppnevnelsemyndighet trer til. Mitt inntrykk som praktisk forsikringsmann er att publikum begynner å helle til den anskuelse at en voldgiftsrett sammensatt på denne måten har alle voldgiftens fordeler og ingen eller få av dens mangler. Det er pussig nok *selskapene* som er konservative og nödig vil gå til en såpass stor forandring som dette vil bety i tilvante forestillinger.

Med innlederen mener jeg at det ingen grunn er til felles lovregler. Jeg mener vi vil greie oss lenge med de lovregler vi har, og jeg tror at det er kommet inn så meget nytt på dette område i den senere tid at det må få anledning til å gjære fra seg för vi kan tenke på nye og felles lovregler.

Til slutt vil jeg gjerne nevne ett punkt. Jeg skulle önske at det ble satt en pel gjennem den uheldige bestemmelse som man ofte finner i voldgiftsavtaler, nemlig at voldgiftsmennene ikke fritt kan fordele omkostningene. Ofte er det foreskrevet, det er ihvertfall svært hyppig i visse bransjer, at partene skal dele omkostningene ved voldgiften. Det er en uheldig bestemmelse som så vidt jeg vet er forbudt i engelsk forsikringsrett. Det er selvsagt voldgiftsretten som fritt skal fordele omkostningene. Jeg tror at dit vil vi komme en gang — uten lovens medvirking.

Korreferenten, professor *Bo Palmgren* (Helsingfors):

Herr ordförande, mina damer och herrar!

Jag tycker, att diskussionen i all sin korthet har givit det svar som vi egentligen behövde här i Finland. Också om det bara är ett fåtal talare som har yttrat sig — bara en från Norge och en från Sverige — så säger detta, tycker jag, ganska mycket. De två har sagt, att man där är nöjd med den gällande ordningen. Om det hade funnits någon, som inte hade varit alldeles nöjd med den där gällande ordningen, så skulle han troligtvis ha sagt det här i dag.

Vad lär vi härav? Det är, att man reder sig gott utan de formföreskrifter, som vi har här i Finland. Sverige har inte alls motsvarande krav på skrift och Norge har inte lika stränga krav som vi. Alltså förstår vi, att vi i en kommande lagstiftning, som kanske får ske enbart för Finlands del, gott kan klara oss utan dessa formföreskrifter. Jag tycker att detta är en mycket stor vinning av diskussionen.

För att återgå till de omtalade svamparna, så kan det kanske hända att jag har målat en litet för mörk bild av läget i Finland. Det heter ju att »var smärta har sitt skri, men hälsan tiger still». Så är det väl också på skiljedomsväsendets område. De mängder av skiljedomar och rättegångar inför skiljedomstol, som sker i goda och angenäma former, hör man sällan och mycket litet talas om, medan de rättegångar som väcker tvister också väcker större uppmärksamhet. Det är kanske dessutom så att en advokat mera kommer i beröring med de vänliga formerna av skiljedom, medan on teoretiker kommer att invecklas i sådana frågor, som ger anledning till större tvister.

Referenten, højesteretssagfører *Bernt Hjejle* (Köpenhamn):

Mine tilhørere vil kunne forstå, at jeg er bekymret over, at professor Palmgren anbragte mig i rollen som den dame, der fik det lille brev og svarede på den måde, som professor Palmgren nævnede. Jeg kan forsikre Dem om, at jeg har aldrig modtaget en sådan lille billet uden at svare ja. Og jeg vil også gerne sige, at i det foreliggende tilfælde vil jeg heller ikke undslå mig for at ville som professor Palmgren. Jeg sagde i mine indledende bemærkningr, at vi ikke føler nogen trang til en fællesnordisk lovgivning om voldgift i Danmark, men hvis man føler trang til det i de øvrige nordiske lande, så er vi selvfølgelig med. Og jeg vil gerne sige, at efter den måde, på hvilken professor Palmgren opridsede de tanker, som skulle nedlægges i en sådan voldgiftslov, kan vi have en vis interesse i at være med.

Vi er enige i, at en voldgiftsaftales form bør være så fri som mulig. Vi er enige i, at voldgiftsrettens virkemåde må betrygge en upartisk afgørelse. Vi er enige i, at eksekutionsgrundlaget vil kunne etableres på en sådan måde, at vi kan finde en ensartet løsning på det. Jeg er ikke helt så sikker på, at professor Palmgrens alternative opstilling er den, vi skal følge. Jeg er snarere tilbøjelig til at mene, at efterhånden som voldgiftsinstituttet udvikler sig til at blive en relativt fast institution, vil vi kunne slække på vor domstolsprøvelse af kendelser. Man har jo en række områder, hvor man ikke mener, det er nødvendigt at kræve en forelæggelse for domstolene for at etablere eksekution. Jeg tænker på en række afgørelser om underholdsbidrag o. l.; man må formentlig kunne komme videre frem ad samme vej for voldgiftkendelsers vedkommende. Og jeg er enig med professor Palmgren i, at upartiskhedskravet kan udtrykkes ved generalklausuler. Sluttelig er jeg også enig i, at udenlandske nordiske voldgiftskendelser bør kunne eksekveres som indenlandske. Det kan de jo forsåvidt allerede i Danmark; der er ingen forskel på indenlandske og udenlandske kendelser.

Forsåvidt kan jeg altså erklære, at jeg gerne »vil» som professor Palmgren, men det har jo samtidig vist sig, at de fleste øvrige deltagere i diskussionen har været af den opfattelse, at der *ikke* var trang til reformer. Såvel hovrättsrådet Petrén som høyesterettsadvokat Dagfinn Dahl og professor Tirkkonen synes at være enige med mig heri. Det er jo nok muligt, at man under disse omstændigheder skulle se tiden an og se, hvad det bliver til med de internationale bestræbelser for en ensartet lovgivning — selvom jeg nu ikke har større tiltro dertil.

Jeg må altså konkludere i, at der ikke synes at være tilslutning hverken fra Norges, fra Sveriges eller fra Danmarks side. I Finland er meningerne øjensynlig delte. Island har jo ikke deltaget i drøftelsen. Alligevel er jeg glad for, at professor Palmgren har bragt spørgsmålet frem. Jeg synes i hvert fald, at jeg under diskussionen her har lært en del — ganske særligt naturligvis ved professor Palmgrens indlæg, hvis elegante form jo gjorde det til en fornøjelse at høre på, og i hvilket der var en række virkeligt interessante tanker. Selv om man måske ikke kan opfatte diskussionen her som helt repræsentativ for de nordiske lande — for det er jo kun enkelte, der har taget ordet — vil jeg tro, at stemningen i øjeblikket nok nærmest er imod at skabe en fællesnordisk lovgivning på dette område. Men der er grund til at have spørgsmålet under overvejelse, og jeg vil gerne takke deltagerne i diskussionen for det bidrag, de har givet til disse overvejelser.

SEKTION B.

Ordförande, haestarettardomari *Arni Tryggvason,* Reykjavik.

EFTERLEVANDE MAKES RÄTTSSTÄLLNING, SÄRSKILT RÄTTEN ATT KVARSITTA I OSKIFTAT BO.

(Se bil. IV)

Referenten, justitierådet *Gösta Walin* (Stockholm):

Som bekant är frågan om efterlevande makes rätt föremål för utredning i de nordiska länderna. För Sveriges del har saken särskilt aktualiserats genom förslag om full arvsrätt för utomäktenskapliga barn även efter fadern och fädernefränderna.

Finland och Sverige sakna motsvarighet till de danska, isländska och norska instituten om efterlevande makes rätt att sitta i orubbat bo. Efterlevande make är emellertid även hos oss tillgodosedd i viss omfattning, ehuru på ett mera ofullständigt och delvis ganska osäkert sätt. Jag kommer med hänsyn till rättsläget i de olika länderna att begränsa mig till svensk rätt i det följande.

När giftorättsgemenskap råder, erhåller efterlevande make först och främst hälften av det behållna *giftorättsgodset.* Genom äktenskapsförord kunna emellertid makarna helt åsidosätta lagens regler om giftorätt. Detta kan bli ödesdigert eftersom äktenskapsförord ofta upprättas utan tillräckligt beaktande av makes behov vid skilsmässa eller andra makens död. Även genom boskillnad eller hemskillnad sättas reglerna om giftorätt för framtiden å sido. Den sk. 6000-kronorsregeln i 13 kap. 12 § GB ger efterlevande make större andel i de minsta bona.

I stor utsträckning förbättras efterlevande makes ställning genom inbördes *testamente.* Enligt en begränsad statistisk undersökning i Sverige upprättas inbördes testamente till förmån för efterlevande make i

ökad omfattning. Ur efterlevande makes synpunkt är testamente ett otryggt medel. Det finns icke någon garanti att testamente blir upprättat när behov föreligger. Testamente kan ju också återkallas och står sig icke mot bröstarvinges laglott.

En nyare tids sätt att tillgodose efterlevande make är förmånstagarförordnande i samband med *kapital-* eller *livränteförsäkring.* Men sådant förordnande står sig icke mot laglottsanspråk. Det är vidare i regel återkalleligt.

Därest äktenskapet är barnlöst, har efterlevande make *arvsrätt* enligt 2 kap. arvslagen. Den omfattar hela kvarlåtenskapen och gäller oavsett om giftorättsgemenskap fanns eller ej. Den består även om den efterlevande ingår nytt äktenskap. Arvsrätten är ej laglottsskyddad.

En helt frivillig åtgärd som dödsbodelägarna kunna vidtaga i gemensamt eller efterlevande makes intresse är avtal om *sammanlevnad i oskiftat bo.* Förmyndare för underårig arvinge kan emellertid ej sluta avtal därom med bindande verkan för myndlingen för tid efter det denne blivit myndig.

Efterlevande make har en mycket begränsad rätt till *underhåll* ur boet enligt lagen om boutredning och arvskifte, nämligen under tre månader från dödsfallet. Det förekommer ibland att genom avtal i samband med äktenskapsskillnad bestämmes att underhåll skall utgå efter underhållspliktig makes död.

För ett stort antal tjänstemän finnes emellertid *familjepensionering* ordnad. I denna ingår i första hand änkepension. Vare sig den anställde själv direkt bidragit till pensioneringen genom avdrag på lön eller den bekostats på annat sätt innebär tydligen pensioneringen en förmån, som utgår i följd av den anställdes arbetsprestation. Vidare utgår under vissa betingelser pension till änka enligt lagen om *folkpension.* Som bekant är det i Sverige aktuellt att genomföra en genomgripande nydaning i fråga om pensioneringen.

Sannolikt blir efterlevande make i flertalet fall tämligen väl tillgodosedd när överhuvud de ekonomiska resurserna föreligga. Vad man söker är bättre *garanti* att efterlevande makes behov verkligen blir tillgodosett. Advokaten Sigrid Beckman som behandlat ämnet i en rapport till den svenska justitieministern och i avhandling vid senaste juristmötet har framdragit åtskilliga fall då under nuvarande förhållanden stötande resultat kan uppkomma. Särskilt prekär kan naturligen den efterlevandes ställning bli när giftorättsgemenskap ej finns.

Äktenskaps ingående och de ömsesidiga banden mellan makar göra det till en självklar plikt för dem att sörja för varandra. Däri ingår även

att tillse, att vid dödsfall den efterlevande icke blir lidande i ekonomiskt hänseende. Åtminstone när den gemensamma plikten mot barnen är uppfylld genom deras vård och fostran, måste genomsnittligt enligt nutida uppfattning livskamratens behov komma i första rummet.

Av redogörelse för främmande rätt, som hovrättsassessor Hesser lämnat i en bilaga till min tryckta framställning, framgår, att utomlands rått en stark strömning till förmån för att efterlevande makes ställning skulle förbättras. Det kan knappast råda något tvivel om att rättsuppfattningen även i Sverige — i den mån man gjort klart för sig vad som nu gäller — kräver att efterlevande make får en mera tryggad ställning. Hur skall det ske?

Först må framhållas, att den s.k. 6000-kronorsregeln i 13 kap. 12 § GB för närvarande på ett enkelt sätt tillgodoser efterlevande make när boet är ringa och giftorätt finns. Den efterlevande får ta giftorättsgods intill 6000 kronors värde, den efterlevandes enskilda egendom inräknad. Där *pension* av någon betydenhet finnes, är också efterlevande makes underhållsbehov ganska väl tillgodosett.

I övrigt synes böra eftersträvas att finna en lösning av den föreliggande lagstiftningsfrågan som kan åtminstone *i princip* användas för alla fall då makes intressen för närvarande ej äro tillräckligt beaktade. Den nya regleringen bör duga både då bröstarvingar finnas och då sådana saknas, vidare såväl fall med giftorättsgemenskap som fall då giftorättsgemenskap saknas. Den bör också kunna leda till ändamålsenligt resultat såväl i mindre som medelstora bon som i de större bona. Jag bortser härvid från de fall, som nu täckas av 6000-kronorsregeln. Vidare bör den vara anpassad till skiftande konjunkturer och sociala välfärdsåtgärder. Särskilt bör framhållas, att den nya regleringen bör kunna ge godtagbart resultat när den döde efterlämnat barn utom äktenskap — som kanske var okänt för efterlevande make. Likaså när det finns barn i tidigare äktenskap.

Ett speciellt önskemål är att kunna skydda den efterlevande mot *den dödes borgenärer*. Efterlevande make, som har giftorättsgods till värde överstigande hans egna skulder, kan till följd av hälftendelningen få tillskjuta egendom för att den skall gå till förnöjande av den dödes borgenärer. Detta kan verka obilligt.

Det har synts mig nödvändigt att söka en fast utgångspunkt för en reform och söka betrakta de olika rättsinstitut, som tillgodose den efterlevande, under en gemensam synvinkel: I vad mån behöva de kompletteras för att efterlevande makes *behov* skall tillgodoses i rimlig omfattning? Detta gör sig gällande huvudsakligen på två sätt: behovet av

hem — bostad och lösöre — och behovet av *försörjning*. Till det senare ledet kan ofta hänföras även behovet av arbetstillfälle. Behovet bör i båda avseendena såvitt möjligt bedömas med hänsyn till familjens standard, så att efterlevande makes levnadsvillkor ej försämras på ett stötande sätt.

I andra länder har efterlevande make tillgodosetts på varierande sätt. Jag tillåter mig hänvisa till Hessers framställning. Särskilt intresse tilldrager sig naturligen det dansk-norska institutet, som man dock knappast kan tänkas anamma obeskuret — låt vara att vissa jämkningar äro å bane även i Danmark och Norge. Ur lagteknisk synpunkt skulle för Sveriges vidkommande en övergång till det dansk-norska systemet innebära en grundlig omstöpning. Den skulle även kräva en sådan anpassning från allmänhetens sida, att det kanske blir svårt att vinna gehör för nyheterna. Om nya bestämmelser hos oss byggas upp på behovsprincipen, synes invändningen att de nordiska länderna komme att använda något skilda metoder icke behöva väga alltför tungt. Mycket är vunnet, om den som flyttar från det ena landet till det andra kan räkna med att hans behov blir beaktat vid utredningen efter avliden make.

Såsom *arbetsmetod* har jag därför valt att med utgångspunkt från den svenska familje- och arvsrättsliga lagstiftningens nuvarande utformning i övrigt försöka med relativt begränsade förslag komma fram till en ordning, som tillgodoser efterlevande makes behov. Förslagen beröra dels *bodelningen,* dels efterlevande makes anspråk på att bli tillgodosedd *utöver* vad som kan ske redan genom bodelningen,

Bodelningen

Till en början kan övervägas om gränsen i den sk. 6000-kronorsregeln bör höjas något.

För andra fall bör man se till att *lottläggningen* blir så ändamålsenlig som möjligt vid fördelning av giftorättsgodset. Efterlevande make bör ur *båda* makarnas giftorättsgods kunna få uttaga vad han behöver, eventuellt mot lösen. Det kan vara en ren tillfällighet vem av makarna som utåt står för bostadsfastighet, tomträtt, bostadsrätt, hyreslägenhet mm. Regeln kan dock icke göras alldeles ovillkorlig, bland annat av hänsyn till egendom, som har särskilt affektionsvärde för arvingarna.

Behovsprincipen bör också kunna vinna tillämpning då giftorättsgemenskap ej råder, såsom genom att efterlevande make tillerkännes rätt att under vissa betingelser nyttja — eller lösa — sådan den dödes

enskilda egendom, som han behöver för hemmet, åtminstone där egendomen använts för makarnas gemensamma behov såsom fallet är med bostadsfastighet, lösörebo och liknande. En dylik rätt har hos oss redan erkänts genom provisorisk lagstiftning om hyresrätt vid äktenskaps upplösning mm.

Vad angår förhållandet till den dödes borgenärer synes det vara ett primärt krav, att när bodelning sker i anledning av makes död, den efterlevande maken ej skall behöva avstå från egendom, som han innehade vid tiden för dödsfallet och som han själv behöver för sitt hem och sin försörjning. Visserligen bör efterlevande make i regel bidraga till gäldande av sådana skulder efter den döde, som denne ådragit sig för makarnas eller familjens gemensamma behov. Men i övrigt förefaller det naturligt, att efterlevande maken inom behovsprincipens ram blir tillgodosedd före den dödes borgenärer.

Kvasibodelning

Bodelning åsyftar enligt GB att upplösa *giftorättsgemenskap*. Makar förvärva emellertid ofta egendom för gemensam räkning och med tillskott direkt eller indirekt från båda sidor. Härigenom uppkommer i stor utsträckning samäganderätt, vare sig makarna ha giftorättsgemenskap eller ej. Att använda samäganderättslagen för att upplösa den ekonomiska gemenskapen mellan makarna är, såsom advokaten Beckman påpekat, ej ändamålsenligt. Makar, som endast ha enskild egendom, böra kunna förlita sig på att det gemensamma bo, som de samlat utan att akta på rättsliga formaliteter, kan vid enderas död efter behov bevaras eller upplösas på ett naturligt och ändamålsenligt sätt. Jag vill av dessa skäl ifrågasätta, om man icke bör införa möjlighet till en familjerättslig fördelning av makars egendom även när giftorättsgemenskap ej finns. Vid sådan delning kan behovsprincipen vinna tillämpning. I den tryckta framställningen har jag kallat denna delning för kvasi-bodelning.

Arv och andra förmåner ur den dödes kvarlåtenskap

Genom ändrade regler angående lottläggningen vid bodelning och genom kvasibodelning ökas icke den efterlevandes andel i makarnas bo. Det är ej sagt, att den efterlevandes rimliga behov av hem och försörjning är tillgodosett genom lottläggningen.

Enligt såväl dansk som norsk lagstiftning är efterlevande make samarva med bröstarvingar och bekommer en mindre *kvotdel* — en fjärde-

del av den döde makens kvarlåtenskap. Mot en matematiskt verkande regel kan ur funktionssynpunkt invändas, att den kan ge för mycket eller för litet alltefter omständigheterna. I allmänhet skulle en fjärdedel av den dödes kvarlåtenskap icke vara tillfyllest för efterlevande makes behov, i synnerhet då giftorättsgemenskap är utesluten. Jag har ej trott, att man hos oss på allvar kan överväga att här följa det dansk-norska mönstret.

Det har synts mig naturligare att bygga på makes naturliga förpliktelse att i skälig omfattning sörja för andra makens välfärd. Alla frivilliga åtgärder — testamente, förmånstagarförordnande, avtal om sammanlevnad i oskiftat bo — äro ju i allmänhet framsprungna ur känslan av en sådan förpliktelse. Samma syfte tjänar pensioneringen. Behovsprincipen utgör alltså etiskt och känslomässigt en god grund för ny lagstiftning. En fullt konsekvent tillämpning av behovsprincipen förutsätter en överblick av den efterlevande makens ekonomiska ställning och *individuell behandling* av varje bo. Jag är emellertid beredd på att här måste man göra väsentliga kompromisser för att åstadkomma större praktikabilitet. Vissa hjälpregler erfordras, som få tillämpas även om de ej ge ett idealiskt resultat. Det är sedan en omdömesfråga hur långt man vill gå i eftergifter genom hjälpregler.

För behovsprincipens närmare utformning är av grundläggande betydelse, huruvida den må inkräkta på bröstarvinges *laglott*. En fingervisning om vad som är tidsenligt synes kunna hämtas från familjepensioneringen. Genom denna tillgodoser den förvärvsarbetande maken den efterlevande makens behov i långt större utsträckning än som ekonomiskt är väl förenligt med laglottsinstitutet. Denna avvägning synes ganska rimlig. Laglotten bör med andra ord icke vara okränkbar. Måhända kan det dock vara tillrådligt att som hjälpregel stadga, att efterlevande makes rätt i allmänhet icke bör få inkräkta på bröstarvinges laglott, men samtidigt angiva att så får ske om vägande skäl föreligga, såsom sjukdom, arbetsoförmåga osv.

Om intrång måste ske i laglotten, återverkar detta även på tillämpningen av 104 § försäkringsavtalslagen och ger sålunda efterlevande make, vilken insatts som förmånstagare, ökad möjlighet att få ostörd åtnjuta försäkringen, t.ex. livränteförsäkring.

Ett särskilt spörsmål är om efterlevande makes behov bör gå före, likställas med eller stå efter oförsörjt barns anspråk på underhållsbidrag enligt 8 kap. arvslagen. Att av hänsyn till oförsörjda barns rätt till underhåll splittra hemmet — bostaden och lösöret — synes i allmänhet icke motiverat. Vad angår efterlevande makes anspråk på bidrag till

försörjningen synes däremot svårt att ge oförsörjda barn sämre rätt än maken. I denna konkurrens förefaller det rimligt att räkna med skälig jämkning. Här må inskjutas, att om en hög änkepension kommer att utgå enligt blivande folkpensionering, behovet av att tillgodose efterlevande make med underhåll kan försvinna eller i hög grad reduceras.

Uppenbart är att makes behov måste gå före *testamentstagares anspråk*. Makes testationsmöjligheter kan med denna ordning bli hårt beskurna. Det är emellertid att märka att testationsrätten, när både make och barn finnas, regelmässigt brukat utnyttjas så att den efterlevande tillerkänts vad som ej skulle tillfalla barnen i laglott. Lagstiftaren skulle med den här förordade ordningen komma att tillgodose efterlevande make just i de fall då testamente till dennes förmån använts som mest.

Om man vill vara konsekvent, bör efterlevande make — liksom barn i fråga om laglotten — vara skyddad även mot förfoganden, som verkställas under livstiden. Man kan befara, att när förhållandet mellan makarna är mindre gott, förfoganden ske i levande livet med syfte att skjuta den efterlevande maken å sido. GB synes därför böra kompletteras med rätt för make att ingripa ej blott till skydd för giftorätten, så som nu i viss utsträckning kan ske, utan även till skydd för sin rätt till hem och försörjning.

Nu gällande bestämmelser i GB ge ej make något som helst skydd för hemmet när *giftorättsgemenskap ej finns*. I den mån egendom anses tillhöra makarna med samäganderätt fordras emellertid båda makarnas medverkan till rättsliga förfoganden. Fast egendom, bostadsrätt och liknande är emellertid ofta registrerad i allenast ena makens namn, varför denne torde utåt vara legitimerad som ägare. Det synes lämpligt att här ge make ett skydd mot förfoganden som beröra hemmet.

När *bröstarvingar saknas,* har efterlevande make som förut nämnts för närvarande i Sverige rätt att ärva hela kvarlåtenskapen. Denna rätt är emellertid *ej* skyddad mot testamentariska förfoganden. Det är uppenbart, att en sådan ordning icke bör bli bestående. Efterlevande maken måste få ett slags laglottsskydd om man så vill, bestämt efter hans eller hennes behov.

Tillämpningen

För att bedöma efterlevande makes behov kräves en viss inventering av tillgångarna. Naturligtvis måste man också ta hänsyn till den efterlevandes arbetsförmåga. Inventeringen kan visa, att den efterlevande

blivit skäligen tillgodosedd med vad som erfordras för att han skall få behålla ett hem och ha inkomster, som ger honom hans försörjning. Om folkpensionen höjes avsevärt, kommer även det senare att bli förhållandet i långt flera fall än nu.

Standardbedömning

I allmänhet torde egendom, som efterlevande make på grund av giftorätt erhåller, vara otillräcklig för att hans anspråk på *hem* skall anses skäligen tillgodosett. Den omständigheten att maken har pensionsrätt bör icke inverka på hans anspråk att behållas vid ett hem. Det bör höra till det *normala,* att efterlevande make utöver pensionsrätt har anspråk även på bostad och visst lösöre. Efterlevande makes anspråk i detta hänseende bör bestämmas med rimlig hänsyn till förhållandena i familjen och dess ekonomiska standard. Behovet blir aktuellt från och med bon där 6000-kronorsregeln upphört att verka och upp till gränsen för medelstora bon, exempelvis omkring 150.000 kr. Där bör giftorättsanspråket kunna tillgodose vederbörande utan något tillägg.

Inom en stor del av arbetar- och tjänstemannaklassen torde bouppteckningen ofta som huvudsakliga tillgångar upptaga mindre bostadsfastighet eller bostadsrätt samt lösöre och ett begränsat försäkringsbelopp eller annat mindre sparkapital. Av lösöret bör efterlevande maken få behålla vad som erfordras för möblering av bostaden eller — om han bör byta till mindre bostad — den nya bostaden. I fråga om fastighet eller bostadsrätt synes det rimliga vara att man söker bedöma, om bostaden med hänsyn till den efterlevandes behov är rimlig eller stor eller bör bytas mot mindre och billigare. Om byte ej är påkallat, bör den efterlevande i regel ha rätt att sitta kvar. Det kan dock inträffa att han därigenom skulle blockera ett relativt stort ekonomiskt värde utan att det kan anses motiverat att han får en så stor ekonomisk förmån. Justering kan då äga rum på flera sätt. Även på denna punkt framträder behov av en eller annan hjälpregel för tillämpningen.

Förhyrd bostadslägenhet bör efterlevande make i regel ha rätt att övertaga.

En grupp av dödsbon förtjänar särskilt beaktande, nämligen efter handelsidkare och liknande näringsutövare samt jordbrukare. När en näringsidkare dör, bör med hänsyn till efterlevande makens utbildning och förmåga bestämmas, hur det skall förfaras med verksamheten. I den mån efterlevande maken har behov av bidrag till sitt underhåll kan det ges i den formen, att han får på förmånliga villkor övertaga rörelsen.

Vad speciellt angår jordbruk synes principen särskilt naturlig i fråga om mindre jordbruk vilket erbjuder bostad, arbetstillfälle och hel eller partiell försörjning.

Jag övergår härefter till frågan om efterlevande makes *försörjning*. Som förut antytts kan detta spörsmål för Sveriges del komma i ett annat läge om en riklig folkpensionering genomföres. Här utgår jag från det nuvarande läget.

Utgår vanlig änkepension, exempelvis enligt den relation till den dödes lön, som gäller för statstjänstemän, torde man regelmässigt få anse, att pensionen är tillfyllest. Om giftorätt *ej* föreligger, kan det dock tänkas vara rimligt, att ett tillskott utgår under beaktande av familjens standard. Finns *ej* änkepension, kan krävas att underhåll bör utgå. Försiktigheten torde bjuda, att man iakttager som hjälpregel att bröstarvingars laglott bör respekteras, därest icke vägande skäl kunna anföras för att intrång må ske.

Beträffande den ekonomiska formen för underhåll må anmärkas, att man såvitt möjligt bör undvika en sådan ordning som slutligen överför ett mera avsevärt kapital från en intressentgrupp till en annan. Om det skäligen kan anses tillfyllest att efterlevande make får nyttjande- eller avkomsträtt till viss egendom, synes detta vara en lycklig utväg. I så fall kan man också lättare tänka sig att även arvingars laglott belastas.

Mot en lagstiftning, som bygger på behovsprincipen, har redan under den svenska lagstiftningskommitténs överläggningar invänts, att den blir svårtillämpad, och den invändningen ligger självfallet mycket nära till hands. Frågan är emellertid, om icke principen är så etiskt välgrundad att den kan accepteras. Allmänheten har säkert redan börjat finna det självklart, att exempelvis änka åtminstone vid högre ålder bör få sitta kvar i ett hyggligt hem och ha änkepension. Den antydda hjälpregeln om laglotten bör också kunna vara till vägledning. Man bör kunna räkna med att tillämpningen i bon upp till de medelstora skulle leda till att efterlevande make *regelmässigt erhåller nyttjanderätt till hälften av den dödes kvarlåtenskap, när bröstarvingar finnas.* I de större bona kan man nöja sig med mindre, t.ex. jämka till förmån för den efterlevande i fråga om bostad och lösöre.

Även andra hjälpregler kunna tänkas, eventuellt av mera speciell natur t.ex. i fråga om försäkringar.

För svenska förhållanden torde det ligga ganska nära till hands, att efterlevande makes behov tillfredsställes genom avtal om *sammanlevnad i oskiftat bo.* Det synes icke vara uteslutet att frivilligt avtal må ersättas av beslut, som meddelas av förrättningsman eller rätten i fall där

någon delägare motsätter sig avtal utan tillräckliga skäl. Vidare kan förmyndare eller god man tänkas få ingå avtal om sammanlevnad i oskiftat bo även för tid efter det förmyndarens eller gode mannens förvaltning upphör. I sådant fall kan det vara lämpligt med överförmyndarens samtycke. En enklare form för beslut under den tid då avtalet gäller torde också vara önskvärd.

För att i övrigt underlätta tillämpningen synes det vara önskvärt att utöver antydda hjälpregler låta upprätta vissa *normalförslag* på hur efterlevande make bör tillgodoses och hur förvaltningen bör ordnas. Ett *enkelt förfarande* för att få tvister mellan delägarna ur världen kan också vara önskvärt.

Innan jag slutar vill jag i några huvudpunkter sammanfatta det sagda.

Efterlevande makes ställning bör förbättras genom förslagsvis följande åtgärder:

1. Ändrade regler om själva bodelningen, där giftorättsgemenskap råder. Därvid bör efterlevande make ur båda makarnas giftorättsgods, inom värdet av sin andel, erhålla vad han skäligen behöver.

2. Införande av kvasibodelning, när giftorättsgemenskap ej finns. Genom sådan delning bör bland annat egendom, som anses vara föremål för samäganderätt, uppdelas på samma sätt som giftorättsgods, dvs. med tillämpning av behovsprincipen.

3. Efterlevande makes anspråk utöver giftorätt bestämmes på grundval av behovsprincipen, enligt vilken efterlevande makes standard ej må sänkas på ett stötande sätt.

Efterlevande makes behov beaktas särskilt med hänsyn till hem och försörjning.

För fall då bröstarvingar finnas stadgas hjälpregler, såsom att intrång i laglott ej må ske utan vägande skäl samt eventuellt att efterlevande make — så länge det ej är fråga om mer än medelstora bon — i allmänhet bör utöver sin giftorätt få nyttjanderätt till hälften av den dödes kvarlåtenskap.

4. Efterlevande makes arvsrätt när bröstarvingar saknas bibehålles men förstärkes med en rätt till hem och försörjning efter behovsprincipen för den händelse den döde testamenterat sin kvarlåtenskap till annan.

5. Institutet sammanlevnad i oskiftat bo påbygges. Vidare överväges vissa hjälpmedel att snabbt och billigt uppnå en skälighetsbedömning i fall, då möjligen tvist uppkommer.

Korreferenten, professor *Martti Rautiala* (Helsingfors):

Justitierådet Walin behandlade i sitt referat ifrågavarande ämne mera vidsträckt, i det att han redogjorde för efterlevande makes ställning i allmänhet, och jag skall här i mitt korreferat i korthet belysa motsvarande spörsmål enligt finsk rätt.

Efterlevande makes rätt bestämmes självfallet i första hand av äktenskapslagens stadganden och i andra hand av arvs- och testamentsrättsliga stadganden. Jag kommer emellertid inte att i denna framställning beakta bestämmelserna i lagen av år 1889 om makars egendoms- och gäldsförhållanden, som fortfarande gäller hos oss, då den med åren får allt mindre betydelse. Vad först beträffar rätten att råda över egendom, så är död makes egendom i detta avseende av två slag: över egendom, vari efterlevande maken har giftorätt, råder maken tillsammans med arvingarna, men däremot får han inte taga del i förvaltningen av giftorättsfri egendom, utan över den råder arvingarna ensam. En dylik indelning medför svårigheter i praktiken. Det är nämligen inte lätt att hålla reda på vilken egendom, som är giftorättsgods och vilken inte. Dessutom betraktas lösegendom, som inte kan styrkas tillhöra någondera maken, såsom gemensam egendom (ÄL 89 §). Av detta stadgande följer, att en stor del av lösöret i hemmet i praktiken anses såsom makarnas gemensamma egendom. Mera praktiskt vore, att behandla död makes egendom som en helhet ända tills boet är utrett, och efterlevande maken borde ända fram till avvittringen få taga del i förvaltningen även av sådan egendom, vari han inte har giftorätt, såsom saken är ordnad i Sverige.

Efterlevande make råder ensam såväl över sådan sin egendom, vari andra maken ägt giftorätt, som över sin giftorättsfria egendom. För överlåtelse och pantsättning av fast egendom och lösöre av visst slag krävs dock de gemensamma bröstarvingarnas samtycke. Likaså är maken pliktig att vid avvittringen redovisa för sin förvaltning (ÄL 86,2 §).

Så länge boet är oskiftat kan dess egendom utmätas för bodelägarnas gäld, dvs. i detta fall även för arvingarnas och efterlevande makens enskilda gäld. De bodelägare, som inte är ansvariga för gälden, kan inte yrka utmätningens upphävande på den grund, att de inte står i ansvar för gälden, men de kan yrka skifte av boet (UL 4: 11). Om alltså utmätning verkställes för arvingarnas gäld och efterlevande maken anser den utmätta egendomen helt eller till en del såsom sin egendom, måste han, för att få verkställigheten avbruten, inom tre månader »utverka» avvittring för att den utmätta egendomen inte skall användas till betal-

ning av borgenärernas fordran (UL 4: 11). Dylika utmätningar under boutredningstiden medför i praktiken rätt mycket olägenheter. Utom att en utmätning i hög grad stör verkställigheten av boutredningen, så kan dess resultat vara illusoriskt. Om t.ex. utmätning är verkställd för arvinges gäld, kan den utmätta egendomen vid avvittring tillfalla efterlevande maken, varvid utmätningen förfaller. Bodelägarna borde, medan boutredningen pågår, skyddas mot borgenärernas anspråk, vilka kan föranleda förhastade förlustbringande realisationer av egendom eller egendomens upplåtande till konkurs, vilken kanhända senare befinnes onödig.

Efterlevande make blir ofta »*sittande i oskiftat bo*» *tillsammans med barnen.* Men detta förutsätter frivillighet, dvs. att ingen bodelägare yrkar skifte. Ofta ligger det inte in bodelägarnas intresse att boet skiftas. En änka i små omständigheter t.ex. har lättare att draga försorg om sin och sina minderåriga barns utkomst, om hon får behålla dödsboets egendom orubbad. Bodelningen kan vara en ren formalitet, som endast försvårar förvaltningen av egendomen, då de skilda andelarna bildar juridiskt skilda förvaltningsobjekt. Oftast träffar emellertid bodelägarna inte någon uttrycklig överenskommelse om villkoren för sammanlevnaden i det oskiftade boet, och då stadgandena i vår lag är mycket bristfälliga när det gäller sådana fall, uppstår många missförhållanden i praktiken. I lagen stadgas endast, att om bodelägarna inte lagligen styrker villkoren »komme tå på theras egit efventyr, ehvad boet genom then enas filt och arbete förbättradt, eller genom then andras förvållande förvärradt varder» (ÄB 11: 1). Kort sagt har detta ansetts innebära, att om någon av bodelägarna har handlat till förmån för boförvaltningen, så äger han inte rätt till ersättning för denna sin verksamhet och å andra sidan, att bodelägare inte är skyldig att ersätta skada, som han genom oaktsamhet tillskyndat boet. Då lagen inte förutsätter, att bodelägare, som förvaltar boet, är redovisningsskyldig, är det vid boskifte svårt att fästa avseende vid att någon delägare har åtnjutit större förmåner än andra medan boet var oskiftat. Å andra sidan följer av sagda regel, att en bodelägare (t.ex. efterlevande maken), som använt sina tillgångar till förmån för boet, i praktiken har mycket svårt att få ersättning av övriga delägare fastän hans kostnader varit alla till gagn. Detta kan stundom vara efterlevande make till nytta, men det kan också ofta vara till skada. Om t.ex. efterlevande make i oskiftat bo sköter en gård, som han arbetar på och förbättrar med sina egna medel, har han svårt att få någon som helst ersättning, om något av barnen yrkar skifte. Fastän efterlevande maken lever i oskiftat bo med arvingarna, bildar hans egna tillgångar

dock ett särskilt förmögenhetskomplex, som juridiskt inte får sammanblandas med den avlidna makens. Efterlevande makens förvärvsinkomst t.ex. och därmed förvärvad egendom hör inte till det egentliga dödsboet. I praktiken blir dock efterlevande makens tillgångar lätt sammanblandade med dödsboets, och om skifte äger rum under efterlevande makens livstid, så är det maken som blir lidande och arvingarna som drager nytta därav.

Skötseln av ett oskiftat bo försvåras även av att alla rättshandlingar för boet förutsätter samtliga bodelägares medverkan, då de gemensamt råder över boet. Lagen säger ingenting om hur det skall förfaras, om enighet ej nås. I praktiken har det ansetts, att boförvaltaren äger rätt att företaga de rättshandlingar, som är nödvändiga för boets dagliga skötsel. Hur långt man kan åberopa denna undantagsstipulation är dock oklart, och frågan ger ofta upphov åt tvister. Att alla bodelägares enhälliga beslut fordras för en förvaltningshandling har även till följd, att gäld som t.ex. efterlevande make upptager för boet i eget namn, är hans, och i praktiken är det svårt för honom att få ut sin fordran hos de övriga bodelägarna. Detta resultat beror även på att boet hos oss inte anses såsom ett sådant särskilt rättssubjekt som i sitt namn kan förvärva rättigheter och ikläda sig förpliktelser. Den svenska rätten intager härvidlag en annan ståndpunkt.

Vår lag upptager heller intet stadgande om rätt för efterlevande make att njuta underhåll av det oskiftade boet (jmf Urarvaförordn. 27 §). I ett fall (se HD 1945 medd. 60) har högsta domstolen hos oss ansett, att hustrun ägt rätt att njuta underhåll av sin mans dödsbo, då hon vid avvittringen avstått från sin andel i boet mot visst underhåll. Underhållet var sålunda egentligen vederlag för hustruns andel i boet.

Vår lags stadganden om oskiftat bo är sålunda synnerligen bristfälliga.

Då makar inte enligt vår rätt har arvsrätt efter varandra, har man försökt avhjälpa denna brist genom *inbördes testamentet,* som rätt allmänt tagits i bruk hos oss. Makars testamentsrätt inskränkes emellertid i hög grad av bröstarvingarnas rätt till laglott, som är sammanlagt hälften av makens giftorättsdel. Innan man vet huru mycket en make kan testamentera, måste avvittring sålunda ske (åtminstone på pappret), varvid den avlidna makens andel först bestämmes, och av den skall hälften tillfalla bröstarvingarna som laglott. Om boet är »ringa» kan efterlevande maken enligt vår rätt tilldelas mera av lösöret i hemmet än på honom ankommer (ÄL 103 a §), men vår rätt känner ingen 6000-kronorsregel, som den svenska rätten. Det vore skäligt, att efterlevande

make finge allt lösöre i hemmet, om boet är ringa. Hos oss är det mycket vanligt, att makar i testamentet disponerar över hela förmögenheten till förmån för varandra, utan att beakta bröstarvingarnas laglott, i förlitan på att dessa inte skall klandra testamentet.

Den kanhända vanligaste formen för inbördes testamente är nyttjanderättstestamentet, som ger efterlevande make rätt att leva i oskiftat bo till sin död. Redan ett dylikt nyttjanderättstestamente innebär emellertid en kränkning av rätten till laglott, varför bröstarvingarna utan hänsyn till testamentet kan kräva ut sin laglott. Nyttjanderättstestamentet är fördelaktigt för efterlevande maken, då det hindrar hemmets upplösning redan under hans livstid och tryggar hans utkomst, samtidigt som det är ägnat att underlätta försörjningen av minderåriga barn. I praktiken är en stor olägenhet förknippad med denna testamentstyp, nämligen den, att den tidigare avlidna makens arvingar nödgas betala arvsskatt för sin arvsandel redan vid arvlåtarens död, ehuru nyttjanderätten stannar hos efterlevande maken. Då makar har uppgjort ett dylikt testamente, yrkar barnen i allmänhet inte på att få ut sin laglott så länge den andra maken lever, varför sålunda den efterlevande med testamentets hjälp får hålla boet oskiftat under sin livstid. Boet skall dock skiftas, om någon laglottsarvinge det yrkar. Nyttjanderätt i stöd av testamente hindrar ej heller utmätning i boet för boets gäld. Likaså kan arvinges hela laglott utmätas (jmf UL 4: 11). Dylika utmätningar, som i praktiken skapar svårlösta problem, kan även omintetgöra efterlevande makens rätt att sitta i orubbat bo.

I någon mån kan efterlevande makes ställning förbättras genom sådant inbördes testamente, enligt vilket den efterlevande får erlägga barnens laglott i penningar. Ett sådant testamente är möjligt enligt vår rätt (ÄB 17: 5,2). En dylik rätt att »lösa ut arvingarna» kan hjälpa efterlevande make exempelvis att få hålla hemmet och bostaden för sig, men utövandet av lösningsrätten förutsätter självfallet kontanter, som den efterlevande ofta nog inte har.

Vilka *reformer* kan man då tänka sig hos oss i syfte att förbättra efterlevande makes ställning? Utgångspunkt vid prövningen i denna fråga är, huruvida barnens rätt skall gå före efterlevande makens liksom förut. Justitierådet Walin uttalade, att det kan ifrågasättas, om det i nutida samhälle är önskligt, att barnen hjälpas framåt i livet med arv, så att barnens arvsrätt hindrar förbättrande av efterlevande makens ställning.

Justitierådet Walin har uppenbarligen i denna fråga träffat det rätta. Samhällsutvecklingen har på vårdlagstiftningens område och särskilt i

fråga om egendom i stad lett till att barnens arv är av mycket mindre betydelse än förut. Jag anser det vara ett direkt steg tillbaka, att man hos oss, då stadganden om bröstarvingars laglott utfärdades år 1951, avfattade dessa stadganden i sträng formalism enbart i bröstarvingarnas intresse utan minsta tanke på efterlevande makes ställning.

För det första borde arvsrätt mellan makar äntligen införas hos oss. Grunden för makes arvsrätt har ansetts vara makarnas livsgemenskap, som är avsedd att vara livet ut och som är starkare än samhörigheten mellan skyldemän, samt strävan att vid den ena makens död trygga den efterlevandes ekonomiska ställning. De rätt vanliga inbördes testamentena ersätter i någon mån makes arvsrätt. Men om giftorätt inte föreligger och testamente inte finnes, kan det ofta hända, att en make vid andra makens död medellös får gå från ett förmöget hem.

Redan då äktenskapslagen utarbetades, ansåg lagberedningen i sitt år 1920 tillkomna förslag till lag om makars rättsförhållanden det i äktenskapslagen sedermera förverkligade egendomssystemet kräva komplettering genom beviljande av arvsrätt åt make. I ett år 1935 utarbetat förslag till lagstiftning om arv och testamente fick frågan en sådan lösning, att make vid andra makens död, om bröstarvingar inte fanns, fick ärva hela kvarlåtenskapen. Till förhindrande av att den först avlidna makens egendom gick till efterlevande makens skyldemän föreslogs arvsrätten i fortsättningen ordnad så, att den, då makens rätt upphörde, övergick till den först avlidna makens arvsberättigade skyldemän. Ett sådant system skulle ha motsvarat systemet i den svenska arvslagen. I sitt utlåtande över förslaget till arvslag år 1941 anmärkte Högsta domstolen, att den först avlidna makens arvingars sekundära arvsrätt i många fall komme att skapa spänning och oenighet mellan arvingarna och efterlevande maken, varför det bleve besvärligt att reda upp förhållandet mellan dem. I enlighet med Högsta domstolens utlåtanden har man i 1955 års förslag till arvs- och testamentslag avstått från att bevilja den först avlidna makens arvingar sekundär arvsrätt och föreslagit ett sådant system, att om arvlåtaren inte efterlämnar bröstarvingar men far eller mor eller avkomlingar till dem, så ärver efterlevande maken hälften och den andra hälften går till nämnda skyldemän. Finns inga sådana skyldemän, tillfaller hela kvarlåtenskapen maken. Till tryggande av makes ekonomiska ställning har en sådan begränsning av skyldemäns arvsrätt föreslagits, att make, om det för hans skäliga utkomst är av nöden, av det behållna boet skall överst erhålla ett nödigt belopp i understöd. För make föreslås sålunda en likadan rätt till understöd som enligt 17 kap. ärvda balken tillkommer barn, som är ur stånd att försörja sig.

Om dessa understöd konkurrerar med varandra, föreslås jämkning dem emellan. Särskilt i det fall att arvlåtarens bröstarvingar utesluta make från arvsrätt och denna varken har egna tillgångar eller giftorätt i andra makens egendom, kan behovet av försörjningsbidrag vara uppenbart. Om kvarlåtenskapen omfattar fastighet på landet, skulle arvlåtarens släkts intressen enligt lagförslaget tillvaratagas så, att arvlåtarens skyldemän finge rätt att vid boskiftet inlösa fastigheten, medan maken finge motsvarande belopp i annan egendom eller i penningar (se lagberedningens publ. 1955 N:o 1 s. 2 och 38).

Makes arvsrätt i enlighet med nämnda lagförslag tryggar nog efterlevande makes ställning, då varken bröstarvingar, föräldrar eller avkomlingar av dem finnas. Däremot kan det ifrågasättas, huruvida den avlidna makens föräldrar och syskon bör skyddas så mycket, att det är påkallat att ge dem hälften av t.o.m. ett rätt litet arv, medan efterlevande maken får blott andra hälften. Ej heller i det fall att makarna har bröstarvingar i livet ger makes eventuella rätt att överst få undantaga försörjningsbidrag ett tillräckligt skydd mot hemmets upplösning och t.o.m. förlust av bostad.

Det enklaste sättet att trygga makes rätt vore kanhända att tillförsäkra honom rätt att sitta i orubbat bo. Härvid vore en möjlighet att såsom i dansk rätt, direkt i stöd av lag, ge efterlevande maken rätt att förvalta boet oskiftat, dock så, att han icke äger rätt att genom testamente förfoga även den först avlidna makens egendom och att skifte bör verkställas om han ingår nytt äktenskap. Med sina styvbarn får efterlevande make leva i oskiftat bo endast med förmyndarnämndens, eller om barnen är myndiga med deras samtycke. Likaså ger norsk rätt efterlevande make en vidsträckt rätt att leva i oskiftat bo. Ett sådant system vore enkelt och tarvade inga invecklade stadganden, vilkas tillämpning vore beroende av prövning och gåve upphov åt rättegångar. En sådan på lag grundad rätt för efterlevande make att råda över boet inger emellertid betänkligheter bl.a. därför, att den dock i praktiken, för att motsvara sitt ändamål, förutsätter bodelägare, som åtminstone någorlunda samsas, och också från efterlevande makens sida en positiv inställning till arvingarna och sålunda också beaktande av deras intressen.

Den andra möjligheten vore att tillerkänna makarna rätt att med åsidosättande av laglotterna upprätta sådant testamente, vari efterlevande make medgåves rätt att sitta i orubbat bo. Ett sådant system innebure i själva verket legalisering av ett redan rätt allmänt förfarande. Då en dylik sammanlevnad i oskiftat bo grundar sig på den avlidna makens förordnande, har makarna själv möjligheter att pröva,

huruvida förutsättningar att »bilda» ett oskiftat bo är för handen. Ett sådant testamente löser också enkelt frågan om efterlevande makes rätt att få bo i det förra hemmet. Detta mål uppnås även om rätten att upprätta sådant testamente inskränkes till att gälla endast makarnas bostadslösöre och dem tillhörig bostad, såsom aktier i bostadsaktiebolag eller egnahemshus. Bostadslösöre och bostad utgör sådan egendom, som just inte kan delas utan att hemmet förstörs och som i allmänhet heller inte avyttras, emedan den är i familjens bruk. Genom sådana begränsningar bleve inte heller arvingars laglott överhövan kränkt. Systemet vore dock inte lyckligt i alla fall. Om förhållandet mellan makar inte är gott, blir något testamente inte uppgjort. Det kan också inträffa, att en gammal man, som blivit intresserad av en ung kvinna, avlider efter ett helt kort äktenskap och i sitt testamente oskäligen åsidosätter sina arvingar. Kanhända borde i det förra fallet maken, i det senare fallet arvingarna, medgivas rätt att hänskjuta saken till domstol.

En annan av de viktigare frågor angående efterlevande makes rätt, som hos oss tarvar revision, är boutredningsinstitutet, vilket för övrigt som bäst är föremål för utredning. I dessa frågor borde man enligt min åsikt, i likhet med den svenska rätten, (som f.ö. till denna del tillkommit såsom resultat av samarbete med vår lagberedning) utgå ifrån, att boet skall betraktas såsom ett särskilt rättssubjekt, som kan förvärva rättigheter och ikläda sig förpliktelser. Efterlevande make borde tillerkännas rätt att taga del i förvaltningen av den avlidna makens egendom och inte endast i förvaltningen av den egendom, vari han har giftorätt. Efterlevande make borde äga rätt att under boutredningstiden njuta nödigt underhåll av boet. Boet borde, medan det är under utredning, skyddas mot borgenärers krav. En särskild boutredningsman borde kunna utses att förrätta skifte, om det ej på annat sätt kan fås till stånd. Vidare borde självfallet stadgandena om sammanlevnad i oskiftat bo på grund av avtal kompletteras.

Strävan att trygga efterlevande makes ställning borde i allmänhet begagna sig av stadganden, som inte är för tillkrånglade och vilkas tillämpning inte alltid beror av prövning.

Landsdommer *Erik Vetli* (Hellerup):

Spørgsmålet om den efterlevende ægtefælles retsstilling hører til et af de områder, hvor der — som det allerede fremgår af de indlæg, der er fremkommet — består en afgørende forskel i retsstillingen mellem på den ene side Finland og Sverige og på den anden side Island, Norge og Danmark. Denne afgørende forskel, der også har givet sig udtryk i konventionen fra 1934 om dødsboskifte og arveret,

skyldes dels ægtefællens arveret, men først og fremmest retten til at sidde i uskiftet bo.

At kunne sidde i uskiftet bo er, som det allerede fremgår af mit ordvalg, en egentlig ret for den efterlevende ægtefælle, og hensidden i uskiftet bo medfører, at ægtefællen alene har rådighed over den formue, der indgår i det uskiftede fællesbo. Det er nemlig kun fællesboet, man kan sidde i uskiftet bo med.

Jeg er ganske enig med indlederen, justitierådet Walin, i hans målsætning for det fælles nordiske samarbejde på dette område, nemlig den, at det uanset forskellighederne i retsinstitutternes udformning må være afgørende, at man når frem til, at den efterlevende ægtefælles stilling stort set er sikret på i realiteten nogenlunde ensartet måde i de fem lande.

Jeg vil tage mit udgangspunkt i justitierådet Walins sammenfatning i redegørelsen side 45.

Hvad punkt 1, reglerne om bodeling, angår, tror jeg, man fra dansk side stort set vil kunne slutte sig til justitierådet Walins forslag. Først udskiller justitierådet Walin de små boer, hvor 6000 kr.-reglen giver den efterlevende ægtefælle ret til at overtage hele eller dog den største del af boet. Vi har ikke i Danmark en 6000 kr.-regel. Den var foreslået — som en 3000 kr.-regel — i den tidligere arvelovskommissions betænkning fra 1941., og jeg er ikke i tvivl om, at en sådan regel bør indføres. Ligesom justitierådet Walin er jeg betænkelig ved en forhøjelse af grænsen. I Danmark ville vi sandsynligvis vælge 10.000 kr., der vel nogenlunde svarer til 6000 svenske kr., men højere tror jeg ikke, man skal gå. Når vi dernæst går over til den egentlige bodeling, kan jeg slutte mig til justitierådet Walins forslag om, at behovsprincippet bør gælde. Det bør være således, at aktiverne i fællesboet skal tilfalde den ægtefælle, der behøver dem til fortsættelse af hjemmet og næringen. Et sådant behovsprincip vil nok hos os i første række få betydning ved skifte i tilfælde af separation og skilsmisse, idet vi har særlige regler i den danske skiftelovs §§ 47 og 60, som giver den efterlevende ægtefælle en meget vid udløsningsret. Den efterlevende ægtefælle har efter disse bestemmelser ret til af fællesboet at udtage ethvert aktiv mod at betale de andre arvinger kontant. Men i princippet kan jeg altså slutte mig til forslaget om behovsprincippets anvendelse inden for dette område.

Punkt 2 er, hvar justitierådet Walin kalder kvasibodelingen. Også her er der, synes jeg, rørt ved et vigtigt spørgsmål, og jeg er enig med indlederen i, at der også i de tilfælde, hvor der er særeje, er trang til en bodeling, der hviler på familieretlige grundsætninger, således at det sikres, at den efterlevende ægtefælle, uanset at der er særeje, kan få udlagt de ting, der er nødvendige, for at den kan fortsætte sin tilværelse nogenlunde uforandret.

I forbindelse med bodelingsspørgsmålene har indlederen rørt ved et meget vigtigt spørgsmål om forholdet til den afdødes kreditorer. Dette spørgsmål blev, som det er sagt, også rejst af advokaten Sigrid Beckmann i Oslo i 1954, og jeg er enig i, at det er et meget vigtigt spørgsmål. Det kan være stødende, at den efterlevende solvente ægtefælle er udsat for, hvis den afdøde har været insolvent, at skulle afstå af sin ejendom. Jeg er enig med justitierådet Walin i, at man i hvert fald bør gå så vidt, at man inden for den gældende ordnings rammer må sikre, at den efterlevende ægtefælle ikke på grund af denne kreditorregel kommer til at afstå, hvad der er nødvendigt for den til at kunne fortsætte sit hjem, men det er for mig et

spørgsmål, om dette problem ikke er så principielt og vigtigt, at man må overveje en dyberegående reform på dette område.

Jag går dernæst over til det, der er hovedspørgsmålet, nemlig hvorledes den efterlevende ægtefælle iøvrigt bør tilgodeses, når vi forlader bodeling m.v. (punkt 3—5 i sammenfatningen side 45). Der vil jeg først nævne et forhold, der vel er specielt, men vigtigt, og også fremhævet af justitierådet Walin. Det er spørgsmålet om virkningen af, at den efterlevende ægtefælle er indsat som begunstiget til en livsforsikring (förmånstagarförordnande). For det første kræves der efter dansk ret ikke som i Sverige ægtepagt til en uigenkaldelig begunstigelse. Men dernæst, og det er det vigtigste i denne forbindelse: efter den danske forsikringsaftalelovs § 104 får ægtefællen altid forsikringssummen udbetalt uden om boet, idet jeg ser bort fra kreditorernes mulighed for at afkræfte. Udtrykt på anden måde: Den fælles nordiske regel, at begunstigelsen (förmånstagarförordnande) skal respektere boslod (giftorätt) og tvangsarv (laglott) gælder ikke, hvis den begunstigede selv er tvangsarving, og det er ægtefællen jo efter dansk ret. Jeg tror, at denne regel stort set virker tilfredsstillende i Danmark, og da justitierådet Walin netop var inde på hjælperegler, så vil jeg, måske en smule blåøjet, henstille, om der skulle være mulighed for som en hjælperegel at akceptere den danske udformning af forsikringsaftalelovens § 104 som fælles nordisk regel.

Når vi går videre til de principielle spørgsmål om, hvorledes ægtefællen iøvrigt skal tilgodoses, er justitierådet Walins hovedindvending imod den dansk-islandsk-norske ordning med uskiftet bo og arveret jo den, at denne ordning undertiden giver for meget og undertiden for lidt, det sidste navnlig i særejetilfældene. Derimod mener justitierådet Walin ikke, — og det er jeg enig i — at man imod den danske ordning med uskiftet bo kan anføre den indvending, der tidligare har været fremme, nemlig at det uskiftede bo bevirker, at den ældre generation for længe kommer til at sidde på produktionsmidlerne. Det tror jeg ikke er realistisk under de nuværende samfunds- og skatteforhold m.m.

Med hensyn til dette, at ægtefællen undertiden får for meget, undertiden for lidt, illustrerer indlederen dette gennem sin kritik af ægtefællens arveret. Der er det jo sådan i Danmark, at hvor der er livsarvinger, arver ægtefællen en fjerdedel. Det forekommer mig, at man kan være noget for tilbøjelig til at have for øje de tilfælde, hvor manden, der har en stor formue, dør først. Så får den efterlevende ægtefælle, hustruen, først halvdelen, og i Danmark og i Island får hun yderligere en fjerdedel. Og det synes man kan være for meget af det gode. Men det forekommer mig, at man her ikke rigtig har for øje, at der i disse tilfælde er formuefællesskab. Den efterlevende ægtefælle ejer på en vis måde i forvejen denne halvdel af formuen, og er der så egentlig noget urimeligt i, at den efterlevende ægtefælle skal arve sammen med børnene af det, som betragtes som afdødes ejendom? Og hvis vi bliver ved situationen med manden med den store formue, men det er hustruen, der dør først, da synes jeg, at netop den danske ordning med uskiftet bo og arveret, hvad enten manden nu vælger det uskiftede bo eller vælger at skifte straks og tager sin halvdel og arvelodden, er egnet til at løse de vanskelige problemer, som justitierådet Walin kommer ind på i sin omtale (side 38) af næringsudøveres dødsboer. Her vil der være mulighed for, at ægtefællen enten gennem skifte eller ved at vælge det uskiftede bo kan fortsætte sin tilværelse uforandret, og jeg tror, at denne ordning er i overensstemmelse med det, som ægtefællerne gennemsnitligt ønsker.

Så er der spørgsmålet om tvangsarv for ægtefællen. Det har man i Island, hvor $^{3}/_{16}$ er tvangsarv, og i Danmark, hvor kun en sjettedel er tvangsarv; men man har det ikke i Norge. Personlig mener jeg, at det er naturligt, at ægtefællen er beskyttet gennem tvangsarveret. Jeg synes, det understreger det, vi alle er enige om at anerkende, nemlig ægtefællens rimelige rettigheder ved siden af eller eventuelt endda forud for børnene.

Der er imidlertid en situation, hvor man efter min mening kan komme ind på at opgive ægtefællens arveret, og det er, hvis den vælger at sidde i uskiftet bo; så er der måske ikke tilstrækkelig grund til, at ægtefællen skal have arveret, når der senere skiftes.

Når man nu ud fra den arbejdshypotese, indlederen arbejder efter, ikke mener at burde gå den vej, vi har valgt i Danmark med arveret for ægtefællen og uskiftet bo, så vil indlederen tilgodese den efterlevende ægtefælle ved udbygning af de allerede eksisterende institutter, og det skal efter en behovsprøvning, hvor man nok vil opstille standardregler, men som vel må ende med at blive en individuel behovsprøvning. Og der må jeg for mit vedkommende understrege meget stærkt, at hvis der var tale om i Danmark at indføre en behovsprøvning, så ville jeg have den allerstørste betænkelighed ved, at den efterlevendes ægtefælles stilling i realiteten i så godt som alle tilfælde skulle være afhængig af myndighedernes skøn. Dette er et vigtigt område; disse regler — det var også noget, vi var inde på ved plenarmødet i går om separation og skilsmisse — griber så dybt ind i ægtefællernes tilværelse, at det efter min opfattelse er uhyre vigtigt, at reglerne er enkle og klare. Og så har vi endda i Danmark, hvad der skinner igennem, at man savner i Sverige, skifteretter, som er vant til at arbejde med vanskelige skiftespørgsmål. Men uanset dette tror jeg, at det vil være den almindelige opfattelse i Danmark, at vi ikke vil overlade de vigtige hovedspørgsmål om den efterlevende ægtefælles retsstilling til skifteretterne.

Justitierådet Walin kommer ind på spørgsmålet, om ægtefællens krav efter behovsprøvninger må gøre indgreb i livsarvingernes tvangsarveret. Det har dansk ret allerede taget stilling til. Vort uskiftede bo er jo et indgreb i tvangsarveretten, men jeg vil gerne understrege, at det efter min mening er en ganske fast opfattelse i Danmark, at børnene normalt ikke har noget rimeligt krav på at arve deres forældre, før de begge er gået bort.

Hovedproblemet set fra et dansk synspunkt bliver jo imidlertid særejetilfældene, hvor vi må erkende, at den efterlevende ægtefælle ikke er tilstrækkelig tilgodoset. Der hjælper allerede den arveret, jeg har omtalt, på en fjerdedel, og den ville hjælpe endnu mere, hvis hele fjerdedelen var tvangsarv som i Island, men det er stadig således, som det er sagt, at oprettelsen af ægtepagt kan være skæbnesvangert. Mulighederne for at afhjælpe er det nærliggende at knytte til de allerede eksisterende danske institutter, og man har derfor rejst spørgsmålet, om der burde være adgang til at sidde i uskiftet bo med særeje. Jeg tror, man skal være noget betænkelig ved uden videre at foretage en så radikal ændring af de gældende regler. Det vil efter min mening betyde vidtgående indgreb, både bagud i de særejetilfælde, der støtter sig på trediemands bestemmelse, hvadenten det er testamente eller gave, og fremefter i forhold til arvingerne. Som justitierådet Walin var inde på, bør man så vidt muligt ikke overføre værdier fra den ene »interessentgruppe» til den anden. Derimod mener jeg, at vi kan slutte os til den norske ordning fra

1937, hvorefter ægtefællrne, når de opretter ægtepagt om særeje, kan bestemme, at dette særeje i tilfælde af død skal behandles efter reglerne for fælleseje; så bliver der adgang til at sidde i uskiftet bo; men denne norske regel gælder netop ikke særeje, der grunder sig på trediemandsbestemmelse.

Jeg tror altså, at man fra dansk side vil indtage det standpunkt, at man kan tiltræde indlederens forslag om bodeling og positivt vil overveje kvasibodelingen, medens man vil være afgjort betænkelig ved at indføre behovsprøvning, men vil afhjælpe manglerne ved det danske uskiftede bo navnlig ved at slutte sig til den norske ordning om mulighed for ved ægtepagt at bestemme, at særeje i tilfælde af død skal behandles efter fællesejereglerne.

Professor *O. A. Borum* (Köpenhamn):

Det er kun nogle få principielle betragtninger, som jeg har ønsket at fremføre. Jeg må have lov til at sige til en begyndelse, at jeg finder, at den udredning, som vi har fået fra justitierådet Walin, er mønstergyldig, den er dybtgående, den er grundig, den belyser problemerne fra alle sider. Jeg skal ikke komme ind på en nærmere standpunkttagen til de forslag, som justitierådet Walin har fremsat, — i det store og hele er jeg fuldstændig enig i hvad landsdommer Vetli har sagt derom. Men det er nogle få principielle betragtninger, som jeg vil tillade mig at fremføre. Det nordiske juristmødes præsident Honka og professor Bergendal — i den takketale som han fremførte i går ude i Brunnshuset — har begge framhævet, at loven — lagen — er grundlaget for samfunds- og retslivet i de nordiske lande. Den beskyttelse, som loven giver den enkelte borger, beror jo imidlertid i en ikke uvæsentlig grad på, om loven indeholder nogenlunde faste regler angående de retsforhold, som den tænker at regulere, både om borgernes forhold til staten og borgernes forhold indbyrdes. Den beskyttelse, som loven giver den enkelte borger, svækkes imidlertid ganske betydeligt, hvis man går alt for langt ad behovsprøvningens vej.

Stadsfuldmægtiges ordfører var allerede i går inde på retskildernes problem. Han talte spøgende om loven, sædvanen og »telefonen». Min forgænger ved Københavns Universitet, professor Viggo Bentzon, der havde en væsentlig indflydelse på udformningen af de fællesnordiske familieretlige love, betragtede forholdet mellem skøn og regel, d.v.s. en mere skønsmæssig individualiseret prøvning af enkelttilfældene contra en afgørelse efter faste regler, som det vigtigste retskildemæssige problem. Jeg vil gerne i fortsættelse af denne linie fremhæve det lovtekniske hensyn til retssikkerheden og advare mod at gå alt for langt ad behovsprøvningens vej. Man bør efter min opfattelse i så vidt omfang som det overhovedet er muligt søge at udforme nogenlunde faste regler, således at borgerne ved hvad de har at rette sig efter. Borgernes retsstilling, her den efterlevende ægtefælles retsstilling i forhold til børnene, skal ikke bero på myndighederns skøn — den såkaldte behovsprøvning —, således at i virkeligheden ingen på forhånd kan vide, hvad resultat der vil komme ud deraf.

Det var disse betragtninger, som jeg alene ville have lov til at fremføre til de forslag, som vi her drøfter.

Professor *Carl Jacob Arnholm* (Oslo):

Först og fremst vil jeg nevne »laglott»-spörsmålet. Vi har i Norge ikke noen »laglott» — pliktdel, som vi kaller det — for en ektefelle. Spörsmålet ble over-

veiet meget omhyggelig da vi fikk vår någjeldende arvelov — det er forövrig mer enn 100 år siden; og da ble det sagt at den ene ektefelle ikke ville utelukke den annen uten sterke grunner. Jeg tror dette er riktig. Man kan kanskje si det slik at det ikke er noe behov for å gripe inn uten der hvor man skal være forsiktig med å gripe inn. I går dröftet vi skilsmisseproblemer; da var vi klar over at forholdene mellom ektefeller ikke alltid er som de bör være. Har vi glemt det i dag? Det kan jo dog være tilfelle hvor ekteskapet bærer mot skilsmisse — men ennå ikke er kommet så langt. I Norge har man den regel at en skilsmissedom först får sine rettsvirkninger når den er blitt rettskraftig. Situasjonen kan altså være den at det for en måned siden lykkedes for den ene ektefelle å få skilsmisse på grunn av den annens utroskap; nå innhenter döden ham för to måneder er gått, för dommen er blitt rettskraftig, og den gjenlevende ektefelle har altså da sin arverett efter ham i behold. Skulle man nekte ham å endre dette ved testament? Jeg tror nesten ikke det er nödvendig å si mere for å få frem hva jeg mener om saken.

Jeg vil dernest gjerne nevne litt om det meget viktige problem som reiser seg hvor det er særeie mellom ektefallene. Som det har vært nevnt, fikk vi i Norge i 1937 den ordning at det kan bestemmes at det som er særeie så lenge ektefellene lever, det skal med hensyn til arv og skifte behandles som om det hadde vært fullstendig felleseie. Tanken er den at særeie ofte blir opprettet for å hindre likedeling ved mulig skilsmisse, ganske særlig hvor ektefellene har bragt inn svært ulike lodder. Det at det ikke skal være likedeling ved dödsfall, tror jeg de fleste vil anse som en uheldig sidevirkning. Ved å bruke ordningen av 1937 kan man unngå den — men da må man ta et positivt skritt. Det er et spörsmål om man ikke burde gå lenger og gjöre likedeling ved dödsfall til den regel som gjelder når ikke ektefellene positivt avtaler noe annet.

Ellers er jo hovedproblemet hvordan man skal skifte sol og vind når det er den gjenlevende ektefelle og fellesbarna som skal dele midlene. Om man der velger formen uskifte eller bygger videre på de linjer man har i Sverige og Finnland, det tror jeg er svært uvesentlig. De fleste som har deltatt i denne debatt, har også deltatt i et nordisk lovsamarbeid omkring disse emner, og vi har det undertiden eksperimentert med å redigere en bestemt ordning efter uskiftelinjen eller de finsk-svenske linjer. Og vi har funnet ut at begge deler går svært godt. Det er realiteten og ikke formen som teller der. For min del har jeg et inntrykk av at den uskifteordning vi har, hviler på forutsetninger som i dag ikke er svært realistiske. Den hviler på forutsetningen om at det typiske tilfelle er en gjenlevende ektefelle uten eget erverv, og ved siden av enken er det små barn. Allerede den ökede levealder har jo her vendt opp-ned på dette bilde. I en statistikk som vi har innhentet i det norske arvelovsarbeid, oppdaget vi at det var ca. 25 % av tilfellene hvor den gjenlevende ektefelle var over 70 år; innenfor den gruppen var barnas gjennomsnittsalder 43 år. Da er de jo i den stilling da de gjerne kunne ha litt nytte av denne arven; det er heller for sent enn for tidlig å få den, for nå er de over den ökonomisk vanskeligste tid. Jeg tror det er svært meget som der bör endres for å legge det opp til behovene som de er i dag. Og da får lovgiveren en behovsprövning og en vanskelig behovsprövning å foreta. Men jeg vil meget sterkt slutte meg til det som ble sagt av de to danske innledere: Jeg er meget engstelig for den konkrete behovsprövning. Jeg tror den vil före til usikkerhet, til stor ujevnhet i praksis. Den

ene mener behovene er slike, den annen at målet bör være et annet. Og jeg vil også legge til at jeg tror en ektefelle i mange tilfelle vil föle det som en ydmykelse at man skal gå med hatten i hånden og be om medynk med sin fattigdom.

*

Jeg har et par minutter igjen, og vil da gjerne få nevne noen ord om den regel som man for Norges del finner i forsikringsavtalelovens § 104, 2. ledd. Regelen gjelder de tilfelle hvor det er oppnevnt en begunstiget uten at begunstigelsen er gjort ugjenkallelig, og går ut på at man i disse tilfelle skal gjöre opp dödsboet som om forsikringssummen tilhörte boet og var tillagt den begunstigede ved testament. Man blir ofte advart mot å röre ved regler som er blitt til i felles-nordisk samarbeide. Men i dette tilfelle er den nordiske rettsenhet gjennomfört på en ganske eiendommelig måte. Tilsynelatende er det noenlunde samme regler man har i Danmark, Norge og Sverige, i motsetning til Finnland hvor loven ikke har noen tilsvarende regel (og det tror jeg er det beste). Den danske regel har en tilföyelse som hverken den norske eller svenske lov har, nemlig at regelen ikke skal gjelde når det er en tvangsarving som er innsatt, og tvansarvinger er i Danmark ikke bare livsarvingene men også ektefellen. Dette betyr i realiteten at regelen ikke gjelder i de tilfelle som har praktisk betydning. Med denne ikke uvesentlige tilföyelse tror jeg regelen er god. Når folk tegner livsforsikring, er det jo vanligvis nettopp for å sikre ektefellen noe å falle tilbake på, eller unntagelsesvis for å sikre et barn som trenger det mer enn andre. Særlig viktig er hensynet til å sikre ektefellen. Man finner det helt naturlig å sikre ektefellens pensjonsrett så godt det lar seg gjöre hvor det er en pensjonsordning. Men mange har ingen pensjon, og den naturlige erstatning er da at ektefellen sikres ved livsforsikring. For folk som lever i jevnt almindelige kår, vil det sjelden være noe igjen til en enke hvis man ikke har ordnet seg på denne måte. For barna sörger man vanligvis ved å skaffe dem en utdannelse. Tar man den vanlige situasjon hvor barna har fått en utdannelse og hvor enken er sikret ved en beskjeden livsforsikring, synes jeg ikke det er noen god regel at barna i tillegg til dette skal kunne skille ut en del av livsforsikringen og ta dette som sin pliktdel.

Referenten, justitierådet *Gösta Walin* (Stockholm):

Jag är tacksam för de instämmande synpunkter som förekommit men inte beredd att besvara alla invändningar, som framställts. Man kan notera, att det inte gjorts några invändningar mot en väsentlig förbättring utav efterlevande makes ställning och att man också tycks vara böjd för att låta den förbättringen inkräkta på barnens laglott. Det bör, om man kan ta den här pejlingen som ett bevis för en allmän stämning, vara ett mycket viktigt resultat att notera. Sedan förstår jag, att man från danskt och norskt håll, där man har kommit fram till en ordning som i allt väsentligt inte kräver behovsprövning, inte vill införa en modifikation av denna ordning, som man har vant sig vid och är tillfredsställd med. Om man inte vill avskaffa alla de svenska institut, som hittills praktiserats för att hjälpa efterlevande make, så har jag dock svårt att se, att man inte på ett eller annat sätt måste göra en komplettering som har en socialt förnuftig motivering, även om det skulle bli behövligt att förståndiga människor i någon mån prövar, huruvida denna komplettering in casu är motiverad eller inte. Det är möjligt, att man med utgångspunkt från det motiv, som jag anser är bärande för hela utredningen — nämligen

behovet — kan komma fram till hjälpregler, som kan klara av saken för praktiska fall. Jag är särskilt observant på önskemålet att göra en ändring uti försäkringsavtalslagen, men även där tycker jag, att ett alldeles blankt avsteg från den nuvarande regeln efter danskt mönster kanske inte vore så lyckat. Om man tror att laglotten är förankrad i rättsuppfattningen, så förefaller mig t.ex. onaturligt att låta en förmögenhetsplacering, som består i inköp av en mycket hög livränta, stå sig utan vidare emot arvingars anspråk, t.ex. om en omgift man testamenterar eller såsom förmånstagare sätter in sin unga hustru och ger henne en mycket stor livränta. Någon form av begränsning tarvas väl. Om det sedan bör ske summariskt genom att man absolut fixerar livräntans belopp, som t.ex. skett i arvsskatteförordningen, eller man bör ge en elastisk regel, det vill jag inte nu ta ståndpunkt till. Vilket man än väljer är det en form av behovsprövning antingen hos lagstiftaren eller också hos tillämparen. Sedan tycker jag nog att talet om fasta regler kanske är litet överdrivet, ty om man överhuvud som t.ex. det finska förslaget inför en rätt till underhåll för efterlevande make ur boet, när t.ex. pension inte finns, så kan ju detta underhåll inte gärna utmätas annat än efter en skälighets- eller behovsprövning, vilket man nu kallar det. I så fall blir kapitaliserade värdet av detta underhåll så kolossalt stort i förhållande till tillgångarna i boet, så det är inte mycket materiellt värt att ha en matematisk regel för delning av det övriga, om man på den väsentliga punkten har måst nöja sig med en behovsprövning.

Det som är litet besvärande, tycker jag, är hur man skall komma fram till något så när materiellt lika regler, när man i Danmark och Norge har arvsrätt till en fjärdedel utav den dödes kvarlåtenskap. Jag reagerar inte så mycket emot, att det skulle bli för mycket med hälften av boet när det finns giftorätt plus en fjärdedel av kvarlåtenskapen efter den döde i arv, men tycker, att en arvsregel, som ger en så liten andel, knappast tjänar något förnuftigt ändamål. Man kommer ju aldrig fram till något väsentligt resultat på den vägen. Men om man traditionellt har den, så förstår jag att man vill bibehålla den.

Ja, jag vet inte om jag lämpligen bör uppehålla tiden med att gå närmare in på ytterligare spörsmål. Det har varit av stort intresse att höra den inriktning, som har kommit till synes, och jag förstår de hårda invändingar som gjorts mot all form av behovsprövning. Vi kommer — med understöd av advokat Beckman, vars inställning är likartad — att söka alla medel att reducera behovet av behovsprövningen.

NYE TENDENSER I EKSPROPRIASJONSRETTEN.

(Se bil. V)

Referenten, høyesterettsadvokat *Magne Schjødt* (Oslo):

Mine damer og herrer.

Ekspropriasjonsretten er en rett som skulle være den samme i alle land. Den har utviklet seg gjennom tidene og fått sin gyldige form, kan en vel si, i den franske menneskerettserklæring av 1789: »Da eiendoms-

retten er en ukrenkelig og hellig rett, kan den ikke berøves noen medmindre det bevises at Statens tarv krever det og bare mot fullstendig erstatnings på forhånd.» Overensstemmende med dette har da en rekke land tatt inn bestemmelser om ekspropriasjonsrett i sin grunnlov og også i de rettsstater hvor det ikke finnes noen bestemmelser i grunnloven er prinsippene de samme som her.

Forutsetningen for at det skal tillates ekspropriasjon er at den er ønskelig — kan vi si nå. Opprinnelig ble det krevet at den var *nødvendig* for Staten og dernest at det betaltes full erstatning. Dette med at den skal være nødvendig eller ønskelig for Staten, det er i grunnen ikke lenger noe problem — i alle fall ikke i de demokratiske land. Når det ble poengtert så veldig sterkt den gang da ekspropriasjonsretten utviklet seg, og juristene gjorde sin store innsats for å få til en virkelig skikkelig behandling av de borgere som fyrsten ville ta eiendommen fra, så var grunnen nettopp at det den gang var enevelde — derfor ble det poengtert så sterkt av juristene at det skulle aldri kunne skje med mindre det var nødvendig for Staten. Nå kan en spørre, hva er nødvendig for Staten eller hva er ønskelig for Staten? Det er blitt et politisk problem som avgjøres i nasjonalforsamlingen og som hver borger har sin oppfatning av. Noen kan mene at det ene er nødvendig, og noen at det annet er nødvendig eller ønskelig, men i alle fall er resultatet blitt at det som flertallet i stortinget vedtar, det blir lov, og jeg tror neppe at det noen gang kan protesteres mot en ekspropriasjonslov på det grunnlag at den ikke er nødvendig eller ønskelig og ikke tjener til Statens tarv. Det spørsmålet er løst gjennom parlamentarismen. Det eneste jeg kunne tenke meg var om det ble begått rene overgrep, og noe i retning av det ville jeg anse det å være dersom det f. eks. ble vedtatt en lov som ga en bestemt mann adgang til å ekspropriere noe som en annen eiet fordi myndighetene fant at denne mannen som altså ikke eiet det enda, *heller* burde ha det. Men da kommer en jo inn på rene rettskrenkelser. Det forekom forresten nylig et tilfelle som minnet noe om noe slikt, men det var ikke mellom privatpersoner, men mellom offentlige instanser. Det var et hospital i Molde, en liten by i Norge, som hadde alt for liten plass, og som gjerne ønsket plass utenfor hospitalet for de pasienter som trengte rekreasjonsopphold, så det ble bedre plass på selve hospitalet for de andre. Hospitalet fikk løyve til å ekspropriere en helseheim som trygdekassen hadde opprettet, og hvor den tok imot folk akkurat med samme formål. Nå ble det jo påstått at hospitalet også kunne bruke den til virkelig alvorlig syke o.s.v. men alt i alt så var det ikke så langt

mellom formålene. Det ble derfor protestert fra trygdekassen, men den fikk ikke medhold. Saka gikk forøvrig ikke så langt som til Høgsterett.

Et annet spørsmål som jeg ikke kan komme inn på i dag, fordi tiden ikke strekker til for det, er grensen mellom ekspropriasjon og regulerende inngrep, skatt og konfiskasjon — i det heletatt andre statsinngrep som finner sted uten noen erstatning og atskiller seg fra ekspropriasjon ved det. Denne grense har aldri vært klar, og det vil alltid kunne diskuteres hvorvidt det faktisk skjer et inngrep som en må kalle ekspropriasjon, fordi det er et inngrep til erverv av en enkelt manns eiendom til fordel for det hele. Det kan alltid være spørsmål om hvor grensen går mellom ekspropriasjon og et regulerende inngrep som jo skal ordne eiendomsforholdene i det heletatt med den hensikt at utviklingen skal skje sånn som statsmyndighetene ønsker.

I Mellom-Europa var det engang lære og er det kanskje enda, at et inngrep som ble bestemt ved *almen lov*, det kan aldri være ekspropriasjon og betinger derfor ikke noen erstatning. Den lære har vi aldri hatt her. Hvert enkelt tilfelle må bedømmes for seg for at det kan avgjøres hvorvidt det foregår et ekspropriasjonsinngrep, eller et annet inngrep som ikke betinger erstatning.

De såkalte regulerende inngrep blir stadig mer omfattende — og skatter og avgifter mere byrdefulle og spesielle — og det har reist seg flere saker hvor tvisten er om det ikke faktisk foregår en ekspropriasjon eller konfiskasjon — men hittil har staten sluppet helskinnet fra det. Bygningsloven tillater meget sterke inngrep som faktisk er ekspropriasjon — f. eks. har vi i Norge et tilfelle nå hvor det er vedtatt en byregulering som det er på det rene ikke kan bli gjennomført før om 50 eller om 100 år. De som eier ubebygget grunn kan forlange den innløst, men de som har bygget kan ikke forlange innløsing med mindre de river byggene, men har i disse 50—100 år ikke lov til å oppføre tilbygg eller foreta hovedomredning. Det kaller jeg for et ekspropriasjonsinngrep og det vil det bli prosedert om.

Så er det spørsmål om *erstatning*. Her er det ikke skjedd noen slags utglidning. Det er noe som gjelder overalt at når det først er på det rene at det er en ekspropriasjon, så skal det ytes full erstatning. Og full erstatning det vil da etter Kreislers formel (en østerriker som levde for ca. 100 år siden) si at den som blir utsatt for en ekspropriasjon, skal ha like stor formue etter ekspropriasjonen som han hadde før ekspropriasjonen, altså han skal ikke lide noe tap. Men en annen sak er hvordan dette overholdes, og hvordan det virker i praksis, om reglene der er slik at det faktisk blir ytet full erstatning. Og her har skjedd en utvik-

ling, her er slett ikke reglene de samme i alle land og de skifter også i de enkelte land. Utviklingen skjer dels gjennom lover, dels gjennom dommer og dels gjennom praksis. Men jeg tror en kan si at det er fastslått i de fleste land og i alle fall i Norge at det kan aldri ved en lov bestemmes på hvilken måte en erstatning skal fastsettes, for over loven gjelder grunnlovens bestemmelser om at det skal ytes full erstatning, så hvis lovbestemmelsene ikke gir full erstatning så gjelder loven ikke. Dommene spiller derimot en avgjørende rolle for utviklingen av ekspropriasjonsretten i det hele og særlig erstatningsspørsmålet — og det er vesentlig dommene jeg kommer til å beskjeftige meg med når jeg nå taler om nye tendenser i ekspropriasjonsretten. Men jeg er jo oppmerksom på at fordi om en dom avgjør *en* sak mot tidligere praksis, kan en ikke tale om en ny tendens, det kan jo simpelthen være at dommen ikke er riktig og dens prinsipper ikke fulgt seinere. Jeg har skrevet et lite »opplegg» for utredning av dette, men det viser seg at det ville ta for lang tid å følge det og derfor behandler jeg bare enkelte av de spørsmål som jeg der har nevnt. Jeg springer derfor over fra det som jeg har nevnt lite grand om, nemlig ekspropriasjonsrettens prinsipper og grensen for konfiskasjon og skatt o.s.v., til spørsmål om hvilke formål har ekspropriasjonsrett og hva kan være gjenstand for ekspropriasjon. Da skal jeg bare nevne det at i prinsippet kan alt som ikke er av personlig art eksproprieres. Men det er en tendens — i alle fall i Norge — til å søke å begrense adgangen til ekspropriasjon av dyrket mark. Nå er jo det meste som eksproprieres jord, noe er skog, noe er udyrket og noe er dyrket. Men det har i den nye jordlova kommet inn en bestemmelse om at fylkesjordbruksstyret eller hva det heter kan nedlegge forbud mot ekspropriasjon av dyrket mark. Og vi har opplevet at innen Moss by nedla dette fylkesstyre forbud mot ekspropriasjon til skole, men det fikk nå ikke medhold av departementet.

Så går jeg da over til spørsmålet om hva kan kreves erstattet. Hvilke rettigheter kan det kreves erstatning for? I Norge har vi to høgsterettsdommer og nylig kom en til som avgjør at obligatoriske rettigheter ikke har noe rettsvern ved ekspropriasjon. Det er dom av 1923 hvor en last kull ble ekspropriert, og det firma som hadde kjøpt lasten ville lide stort tap ved ikke å få kullen, men firmaet fikk ingen erstatning bare den som eide kullasten. Likeledes med en båt som ble ekspropriert. Den hadde på seg et certeparti som var meget ugunstig for skipets eier, det var langsiktig for 10 år og gjorde at skipet selvsagt hadde mindre verdi for en som kjøpte det. Ikke desto mindre ble det avgjort ved Høgsterett at den som eiet skipet skulle ha full takst som om det ikke

hadde dette certepartiet på seg, men den som hadde certepartiet fikk ikke noen erstatning. Jeg syntes det er opprørende uriktig, og særlig denne dom var gjenstand for alminnelig angrep. Det er ingen i Norge hverken av teoretikere eller praktiserende jurister som ikke er uenig i den bortsett fra professor Castberg som ikke helt tar avstand. En ventet at Høgsterett skulle ta et annet standpunkt så snart det ble høve til det. Og retten fikk også et høve, men fastholdt sitt standpunkt uten noen særlig begrunnelse forøvrig, og uten å si om det var en obligatorisk rett eller ikke, men sa bare at en rett av denne art finnes det ikke noen regel om at det skal ytes erstatning for. Her har altså ikke vært noen tendens bort fra tidligere teori.

Men så går jeg over til lysere sider av saka, nemlig de såkalte allemannsrettigheter som vi jo har en masse av, formodentlig i alle andre land også, i alle fall i Norge. Det er vesentlig ferdselsrettigheter til å gå på veiene, til å ferdes på sjø og på elv, på isen om vinteren og alt sånt. Det har det vært alminnelig teori at skal noen kunne kreve erstatning så må han ha en *særrett*. For en såkalt *allemannsrett* skal ikke kunne kreve erstatning. Her har det foregått en sterk bevegelse bort fra dette strenge standpunkt således at en nå kan si at det i grunnen ikke er så avgjørende hva en kan kalle retten for. Nå er det rettighetens eller forholdets karakter og fasthet som dommerne anser avgjørende, og følgen av det har vært at det er blitt en ganske annen praksis enn tidligere. F. eks. ble i sin tid bygget en bro som ødela forholdene for fløtningen sånn at den led med tap. Det var bare 12 grunneier som fløtet i den elva, men Høgsterett sa at dette er en allemannsrett — de har ingen særrett noen av dem — de kan ikke kreve erstatning for sitt tap. Det er ikke tvil om at en dom om det samme spørsmål ville gå i motsatt retning nå. For isveger var det også før vanskelig å få erstatning. Det er veier som går over isen, vinterveier, der hvor de har bruk for det. Nå har en til slutt funnet ut at det inngår som et naturlig ledd i driften av en gård at eieren kan kjøre høyet ned fra setra om vinteren på disse isveier, og i det heletatt er det nå ikke lenger noen tvist om at det skal betales erstatning når det gjøres inngrep i isveier selv til folk som bruker isveien uten at det akkurat inngår som et ledd i gårddriften. Ved en dom fikk Lillehammer kommune erstatning fordi reguleringen av Mjøsa gjorde det vanskeligere å opprettholde en ferjetrafikk som kommunen fra gamelt hadde drevet, men som ikke kunne sies å bero på særrett. Og ved en nyere dom ble erstatning gitt for et inngrep lenger opp i Lågen. Der var tilfellet det at noen kommuner sørget for at skolebarna kom over både om sommeren og vinteren på ordentlig måte, de fikk

erstatning for at det ble dyrere. Derimot fikk ikke et trelastbruk som det ble dyrere for å få tømmer over elva noen erstatning for det. Det skjelnet altså høgsterett uten at det egentlig såvidt jeg skjønner kan påvises noen rent juridisk grunn. Men rent skjønnsmessig var i det ene tilfelle rimelig med erstatning og i det annet tilfelle var det ikke så rimelig. Stortinget har tatt opp dette problem ved at det i vassdragskonsesjoner av og til tar med en bestemmelse om at det kan kreves tiltak av hensyn til bygdefolkets interesse. Det blir jo i stor utstrekning nettopp for slike rettigheter som her.

Så er det noe som heter *faktisk fordel* hvor den alminnelige lære er at den som det virkelig blir ekspropriert fra, han skal ha erstatning for alt, også for faktiske fordeler fordi han er vernet sånn som det er og blir mindre heldig stillet etterpå. Mens derimot de det ikke eksproprieres fra de har ikke noe krav i den henseende. Jeg tenker f. eks. på en jernbane som generer naboene med støy, røyk og på forskjellig annen måte, blir det ekspropriert grunn fra en eiendom til denne jernbane skal eieren ha erstatning for all ulempe også. Sånn har det vært bestandig. Men er det en eiendom som kanskje ligger like ved, men som det ikke blir ekspropriert grunn fra så skal eieren ikke ha erstatning for ulemper ved støy, røyk o.s.v. Det har vi Høgsterettsdom om. Men her er utvilsomt en utvikling. Alt for lenge siden hevdet forøvrig professorene Skeie og Knoph at en ikke skulle begrense erstatningen til bare de gjelde juridiske rettigheter men yte erstatning for alt tap som faktisk ble påført. Det vant ikke noe gehør den gang og jeg var heller ikke begeistret for det den gang, det må jeg innrømme, men jeg tror nok at tendensen — ja ikke bare tror, men jeg ser at tendensen går mer og mer i den retning, selvom det ikke finnes noen dom som gir uttrykkelig uttrykk for det. F. eks. hender det at et sund blir stengt sånn at ferdselen på sjøen blir verre for de som pleide å reise gjennom dette sundet, når de skulle inn til byen med sine varer eller for å kjøpe varer o.s.v. Hvorvidt de kan kreve erstatning, det er for tiden et åpent spørsmål. Det er aldri blitt tilkjent, men det står i en Høgsterettsdom om en sånn sak, at her i dette tilfelle er interessene så små at det i alle fall ikke kan bli tale om erstatning uten at retten vil ha sagt noe om hvordan det kan være i et annet tilfelle hvor interessen er større. Og det er jo det som i grunnen ligger under hele denne utviklingen at man tar hensyn til hvor sterkt inngrepet er, og hvis det er riktig sterkt så får grunneieren eller hvem det kan være, erstatning for det selv om ikke noen særrett blir krenket. Spørsmålet har vært oppe også ved kanonskyteplass inne på land, med skyting etter mål ute i sjøen. Dermed er fiskeplassene blitt

utilgjengelige. Selvfølgelig må de fiskere som det blir ekspropriert grunn fra ha erstatning også for tap i fiske — det følger jo gammel lære, men spørsmålet er om ikke også andre som pleier å fiske der i et slikt tilfelle kan kreve erstatning. Det ble ordnet i minnelighet da det var oppe en gang så noen rettslig avgjørelse om det har vi ikke, men jeg skulle anta at i alle fall ville det være megen sympati hos domstolene for å yte erstatning i et slikt tilfelle.

Så skal jeg ta med noe som er i familie med dette selv om det ikke er akkurat det samme. Det er når en mann har en særlig gunstig stilling til noe p.g.a. sitt forhold til andre, og disse andre så blir skjøvet vekk av eksproprianten og mannen mister denne stilling. Vi har en dom om en snill søster som kjøpte et hus i Drammen forat hennes bror som var skraphandler skulle få en butik der. Det ble ikke avsluttet noen overenskomst dem imellom, men broren bodde der da. Så ble huset ekspropriert og det ble avgjort ved Høgsterettsdom at søsteren selvfølgelig skulle ha betaling for huset, men skraphandleren fikk ingen erstatning fordi han måtte flytte, når det ble tatt fra søsteren for han hadde ikke noen kontrakt. Det syntes jeg er hardt. Nå ble nylig oppe i Tromsø avsagt en dom i motsatt retning og jeg tror tendensen går den samme vegen. Der gjaldt det ikke bror og søster, men mann og kone, og det er nok kanskje et sterkere bånd. Kona eiet et hus, og mannen eiet en forretning som ble drevet i huset. Han hadde bare en oppsigelig kontrakt på ganske kort tid. Ved skjønnskommisjonen i Tromsø sa de at mannen hadde ikke noe rett, kona får få for huset, men alt det tap som han ville lide ved at forretningen måtte flytte et annet sted hen, han visste ikke hvor han skulle flytte, det fikk han altså ingen erstatning for. Men dette ble omgjort av lagmannsretten og ble ikke anket til Høgsterett. Jeg mener å kunne si som moralen av dette at det går en tendens i retning av erstatning både for allemannsrettigheter og for faktisk interesse som er av den styrke og av den art at innehaveren av retten regulært kan regne med å ha den sikret.

Så vil jeg gå over til spørsmålet om *hva slags* tap skal erstattes. Der er det jo sikker rett at når noe blir tatt fra en, skal han få erstatning for verdien av det, og for den ulempe som måtte følge for hans forretningsdrift, og hva det nå kan være ellers, og dessuten for de framtidsmuligheter som ligger i eiendommen, og som han kan utnytte der dersom han beholder eiendommen. Det er noe som har utviklet seg etterhånden. Achehoug ville ikke gi erstatning for tap i bedrift, meget nødig i alle fall, men nå er det opplagt at det skal erstattes. Og likeså blir det gitt erstatning til eier av en tomt for inngrep i planer om å bygge et hus som

vil koste så og så meget, men til gjengjeld vil gi så og så meget i inntekter, og forøker verdien. Vi har høgsterettsdom for at det skal erstattes. Men en ting er jeg ikke fornøgd med og syntes er ulogisk, det er avgjørelsen i Høgsterett om at det ikke skal betales erstatning for at en mann blir påført skatt gjennom en ekspropriasjon. Det er stikk i strid med ekspropriasjonsretslige prinsipper for alt tap som følge av en ekspropriasjon skal erstattes. Hvis en mann blir nødt til å betale høgre brannforsikringspremie fordi han får en jernbane gjennom skogen, så får han erstatning for det. Men om en mann blir påført tap ved at han kommer til å betale mere skatt, så skal han altså ikke få erstatning for det. Det er nå fastslått ved to høgsterettsdommer. For å bøte på dette er det da gitt lover som letter skattebyrden noe for folk i slike tilfeller — og i grunnen *for* meget fordi den lar folk slippe skatt eller slippe billigere med skatt, som ville komme også uten ekspropriasjon. Det gjelder tomtesalg. En mann som lever av å selge tomter, det finnes det mange av omkring storbyene, han må betale skatt av fortjenesten ved *salg*. Men han slipper etter denne siste loven å betale skatt etter *ekspropriasjon* dersom han kjøper seg noe nytt igjen, en hytte ved sjøen eller på landet eller hva som helst, likeså slipper han under enhver omstendighet selvom han ikke gjør det med billigere skatt nemlig uten noen slags progressjon. Det er, mener jeg, å drive elskverdigheten for vidt når myndighetene lar folk slippe skatt ved ekspropriasjon som de ville ha måttet betale hvis de ikke var blitt ekspropriert. Det rette burde jo være etter grunnlovens bestemmelse om full erstatning — at det blir ekspropriantens sak å betale de skatter som følger av selve ekspropriasjonen. Eieren skal ha erstatning for alt tap, altså også for at han påföres en skatt, som han ellers ikke ville fått.

Ja, så var det spørsmålet om erstatnings*beregningen*. Jeg nevnte Kreislers formel, den er sikker nok, en mann skal være like rik etter ekspropriasjonen som før. Men det er kommet inn noe nytt i det siste uten at det har fått utslag i noen dommer enda. Det er det at skjønnsrettene tar mer hensyn til hva *selve mannen* taper. Der sitter f.eks. en aldrende bonde med en gård som blir tatt fra ham. Vel, han taper verdien av gården, men han mister også adgangen til å nytte sin arbeidskraft om han ikke får kjöpt ny gård og det er ikke sikkert sånn som forholdene nå er i Norge i alle fall. Det er tvertimot meget usikkert om han kan få seg en gård igjen. Hva skal han gjøre da? Han er jo ikke utdannet slik at han passer til annet arbeid og særlig i en eldre alder. Jeg mener at i et slikt tilfelle, og det tror jeg nok også at rettene vil være med på, må det tas hensyn til hans samlede tap, ikke bare i

formune, men også det at ekspropriasjonen berøver ham adgangen til å utnytte sin egen arbeidskraft på beste måte.

Så vil jeg nevne to radikale dommer som jeg forøvrig ikke ubetinget kan slutte meg til, som er kommet i Høgsterett i den siste tid i året 1956. Det er et fundamentalt prinsipp i ekspropriasjonsretten at erstatningen *ikke* skal settes under hensyn til den verdi det avståtte har for eksproprianten. Gjør en det, så kan like godt de fleste ekspropriasjoner bortfalle for da må eksproprianten betale det samme som han kunne drives opp i om han ikke hadde ekspropriasjonsrett. Da bortfaller hensikten med det hele i mange tilfeller. Men i de siste dommer har Høgsterett faktisk sagt at det skal tas hensyn til hva eieren kunne ha oppnådd ved forhandling *om det ikke fantes ekspropriasjonsrett.* Et marmorbrudd hadde laget en fylling av hensyn til en transportbane, så forandret forholdene seg, så den transportbanen hadde bruddet ikke bruk for lenger. Fyllinga var verdt null og niks og ingenting, og heller ingen annen hadde bruk for den, men så kom Statsbanene og eksproprierte, og de la sin bane akkurat over fyllinga og så sa da Høgsterett etter at det ikke var blitt tilkjent noe erstatning tidligere, at her skal skjønnet ta hensyn til det økonomiske tap eieren lider ved å være avskåret fra ved forhandlinger med eksproprianten å få en rimelig erstatning. Jeg har mange tilfeller nå hvor jeg påroper denne dommen så forsåvidt har jeg ikke noe imot den, men jeg mener det er mot de riktige prinsipper. Ja, nå er tiden ute.

Korreferenten, professor *W. E. von Eyben* (Köpenhamn):

Fra dansk side har man hilst med glæde, at ekspropriationsproblemer er sat på programmet ved det nordiske juristmøde, idet man i Danmark har nedsat en komité, som skal tage stilling til i hvert fald visse ekspropriationsspørgsmål. Hvis der skal være nogen mening med et møde på nordisk basis om disse problemer, skulle det gerne være dette, at vi kan gå hjem med en vis tilslutning til ideer og tanker, som man kan føre frem i komitéen. Har man en sådan støtte, har man i hvert fald et yderligere grundlag for at komme videre ad den vej, som man troede, var den rette. På den anden side: Er vi kommet ind på forkerte tanker, kan man få dette at vide, således at man kan korrigere sin opfattelse. Jeg vil derfor prøve at holde mig indenfor de rammer, arbejdet i denne komité har givet anledning til overvejelser om.

Vi må vistnok i Danmark sige, at selve ekspropriationsspørgsmålet som helhed er kommet ind i et sådant leje, at man ikke kan forvente store ændringer. Vi har en hundredårig praksis, baseret på regler stam-

mende fra enevældens tid, regler, der måske nok har et vist landligt tilsnit, men dog alligevel lader sig anvende fuldtud i praksis, også på andre områder end de landlige. Vi har fornylig fået en ændring i grundloven, således at domstolene nu i højere grad kan underkende det skøn, som ekspropriationskommissionerne har udøvet, navnlig således, at der nu er mulighed for, at domstolene sætter deres eget skøn ved erstatningsberegningen i stedet for det skøn, som er udøvet af ekspropriationsmyndighederne. Der kan altså ikke blot ske en ophævelse af den foretagne beregning, men domstolene kan selv fastsætte erstatningens størrelse. Hermed er vi kommet ind på en bane, som vi synes er den rette. Der gives domstolene en vigtig opgave, som de ikke før har kunnet løse. Vi har haft erfaring for, at ophævelse af ekspropriationsmyndighedernes fastsættelse af erstatningens størrelse vel førte til et ændret, men ikke ret meget ændret resultat. Nu har domstolene derimod fuldtud i deres magt at gøre, hvad de synes er det rette. Iøvrigt må jeg sige, at det største problem *indenfor* ekspropriationsretten ligger *udenfor* ekspropriationsretten. Det lyder som et paradoks, men er vist ikke desto mindre rigtigt. Det er spørgsmålet om forholdet til de regulerende indgreb, det er spørgsmålet om forholdet til de nye skatter, nye former for skatter, tvangsopsparing og lignende, som giver anledning til de store stridigheder. De egentlige ekspropriationsproblemer fortoner sig og bliver så små, når man faktisk kan se, at man tager pengeværdier i stor stil fra små grupper af folk, generer dem på mange måder med regulerende indgreb, uden at der gives nogen erstatning. Det får nu ikke hjælpe: på det område, som bliver tilbage som klassisk ekspropriationsret, må man alligevel holde vagt og prøve at få gennemført de principper, som vi har haft til højbords i lange tider.

Referenten burde have fremhævet, at en norsk komité, hvori referenten har haft en ikke ringe indflydelse, har fremsat forslag om en *generel lov,* som jeg forstår stadig er til behandling. I den danske komité er man inde på den samme tanke. Det er sikkert rigtigt at få en generel lov, men vel at mærke kun forsåvidt angår fast ejendom, og dernæst — efter min opfattelse — kun forsåvidt angår de forskellige principper og deres anvendelse, men derimod ikke med opregning af de enkelte ekspropriationsmål. Heri ligger en forskel i forhold til det norske forslag. Vi mener, at man med en generel ekspropriationslov bedre kan få udbygget de synspunkter, som man skal arbejde med. Kommer man til en ekspropriationsbestemmelse i slutningen af en lov, er kræfterne ved at være udtømt, og man nøjes med en kort henvisning og med nogle iøvrigt temmelig overflødige, intetsigende bemærkninger. Man mangler den gene-

relle lov, som klart gør op med problemerne. Jeg vil altså sætte som et ønskemål, at man får en sådan generel lov.

Et andet vigtigt punkt er, hvad der kan kræves erstattet, navnlig spørgsmålet om krænkelse af *allemandsrettigheder* og *faktiske positioner*.

Dansk praksis har ført til følgende resultater: Forsåvidt angår *beliggenhed op til søen* er det fastslået ved en højesteretsdom fra 1936 (U.f.R. 1936, s. 87, T.f.R. 1936, s. 350), at selve dette at miste kontakten med søen ikke i sig selv berettiger til erstatning ud fra ekspropriationslignende synspunkter. Men man kan vistnok udlede af denne dom, at der er taget forbehold dels for krænkelser af særlige adkomster, og dels for tilfælde, hvor man skader ejendommen, der ligger op til søen, på anden måde end blot ved at afskære kontakten med søen. Jeg kan illustrere det med en tegning. Hvis vi tænker os, at der anlægges en vej udenfor linien mellem land og sø, og at arealet mellem den oprindelige kystlinie og vejen opfyldes, så er spørgsmålet, om ejerne af kystejendommene kan kræve erstatning. Nej, det kan de ikke for selve dette, at de mister den umiddelbare kontakt med søen, men derimod nok, hvis de generes af en særlig uheldig og forulempende udnyttelse af mellemarealet imellem vejen og grundene.

Med hensyn til *beliggenhed op til ej vej* har man også efterhånden fået en fast praksis. Hvis der afstås fra en ejendom til udvidelse eller anlæg af en vej, gives der som en post i erstatningen også erstatning for den ulempe, som tilføjes ved vejens omlægning. Lad os sætte, at en butik, som hidtil har ligget i plan med vejen, bliver til en kælderbutik, fordi vejen nu hæves op på en dæmning. Man giver i princippet erstatning, men netop kun, hvis der tages jord fra den pågældende ejendom. Tages der ikke et spadestik fra den pågældende ejendom, gives der ikke erstatning ud fra ekspropriationsretlige synspunkter. Jeg kan igen illustrere med en tegning. Lad os sætte, at der ligger to ejendomme ved siden af hinanden. Der anlægges en jernbane, som passerer hen over den ene ejendom, men ikke den anden. Til ejeren af den ejendom, over hvis grund jernbanen går, gives der erstatning ud fra ekspropriationsretlige principper, ikke bare for tabet af jord, men også for den forulempelse, som tilføjes. Ejeren af den anden ejendom får derimod ikke nogen som helst erstatning, fordi der ikke tages jord fra ejendommen. Dette er efter min opfattelse aldeles urimeligt. Man har ganske vist været inde på, at man ud fra naboretlige synspunkter, men altså ikke ud fra ekspropriationsretlige synspunkter, kunne give erstatning til den ejendom, fra hvilken der ikke tages jord. Alligevel er det urimeligt, at man ikke ved

den samme ekspropriationsforretning kan bedømme ulempespørgsmålet både forsåvidt angår den ejendom, der tages jord fra, og den ejendom, fra hvilken der ikke tages jord. Skønnet er præcist det samme, og de myndigheder, der udøver det, er netop i særlig grad i stand til at afgøre spørgsmålet i begge tilfælde. Forhåbentlig er der chance for, at man i en kommende dansk ekspropriationslov vil fastslå dette. Jeg kan ikke se, at det vil medføre noget materielt ændret resultat i forhold til de nugældende regler. Der er efter dansk ret ikke nogen større forskel på, om man vil give erstatning ud fra ekspropriationsretlige eller ud fra naboretlige synspunkter. Principperne vil være nogenlunde de samme. Processuelt er det heldigt, at erstatning kan tilkendes allerede under ekspropriationsforretningen. Der er kun kommet een indvending af vægt heroverfor: Det kan blive vanskeligt at drage grænsen for de ejendomme, som overhovedet skal betragtes som eksproprierede ejendomme, når man ikke begrænser sig til ejendomme, hvorfra der tages jord. Dertil er kun at sige, at skønnet må kunne udøves, selv om det er vanskeligt. I dansk ret har man erfaring for, at ekspropriationsmyndighederne ligefrem med forsæt tager et lille spadestik fra en ejendom for dermed at få mulighed for at give en ejer ulempeerstatning. Dette er jo fuldkommen urimeligt. Man bør ikke henvise til sådanne omgåelser for at nå det ønskede resultat.

Med hensyn til de *obligatoriske rettigheder* kan vi kun trøste vore norske venner med, at det efter dansk retsopfattelse skulle være principielt muligt at give erstatning til indehavere af sådanne rettigheder. Vi kan ikke se, at sondringen mellem tinglige og obligatoriske rettigheder har nogen betydning i denne forbindelse. Så vidt jeg har kunnet få oplyst fra ekspropriationsmyndigheder, vil man også i givet fald handle derefter, men mig bekendt har det aldrig været fremme til en fuldkommen skarp afgørelse i Danmark.

Hvis man derefter går over til spørgsmålet om *formen for erstatning,* da er der navnlig eet problem, som jeg vil hæfte mig ved, og som ikke blev nævnt af referenten. Det er praktisk vigtigt i hvert fald set fra et dansk synspunkt. Det er spørgsmålet om, hvorvidt man kan give erstatning derved, at man *kompenserer ulemper med fordele.* Hvis ejeren af en ejendom ikke blot er blevet tilføjet en vis skade, som han skal have erstatning for, men opnår en fordel ved selve det foretagende, som gennemføres ved ekspropriation, er spørgsmålet, om man kan kompensere. Efter såvel dansk som norsk ret sondrer man traditionelt imellem, om det drejer sig om særfordele eller generelle fordele. Er det særfordele specielt for denne ejendom, skulle man kunne kompensere. Er det gene-

relle fordele, som tilføres ejendomme i området i det hele, skulle man derimod ikke kunne gøre det. Der er måske visse modifikationer heri, men dette skulle være grundprincippet. I virkeligheden er forholdet dette, at adskillige lovregler afgør spørgsmålet direkte i Danmark. Vi har i den danske komité undersøgt disse lovregler og er kommet til det resultat, at ca. $^1/_4$ af de i Danmark gældende ekspropriationsbestemmelser, og det er ingenlunde de uvigtigste, indeholder hjemmel til at kompensere både forsåvidt angår særfordele og forsåvidt angår generelle fordele. De $^3/_4$ af lovene indeholder ikke regler derom. Det er umuligt at se, hvorfor man har udsondret denne fjerdedel af lovene til særlig behandling. Man har indtrykket af, at lovkoncipisten tager en ældre lov frem og ser, hvilken regel man der har bestemt sig for, og så sætter den ind i den nye lov. Så er spørgsmålet kun, hvilken lov man er kommet til at se på. Undersøger man, hvorledes lovene med kompensationsadgang praktiseres, kommer man til det resultat, at man nødigt benytter reglen, fordi man godt kan se, at den virker anstødeligt. Man bruger derimod reglen som et led i argumentationen. Når der presses på for at få større erstatning, minder man ejeren om, at han da også får visse fordele. Men det gør man vel også, selv om der ikke er hjemmel til kompensation. Jeg vil altså anse det for rigtigst, at man fik kompensationsreglen væk fra samtlige love, bortset fra visse specielle tilfælde.

Hvad dernæst angår de tilfælde, hvor der opstår vanskeligheder som følge af, at en ekspropriat ikke kan skaffe sig en anden lignende ejendom, må jeg bedrøve referenten med, at man efter dansk retsopfattelse ikke vil gå så vidt, som han er inde på. Man finder det umådelig betænkeligt at gå ud over de principper, som ligger faste efter mange års praksis. At der skulle blive tale om at give erstatning for mere end det individuelle lidte tab ved afståelse af ejendommen, forekommer os helt ufatteligt.

Til sidst vil jeg nævne nogle af de spørgsmål, som referenten af tidsnød måtte lade ligge, men som dog har interesse for os. Jeg tænker særlig på den *processuelle ordning* af ekspropriationen. Det står for os som meget væsentligt, at man ved ekspropriationsforretningerne virkelig får lejlighed til at høre, hvad de interesserede parter har at sige, og virkelig får anledning til at høre alle deres indvendinger. Man har ikke i dansk ret gennemført en konsekvent tilvarsling af alle vedkommende. Der findes spredte lovbestemmelser derom, men selv de nyste lovbestemmelser er utilstrækkelige. Jeg nævner den nye vejlov, som kun udtaler, at ejeren og så vidt muligt brugeren skal tilsiges, altså ikke andre, og brugeren endda kun så vidt muligt. Jeg har bemærket udkastet til den

norske lovs § 12, hvor man har en noget videregående regel. Alligevel hjemler den adgang til at foretage en generel tilvarsling, når der foreligger ekstraordinære forhold. Jeg kan ikke se rettere, end at det må være et absolut princip, at alle vedkommende tilvarsles og tilvarsles individuelt. Det må være den første betingelse for, at man kan tage stilling til spørgsmålet, at alle har haft lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende. Jeg ved nok, at ekspropriationsmyndighederne i Danmark bestræber sig for at tilsige alle vedkommende. Men det skal stå klart og tydeligt i loven.

Med hensyn til *affattelsen af de afgørelser,* der træffes, må det være et absolut princip, at ekspropriationskommissionerne begrunder deres afgørelser i samme omfang, som domstolene gør det. Lad så være, at domstolene somme tider er lidt knappe i præmisserne, når det drejer sig om en erstatningsberegning, de gør dog et hæderligt forsøg på at give en begrundelse. De har i hvert fald ifølge loven en forpligtelse til at gøre det. Jeg erkender, at erstatningsberegningen beror på et vanskeligt skøn for de fleste punkters vedkommende. I mange tilfælde viser det sig trods alt, at man kunne have givet en fyldigere begrundelse, end man faktisk gjorde. Hvorfor gør man det så ikke? Det er vel ud fra den gamle erfaring om, at en dom, der i resultatet er rigtig, undertiden bliver forkert, hvis den forsynes med præmisser. Jeg er bange for, at det er lignende betragtninger, der ligger bagved ekspropriationsmyndighedernes manglende begrundelser. Man bør simpelthen overføre principperne fra domstolenes afgørelser, således at begrundelserne gives i så fyldig form som vel muligt.

Om det processuelle problem må det endelig understreges, at ekspropriationsmyndighedernes afgørelser bør kunne indbringes for en højere ekspropriationsmyndighed og derfra for de almindelige domstole. Der bør være to administrative instanser og derefter adgang til fuld prøvelse ved domstolene i overensstemmelse med grundlovens principper. På dette punkt er der sikkert afvigende meninger i de nordiske lande, hvor systemerne er meget forskellige. Vi mener i hvert fald efter dansk retsopfattelse, at et sådant system med appelordning gennem to instanser af administrativ art og derefter fuld prøvelse ved domstolene giver de bedste garantier for, at alt går ret og rigtigt til.

Vattenrättsdomare *Torgil Mellgard* (Umeå):

Frågor om ersättning för ianspråktagande tvångsvis av annans egendom avgörs I Sverige inte bara av expropriationsdomstolarna utan även av vattendomstolarna. Vattendomstolarna prövar och avgör frågor om ersättning för skador till följd av

vattenbyggnadsföretag — främst då kraftverk och sjöregleringar. Vattenmålen är inte expropriationsmål i juridiskt-teknisk mening men har reellt samma karaktär som expropriationsmålen, och de principer som tillämpas när det gäller att avgöra vad som skall ersättas och hur ersättningen skall beräknas blir i stor utsträckning desamma i vattenmål och vanliga expropriationsmål.

På grund av det forcerade utbyggandet av landets vattenkrafttillgångar har vattendomstolarnas prövning av ersättningsfrågor fått allt större omfattning, och vi som arbetar inom vattenrättsskipningen ställs dagligen inför problem som inte är lösta genom lagstiftning och för övrigt till stor del inte heller gärna kan lösas lagstiftningsvägen. Litteratur och rättspraxis på det här området är mycket obetydlig i Sverige, och vi är därför i stor utsträckning hänvisade till grannländernas litteratur och rättsfallssamlingar för att få problemen belysta. Inte minst har vi vänt våra blickar mot Norge, och referentens arbete Norsk expropriasjonsrett tillhör standardlitteraturen i vattendomstolarnas bibliotek.

Ett spörsmål som har blivit särskilt aktuellt på senare år och som jag tänkte beröra med några ord är frågan om ersättning till sådana skadelidande som inte kan åberopa någon annan rättstitel än allemansrätt. Det finns egentligen bara ett rättsfall från Högsta Domstolen i den här frågan, och där intog domstolens majoritet en negativ inställning (Nytt juridiskt arkiv 1945 sid. 687). Det gällde ett industribolags intresse att obehindrat kunna bogsera virke över annans vattenområde i en älv fram till bolagets eget vattenområde, där bolaget sedan åtskillig tid tillbaka hade ett virkesmagasin. Ägaren av vattenområdet närmast uppströms virkesmagasinet anlade på sitt vattenområde en brygga, som medförde att bolagets virkesmagasin måste ändras för att det skulle kunna fungera. HD ogillade bolagets anspråk på ersättning för ändringsarbetena och åberopade därvid att bolaget icke visat sig äga annan rätt att begagna det uppströms belägna vattenområdet än den som grundade sig på områdets egenskap av allmän farled. Det är troligt att HD:s ställningstagande här influerades av att det var ägaren av det uppströms belägna vattenområdet som ville utnyttja sitt eget vattenområde. Utgången skulle kanske ha blivit en annan om det varit ett kraftverk eller regleringsföretag som utan att äga vattenområdet uppströms hade åstadkommit liknande svårigheter för virkesbogseringen.

Vid vattendomstolarna och även vid mellaninstansen i vattenmål — Vattenöverdomstolen — har det utbildat sig en rättspraxis som ger ett visst skydd åt allemansrätter. I de norra delarna av Sverige finns det åtskilliga vid sjöar och vattendrag belägna fastigheter som inte har någon förbindelse över land med vägnätet utan som för sin kommunikation med yttervärlden är beroende av att kunna färdas över annans vattenområde — sommartid med båt och vintertid på isen. När dessa färdmöjligheter har försvårats till följd av vattenregleringsföretag, har vattendomstolarna tillerkänt fastigheternas ägare ersättning.

Vidare är det vanligt att man begagnar isen på älvar för avläggning av virke som sedan på våren när isen går upp följer med den allmänna flottningen ned till industrierna vid älvens mynning. När denna virkesavläggning försvårats eller omöjliggjorts till följd av kraftverk eller regleringsföretag har skogsägare som — utan att ha någon enskild rätt till vattenområdet — brukat använda det till virkesavläggning fått ersättning. Det har ibland gällt fastigheter på flera kilometers avstånd från älven. Förutsättning för att ersättning skall utgå har emellertid varit att just det vattendrag som skadas till följd av vattenbyggnadsföretaget varit den

naturliga avläggsplatsen för fastighetens virke. Har det funnits något annat vattendrag i närheten som med större eller åtminstone lika stor fördel kunnat användas har ersättning inte utdömts.

I de fall som jag nu har nämnt är det visserligen fråga om en allemansrätt men inte en vanlig sådan. Rätten att begagna vattnet för samfärdsel eller virkesavläggning ingår som ett led i fastighetens brukande och är helt enkelt en förutsättning för att fastigheten skall kunna bebos och utnyttjas. Det är då naturligt att ägaren får ersättning för sådana ingrepp i vattendraget som försvårar fastighetens rationella utnyttjande. Däremot finns det ingen anledning till att den som mera tillfälligtvis utövar en allemansrätt skall ha ersättning när det sker ingrepp i vattendraget.

En allemansrätt av mera renodlad karaktär än de nu berörda är den som avser allmänhetens rätt att plocka bär på annans mark. Av bären är det framför allt hjortron som har gett upphov till ersättningsanspråk i vattenmål. Hjortron är i Sverige relativt sällsynta och betingar ett högt marknadspris. Vid vattenregleringar i norra Sverige förekommer det ibland att hjortronbärande mark sätts under vatten. I vissa fall har det gällt hjortrontäkt på kronans eller stora skogsbolags mark och den skadeståndskrävande har haft sin gård i närheten. Han har gjort gällande att han på grund av kommunikationsförhållandena har varit den ende som brukat utnyttja hjortrontäkten och det har kanske varit ostridigt. En annan typ av fall är då hjortrontäkt på den skadeståndskrävandes mark har gått till spillo genom vattenreglering och det har varit klart att ägaren dittills fått vara ensam om bären.

I båda de här typerna av fall har ersättningsanspråken ogillats. Det har ansetts att bärplockaren inte haft någon garanti att han för all framtid skulle ha fått ensam disponera bärtäkten. Vem som helst annan som hade upptäckt bärstället hade ju haft rätt att utnyttja det och hade ju kunnat beröva den ursprunglige plockaren den faktiska fördel han haft så länge han var ensam.

Den av referenten berörda frågan om ersättning för skatten på den intäkt som skadeersättning innebär har ofta varit aktuell vid vattendomstolarna. Sådana krav har alltid avvisats. Det har ansetts att detta problem skall lösas inom skattelagstiftningens ram.

F.d. förvaltningsrådet *Reino Kuuskoski* (Helsingfors):

Då man för finsk rätts del vill ge en redogörelse i stora drag om nya strömningar inom expropriationsrätten, är det skäl att till en början konstatera, att de nya strävandena icke i den allmänna expropriationslagen tills dato vunnit insteg, ehuru en reformering av den expropriationslagstiftning, som härstammar från det föregående seklet, redan länge varit anförtrodd en kommitté för förberedelse. I den år 1898 givna allmänna lagen om expropriation har rättsprinciperna iklätts så smidiga stadganden, att de ännu i våra dagar tillfredsställande fyller sin uppgift. I lagen har nämligen förutsättningarna för expropriation givits formen av en generalklausul, enligt vilken expropriation är möjlig då ett allmänt behov det fordrar. Trots samhällsförhållandenas utveckling har lagen därför kunnat tillämpas för tillgodoseende av de allmänna behoven utan att man behövt ändra lagstiftningen.

Det har å sin sida varit ägnat att öka rättssäkerheten att givandet av tillstånd till expropriation i allmänhet ankommit på landets högsta förvaltningsmyndighet, nämligen statsrådet. Numera har parterna även möjlighet att medelst besvär i

högsta förvaltningsdomstolen söka ändring i statsrådets beslut angående expropriation. Ersättningen för ett område eller en rätt, som skall exproprieras, skall bestämmas att utgå enligt högsta gångbara pris. Även detta stadgande har varit tillräckligt för tryggande av att expropriationen har skett mot full ersättning, vilken regel vid förnyandet av grundlagen intagits även i regeringsformen.

Förfarandet vid expropriationen har också givit tillfredsställande garantier för att lagen vid bestämmandet av ersättningen tillämpas på ett riktigt sätt. Expropriationsnämnden, som i första instans uppskattar ersättningen, är sammansatt sålunda, att länsstyrelsen utser ordförande, allmän underrätt utser två ledamöter och vardera parten en ledamot, vadan utomstående ojäviga ledamöter har majoritet i nämnden. I expropriationsbeslutet och angående slutförandet av förrättningen gives möjlighet att söka ändring i förvaltningsprocessuell ordning, medan åter tvist angående ersättning bör handläggas i allmän domstol i civilprocessuell ordning.

Den på dessa principer vilande lagen har, som sagt, tillämpats i över 50 års tid utan att några större ändringar i lagen om expropriation vidtagits. De enda egentliga ändringarna angå tagande i besittning av område före expropriationens slutförande. I detta hänseende har möjligheterna nyligen utvidgats, enkannerligen då det gällt allmänna arbeten, som anordnats för tryggande av sysselsättningen.

Fastän de nya strävandena, såsom av det ovan sagda framgår, icke kommit till synes eller fått inverkan på den allmänna lagen om expropriation i Finland, har vi dock fått lov att fästa uppmärksamhet vid de synpunkter, som av referenten grundligt utretts. Ställningstagande till dessa frågor har blivit nödvändigt vid stiftandet av de talrika speciallagar, vilka på olika sätt förutsatt ett expropriationsförfarande. Särskilt under kriget och under de exceptionella förhållandena efter kriget har sådana lagar hos oss givits i större utsträckning än i de övriga nordiska länderna, vilket ju är förståeligt. Det är skäl att hålla i minnet, att vi som en följd av kriget blev tvungna att omplacera den befolkning, som bott på den tiondedel av rikets område, som avträddes till främmande makt. Denna del av befolkningen, över 10 % av landets hela befolkning, skulle placeras på rikets reducerade område. Då av sagda befolkning hälften var lantbruksbefolkning och man ville bereda även den i likhet med den övriga förflyttade befolkningen möjlighet att fortsätta med sin tidigare näring inom rikets nya gränser, har detta varit möjligt blott genom att tillgripa expropriation av lantbruksjord i mycket stor omfattning. Vid placerandet av den förflyttade befolkningen och frontsoldater har hittills inalles ca 87 000 expropriationsförrättningar vidtagits. Genom dessa förrättningar har för kolonisationsändamål av statens, kommunernas och privata personers jord tagits inalles i det närmaste ca 1 965 000 hektar. Allt detta samt övriga speciella behov har framtvingat arrangemang genom speciallagstiftningsåtgärder, som avviker från den allmänna expropriationsrätten och härvid har de nya strävandena på ett eller annat sätt kommit till synes och fått uttryck i lagstiftningen.

I det följande skall jag giva några axplock som exempel på noviteter i den exceptionella lagstiftningen på expropriationens område i Finland.

För det första kan konstateras, att i flere speciallagar tillstånd till expropriation givits i själva lagstiftningen genom att direkt i lag definiera de villkor, under vilka expropriation får vidtagas. Detta har gjort statsrådets eller annan myndighets tillstånd till expropriation i det enskilda fallet överflödigt. Så har varit fallet redan tidigare i stadsplanelagstiftningen och efter kriget både i jordanskaffningslagstift-

ningen och i en speciallag, nämligen lagen om expropriation för Rovaniemi köping. Under sådana förhållanden sker den noggranna och detaljerade undersökningen av expropriationens nödvändighet utan någon myndighets objektiva överinseende och prövning, vilket kan leda till en alltför vidsträckt eller alltför tidig användning av expropriationsrätten, såsom skett t.ex. vid tillämpningen av den sistnämnda lagen.

I speciallagar angående expropriation har man i allmänhet strävat till att fastställa ersättningen i enlighet med den allmänna lagen om expropriation eller åtminstone enligt den i regeringsformen omfattade principen om full ersättning. Så är fallet t.ex. i den lag, som gäller expropriation för försvarsändamål, i stadsplanelagstiftningen och i väglagstiftningen. Men av ekonomiska skäl har man betydligt prutat på principen om full ersättning i den jordanskaffningslagstiftning, som reglerar kolonisationen av den förflyttade befolkningen och frontmännen. I sistnämnda lagstiftning stadgas, att ersättningen vid expropriation skall uppskattas enligt skäligt gängse pris, varvid de inbördes stridiga begreppen skäligt pris och gängse pris sammanförts till ett nytt blandat begrepp. Men ännu viktigare var, att ersättningen enligt jordanskaffningslagen skulle fastställas enligt prisnivån för den sista dagen av år 1944. Då den inflation, som har skett efter kriget, hann bilda en helt ny prisnivå före lagens verkställighet, kom ersättningarna enligt jordanskaffningslagen ofta att stanna vid blott en bråkdel av fastighetens värde vid den tidpunkt, då expropriationen verkställdes. Likaledes har vid tillämpningen av den speciella expropriationslagen för Rovaniemi köping resultatet blivit så egendomligt, att åt en del av överlåtarna erlagts ersättning till fullo i penningar, medan andra skulle få statsobligationer till nominellt värde, vilkas gängse värde motsvarar knappt hälften av det nominella värdet. Senare har obligationerna enligt riksdagens beslut till hälften bundits vid levnadskostnadsindex, varför deras värde numera i det närmaste motsvarar gångbart värde.

I speciallagstiftningen har man vid utbetalningen av ersättning delvis övergått även till naturaersättning, enkannerligen i samband med expropriation av lantbruksjord. Sålunda kan enligt lagen om expropriation för försvarsändamål till innehavare av en kolonisationslägenhet ersättningen bestämmas att utgå i form av annan statsjord eller i form av jord, som inlöses av tredje man, då expropriationen sker. Likaså har vid expropriation enligt jordanskaffningslagen åt den, som överlåtit skogsmark, i gengäld kunnat givas andel i gemensam skog, som exproprierats av andra jordöverlåtare.

Expropriationsförfarandet har i speciallagstiftning ofta förenklats för att uppnå snabbhet och kostnadsminskning. Sålunda har vid expropriationsförrättningar enligt jordanskaffningslagen såsom avgörande myndighet fungerat en jordinlösningsnämnd, som varit sammansatt av en lantmätare, en agronom och en forstmästare samt en person, som ansetts representera jordöverlåtarna och ytterligare en person, som ansetts representera dem, som skulle få jord. Nämndernas juridiska kompetens har således varit svag. Då därtill besvärsinstansen har utgjorts av en prövningsrätt, som till sin natur varit tillfällig och rätten till ändringssökande i prövningsrättens beslut i högsta domstolen har varit mycket inskränkt, har medborgarna vid genomförandet av denna vidsträckta expropriationsverksamhet uppenbarligen icke kunnat känna sig likställda inför lagen. Även mot den expropriationskommission, som anordnats i försvarsväsendets expropriationslag, kan den anmärkningen framställas, att av kommissionens ledamöter hela fyra, nämligen den som

ordförande fungerande juristen samt lantmäteriingenjören, agronomen och forstmästaren, förordnas av statsrådet på föredragning av försvarsministeriet, som just är mottagande part, medan blott den femte ledamoten utnämnes av utomstående instans, nämligen kommuns styrelse. Till slut kan nämnas, att i samband med reformeringen av byggnadslagstiftningen även varit fråga om sammansättande av expropriationsnämnden på sådant sätt, att i varje kommun, i vilken expropriationer kommer att företagas, på försorg av länsstyrelsen skulle tillsättas en permanent inlösningsnämnd, som skulle behandla samtliga expropriationsförrättningar inom kommunens område.

Även i andra detaljer kan speciallagstiftningen innehålla undantagsstadganden. De viktigaste exceptionella arrangemangen, som förorsakats av de nya strömningarna, torde dock i det föregående ha blivit i sina väsentliga punkter belysta. De har dock inte någon vidsträcktare betydelse. Delvis har de berott på tvång som dikterats av undantagsförhållanden, delvis har de berott på andra tillfälliga omständigheter. Man har hos oss ännu icke fastslagit några enhetliga principer enligt vilka man skulle vidare utveckla lagstiftningen angående expropriation. Man kommer sålunda att taga ställning till de av inledaren refererade nya strömningarna först i det skede, då kommitténs förslag till ny lag om expropriation behandlas i de lagstiftande organen.

Häradshövding *Erik Thomasson* (Lycksele):

Den expropriation, som i Sverige nu är den utan tvekan mest omfattande, är den, som sker enligt vattenlagen. Det har ju skett i långa tider, men den expropriation, som där nu sker, har på grund av sin storlek en mycket olika karaktär mot vad den tidigare hade. Nu regleras stora sjöar och de regleras hårt, så att bebyggelsen, odlad mark, skog och annat intill ej kan användas. Det är stora sjöar och de kan regleras med många meter. Även utbyggnaden av kraftverken sker nu på grund av teknikens utveckling delvis annorlunda än förr. Man tar här och var och bygger en stor hög damm, 80—100 meter kanske det blir, och tar på det sättet ut fallhöjden uppåt, vilket gör att man fördärvar mycken mark. För att ta ett exempel: Utbyggnaden av Messaure i Stora Lule älv torde medföra, att Jokkmokks sockenallmänning, en betydelsefull institution för hela Jokkmokks socken, Sveriges största socken, förlorar kanske tusen tunnland av sin bästa skogsmark.

De här skadorna har gjort, att det blivit en grupp sakägare, som borde få föra talan, och det är bygden. De enskilda, de lösas ut. De får sina pengar, fast de kanske där gör stora missräkningar. De får betalt för en gammal dålig gård uppe i fjället och sedan skall de bilda ett nytt jordbruk långt därifrån och finner, att vad som ansågs rimlig och skälig ersättning för deras hus, åker och fiske och alltihopa, inte räcker till att bygga boningshusen på den nya platsen. Men det gör också att de flyttar bort. Det är inte så lätt för dem att utan vidare få en ny existens i närheten. De flyttar långt bort. Och vad händer då? Jo, den bygden, den blir uttunnad. Det är, som vi vet, i alla länder nu stor fara för landsbygden av många skäl, men detta kommer till allt det andra. Det blir en uttunning av bygden och det har följdverkningar. Underlaget för gemensamma anordningar, för skolor, affärer, post och mycket annat blir inte tillräckligt. Vid Vajmsjön ser vi verkningarna. Vi kan inte ha så smånga bussturer nu, när det är mycket mindre folk, som bor där, och det blir också att folk, alltså mer folk än de, som har blivit

inlösta, tvingas att flytta därför att de har förlorat trevnaden i bygden. Deras grannar och goda vänner har flyttat och de får inte del av de gemensamma anordningarna och så blir det ytterligare uttunning. Vi kan ta en av Sveriges vackraste kommuner, Tärna. Blir allting där gjort, som nu är begärt av vattenbyggarna, så kommer inte den socknen längre att kunna fungera som egen kommun. Ta en sådan detalj som fisket! Man får enligt nuvarande praxis betalt för det antal kilo man inte kan fånga längre, men trevnaden med att fiska — — — Det var som en bonde, en god vän till mig sade: »Min pojke ligger ute och fiskar så snart han har ledigt och det ersätter danshaket och biograferna för stadspojkarna. Men hade jag inte detta fiske att ge honom, så flyttade han, och vart skall jag då ta vägen, om jag inte får någon hjälp av pojken längre?»

Men vad är det då, som expropriationsrätten måste göras till? Jo, den måste ta ett problem, som det snuddats vid i det här prospektet, men som det inte är så mycket sagt om. Det måste bli åtgärder, det måste bli kompensation i natura. Vi måste stadga, att i stället för att lämna pengar eller jämte pengar exproprianten måste ta och göra åtgärder. Han får odla upp ny mark, han får ta och underlätta livet däruppe genom att ge fri kraft, genom att bygga vägar och mycket annat. Det finns inte något annat sätt. Man har ju tänkt sig, att då man betalar ersättning så skall den, som får pengarna, kunna skaffa sig någonting annat, något som skall vara likvärdigt med det förlorade. Det kommer att kosta mycket mera att odla upp mark här uppe i fjällbygden. All den bästa odlingsbara marken är redan tagen.

Och för samerna är det ännu värre, därför att där är utrymmena och möjligheterna i stort sett redan tagna. Man tar bort deras renbeten, deras vägar, deras fiske, deras möjligheter, deras skillnadsplatser. Då tror jag inte, att den näringen kan drivas längre. Och det vet vi, att renskötseln är det band, som gör att vi har en särskild folkgrupp — samerna — inom Sverige. Tog man bort den skulle vi inte ha en särskild grupp och vi jurister skall väl ändå ömma och känna hjärtat klappa för en liten folkgrupp. Vi upprörs ju över, att minoriteter i andra länder blir angripna. Här har vi ett tillfälle i vårt eget land, Sverige. Det måste bli åtgärder, och det får bli med fantasi, som man skall hitta på vad som bör göras.

Det finns redan en tendens. Den går delvis enligt vattenlagen, men delvis vid sidan av lagen, nämligen att exproprianten känner sig tvingad till att kosta på en massa saker bredvid för att kunna genomföra vattenbyggnaden.

Naturligtvis bör det ju också vara så, att expropriationerna blir mindre hårda och de värsta åtgärderna inte tillåtna. Även det är en sak, som lagen ger möjlighet till. Man kan också tänka sig, att staten lämnar annat realvärde, t.ex. att när de tar skogen skall de inte ersätta det med pengar. För övrigt är det ju enligt den nuvarande lagstiftningen i Sverige mycket svårt för en, som har blivit av med skog, att kunna köpa skog igen. Därför finns där hårda restriktioner enligt lagstiftningen och det finns inte mycket skog att köpa. Man kan där tänka sig som naturligt, att när det sker någon betydande skada på enskild skogsmark, staten av sina skogar lämnar annan skogsmark i ersättning. Det går inte att klara detta med penningersättningar, utan det får bli realvärden. Om det då blir dyrt — och att odla upp en hektar åker kostar naturligtvis ofta flera gånger mer än vad en hektar åker egentligen är värd — så får exproprianten finna sig i det och han har nog råd till det. Särskilt dessa sjöregleringar är mycket goda affärer och kostnaderna till att ersätta dem, som blir berörda av dem, är i regel bara några få procent av kost-

naderna i det hela, alltså en mycket ringa del i förhållande till byggnadskostnaderna. Vi vill alltså ha en lagstiftning, som mera tvingar till kompensation i naturaåtgärder. Den lag vi har är skriven mera för forna tider. Den kan användas kanske mera än vad som görs nu, men den är inte tillräcklig. Den lämnar för mycket åt expropriantens goda vilja. Vi vill, att kompensationsåtgärderna skola vara frikostiga, det får sedan kosta vad det vill. Vi vill inte ha några ödebygder, där människorna är bortdrivna.

Det har mången gång sagts, att man såvitt möjligt skall lösa dessa ersättningsfrågor genom avtal. Det är vi uppriktigt sagt rädda för i Sverige, när det gäller små enskilda sakägare, därför att dessa har en så svag ställning i förhållande till exproprianten med all den sakkunskap, all den makt, som exproprianten har. Denne kan anlita alla möjliga experter och mot dem kommer en enskild fjällbonde lätt till korta. Vi har haft en del, där statens män — det är staten, som är den stora vattenbyggaren — fått fram avtal, som varit alldeles för oförmånliga för den enskilde, men som därför ibland fått rubbas så, att ersättningarna höjts. Vi har sett exempel på hur myndigheterna i sina arrendekontrakt intagit en bestämmelse, enligt vilken arrendatorn skulle vara förhindrad att under några omständigheter begära ersättning för intrång till följd av vattenbyggnaden. Vattendomstolen har där med stöd av 33 § av avtalslagen förklarat dylika klausuler ogiltiga såsom stridande mot tro och heder. Det är litet ledsamt för statens myndigheter att få det omdömet på sig, men svenska domstolar brukar inte vara rädda av sig i sådant fall. Men det skulle vara bra om man i lagen fick en allmän bestämmelse att om en expropriant hade med sakägaren träffat avtal, avtalets giltighet skulle kunna dragas inför domstol.

Det här är ett problem, som jag tror är störst i Sverige. Det finns väl inte i Danmark, och det beror ju på den geografiska strukturen i Danmark. Men det bör kunna komma upp i Norge och i Finland. Hur det är i Island vet jag inte. Jag har trott, att det skulle kunna vara av intresse att här för våra bröder, juristerna i andra länder, lägga fram att vi i Sverige har haft samhällsproblem med tråkiga resultat på grund av att lagstiftningen icke har varit nog förutseende för alla dessa stora problem. Man får ju tänka på, att det är staten, som gör det, och det är väl ändå så, att det där är staten själv, som berörs, så är man inte pigg på att komma med en lagstiftning, som håller staten i tyglarna. Hade det varit enskilda bolag bara, hade det blivit en mycket snarare reaktion.

Slutligen skulle jag vilja framhålla, att det borde finnas en sakägare till, vars rättigheter var noga bestämda och generöst bestämda i lagen, och det är naturen. Tyvärr så är jag ganska säker på, att det är rätt svårt att få någon lagstiftning att gå in på den saken, att riktigt ge ett kraftigt skydd åt naturen, men jag är fullkomligt säker på, att kommande generationer mycket skall beklaga, att så inte har skett i tid.

Referenten, høyesterettsadvokat *Magne Schjødt,* (Oslo):

Jeg fikk lyst til å si et par ord til det som den siste svenske taler var inne på — dette spørsmål om hvilket hensyn bør tas til at en mann får et annet »sätt» å leve på etter ekspropriasjonen — f. eks. en bonde som ikke kan få seg ny gård og som vanskelig kan finne noe annet å gjøre. I sammenheng med dette kan en spørre: Skal ikke en mann få lov til, når det er mulig, å leve på samme måte som før etter en ekspropriasjon? Det var f. eks. et tilfelle i Oslo, hvor en mann ved ekspropria-

sjon til forstadsbane mistet en brønn som han tok sitt drikkevann fra. Han kunne ikke finne noe nytt oppkomme og måtte heretter få vann fra byens vannledning og det ville koste ham mange penger i innlegg og avgift. Etter min mening har mannen krav på å få erstattet alle utgifter med innlagt vann uten noe fratrekk i erstatningen fordi det er bedre og mindre strevsom med innlagt vann. Det avgjørende er at han ikke har råd til å betale noe for å få innlagt vann. Han blir med innlagt vann så å si hevet opp i en høgre levestandard, men han kan ikke leve i den høgre standard med mindre andre betaler det for ham. Derfor mener jeg at eksproprianten må gi så stor erstatning at mannen kan få penger igjen til å leve for, selv om han på den måten får lagt inn vann gratis. Et annet tilfelle — nærmest motsatt — var en rik mann som måtte flytte et hus ved en vassdragsekspropriasjon og da kunne han ikke bruke den gamle vannledning, men måtte legge ny og den kostet forferdelig mange penger, den kom fra et oppkomme langt borte fra og kostet over 30.000 kroner. Skjønnet sa det at dette syntes det var for meget. Han får ta det fra det gamle oppkomme, mente skjønnet — da får han riktignok ikke trykkvann opp i 2. etasje, men han får trykkvann i 1. etasje og så får han ordne seg med pumpe, motor og alt mulig sånt. Og så fikk han en ganske ubetydelig erstatning som bare strakk til for vatn i første etasje. Jeg mener det er helt uriktig. Mannen har råd til å ha vann både i 1. og 2. etasje. Han er vant til å ha vann i 2. etasje da kan vel ingen ved en ekspropriasjon hvor de tar fra ham dette si at heretter får du leve uten trykkvann i 2. etasje. Eksproprianten må etter min mening betale ham full erstatning sånn at han kan få trykkvann også i annen etasje, som han før har hatt.

Stadsjuristen *Bernhard Staedler* (Stockholm):

När jag ber om några minuter av Er uppmärksamhet, så var det inte en tanke, som jag fattat, när jag avreste från Stockholm för att här i Helsingfors lära mig något om nya tendenser i expropriationsrätten. Emellertid har här från svensk sida yttrat sig endast två vattenrättsjurister, och att jag yttrar mig är närmast föranlett av att Ni inte skall resa hem till Era hemstäder i den tron, att det verkligen förhåller sig så, att expropriationer inom vattenrättsområdet är de viktigaste i Sverige.

Det är inte utan skäl just vattenrättsjurister, som har yttrat sig i dessa frågor. På vattenrättens område har vi nämligen icke endast en lagstiftning, som är rätt utförlig och så gammal som från 1918, utan vi har också ett utförligt reglerat förfarande med vattenrättsdomstolar i tre instanser, den sista är Högsta domstolen. Det är en specialprocess alltså, och det är naturligtvis viktiga och ekonomiskt betydande frågor, som dessa domstolar handlägger. Det skulle dock vara ett misstag att tro, att vi nu verkligen här hade framför oss de viktigaste expropriationsfrågorna i Sverige.

Den viktigaste delen av expropriationsrätten i Sverige är utan tvekan stadsbyggnadsrätten. Jag får bara erinra om de värderelationer det gäller. En av de svenska talarna här har såsom ett stort expropriationsobjekt nämnt 1000 hektar skog i Jokkmokk socken. Dessa representerar väl ett värde, enligt svenska förhållanden beräknat, av 2 miljoner kronor. Ett hus i en stad, som måste exproprieras för att dra fram en trafikled, kostar mer än så. Att stadsbyggnadsrätten spelar en så stor roll i Sverige beror inte bara på den allmänna urbaniseringen som försiggår i Sverige liksom allestädes eller på trafikökningen som framtvingar större

trafikleder, utan framför allt därpå, att Sveriges huvudstad Stockholm för närvarande och sedan 1947 befinner sig i en ombyggnad av de centrala stadsdelarna. Där uppkommer alla slags expropriationsspörsmål. Jag kan inte här ingå på detaljer. I allmänhet måste man dock säga, om man vill fråga sig, hur den svenska ersättningsrätten är beskaffad: Det vet vi inte.

Detta beror på förfarandet, som vi har haft i Sverige sedan 1917, då den senaste expropriationslagen kom, och fram till slutet av 1940-talet. Under den tiden var det så, att expropriationsersättningen bestämdes av en nämnd, alltså en slags jury, som sade det sista ordet redan i första instansen. Detta medförde, att det aldrig kom fram någon samling av prejudikat i värderingsfrågor och ifråga om vad nu egentligen skulle ersättas. Sedan slutet av 1940-talet har vi ett helt annat förfarande. Nu dömer en expropriationsdomstol i första instans, bestående av en jurist, två ingenjörer och två lekmän. Därefter kommer de allmänna domstolarna.

Den ledning, som dessa domstolar fick, var endast 7 § i vår expropriationslag, som säger att ersättning skall utgå såsom lösen för mark resp. sakrätt med hänsyn till sakens eller rättens avkastning och ortens pris. Vidare skulle vid delexpropriation ersättas den värdeminskning, som skulle kunna ske genom intrång i den återstående egendomen, och till sist skulle ersättas personlig skada. Redan när man skall uppskatta värdet av mark eller en rättighet till mark, uppkommer de största svårigheterna, bland annat därför att en stor del av de områden inom städerna, som skulle göras till föremål för expropriation, sedan länge legat under nybyggnadsförbud, så att det inte har kunnat bildas något ortens pris, och hyresregleringen har förhindrat att man kunde räkna med avkastningen. Ännu värre blir det emellertid, när man skall bestämma den personliga skadan. Man kan tänka sig, att när det gäller att expropriera ett hus i en stad, så har man icke att göra endast med fastighetsägaren, utan det finns 20—30—40 hyresgäster i detta hus, som måste därifrån, som måste upphöra med sina rörelser, som blir av med sina bostäder. Där uppkommer alltså frågorna, hur man skall värdera en rörelse och det skydd mot uppsägning som följer av hyresregleringen.

Jag hade talat om det gamla förfarandet med en nämnd, som uppskattade expropriationsersättningen och avgjorde vad som skulle ersättas. En följd av detta förfarande har blivit, att vi nu inte har några prejudikat. En följd av det nya förfarande har blivit, att vi icke ännu har några prejudikat efter den nya ordningen. De första har kommit, om jag inte minns fel, i fjol. Men den osäkerhet, som det gamla förfarandet har medfört, belastar det nya förfarandet genom att exproprianten bjuder lägst och expropriaten fordrar skyhögt. Det förekommer icke sällan, att exproprianten bjuder t.ex. 100.000 kronor och exproprianten fordrar 10.000.000 kronor. När vi hör, att de norska och danska kollegerna kan åberopa höjesterettsdomar, som är 20, kanske 30 år gamla, så fyller oss detta med avund. Vi måste kämpa under helt andra förhållanden.

Om man nu i Sverige skall tala om en tendens inom expropriationsrätten och särskilt ifråga om ersättningens storlek, så kan man möjligen ett ögonblick fästa sig vid att ända fram till slutet av 40-talet stod det i expropriationslagarna, att det skulle lämnas full ersättning. Man har då strukit detta ord »full», men försiktigtvis uttalat, att detta skulle icke medföra någon ändring i förhållandena. I annat sammanhang har man emellertid sagt, att värderingen genom en nämnd bleve för dyr för exproprianterna och att man därför införde den nya ordningen. Såvitt vi kan

överblicka förhållandena inom den trånga krets, som vi kan se i Stockholm, kan man inte säga, att det finns en sådan tendens, som lagstiftaren tydligen ville främja, nämligen att ersättningarna skulle bli lägre. Snarare har man det intrycket, att domstolarna kanske inte ser på detta spörsmål på samma sätt som lagstiftaren. Helt säkert är emellertid, att tendensen icke går i riktning mot en ersättning in natura. Det ligger ju i själva expropriationsbegreppet, att expropriation tillgripes, när en sak inte kan skaffas på annat sätt än just på detta.

Detta var vad jag ville säga för att komplettera det, som tidigare sagts rörande förhållandena i Sverige.

Häradshövding *Erik Thomasson* (Lycksele):

I anledning av detta, att man inte skulle kunna ta ny jord, så vill jag framhålla, att just här i vattenbyggnaden så har i de flesta fall vattenbyggaren jord att tillgå. Staten har stora skogar och områden och av de bolag, som är intresserade, har också många mycken skog att ge i stället. Sedan var det jämförelsen med stadsbyggnaden, den där siffran med tusen tunnland, det var ju inte alls något, som angav maximum för de berörda ekonomiska värdena, utan var ett exempel på hur mycket skog man kunde ta bort. Mycket större skador förekomma. Men sedan är det en stor skillnad mellan stadsbyggnaden och vattenbyggnaden och det är, att den enskilda människan och hans intressen på ett annat sätt kommer i blickpunkten i vattenbyggnaden. Jag förstår mycket väl, att om man i Stockholms stad exproprierar ett hus och därigenom driver bort en liten affärsman eller en liten hantverkare från den plats, där han själv har sin verksamhet och kanske hans far och farfar också har haft den, så är det ledsamt, men han kan slå sig ner i en annan del av staden och det är dock en likadan livsföring han får. Men ta en fjällbonde utan att man ger honom naturaåtgärder, så att han kan bo kvar i fjällbygden, och flytta honom t.ex. ner till Bottniska viken, till kustlandet, då ger man honom — påtvingar honom — ett helt annat sätt att leva. Det är större ändring i hans livsföring om man gör det än om man flyttar en bonde från Umeåtrakten ner till södra Sverige och ger honom ett lantbruk. Fjällbonden är inte van vid att leva på ett vanligt jordbruk. Ibland går det, men många av dem vill inte och kan inte anpassa sig, och då skall vi sannerligen inte vara snåla med naturakompensation.

Professor *W. E. von Eyben* (Köpenhamn):

Jeg vil gerne have lov til at takke for de indlæg, der er kommet. Jeg kan i hvert fald rejse tilbage til København og sige, at en ekspert som referenten har givet støtte på adskillige af de punkter, som har interesseret os og vil interessere os i fremtiden. Til de svenske deltagere, specielt häradshövdingen, som var inde på spørgsmålet om kompensation ved at give anden jord eller give anden naturaerstatning vil jeg sige, at det er et problem, som vi i Danmark kender i det små. Man har i den danske vejlov en bestemmelse, hvorefter man, når man bliver afskåret fra en vej, kan gennemtvinge en anden vej over nabogrunden; det er jo en form for naturalerstatning, omend i det små. Man har dernæst i den københavnske bylov regler om, hvad vi kalder for »udredning», hvilket er noget helt andet end det, der på svensk kaldes »utredning». Dette betyder i virkeligheden, at der for et stadsområde gennemføres en planering, en fordeling af byrderne mellem ejerne i området Nogle ejere får herved kompensation in natura.

Jeg har det indtryk, at vi idag har bevæget os på et område, hvor forskellene mellem de nordiske lande er meget store. Vi har mærket det skarpe norske hårde fjeld. Vi har mærket suset over de store marker i Sverige. Vi har følt rensdyrene og lapperne drage af sted fra mark til mark. Vi har mærket bønderne ude i den lille bygd, som tvinges ind i et helt andet livsspor. Vi har mærket Finlands krigsspor, de hærgninger, som har betydet, at problemerne her blev ganske anderledes. For Danmarks vedkommende er problemstillingen måske nok så meget præget af de relativt små ulemper, der ved ekspropriation tilføjes dem, der havde troet, de fik en villa, hvorfra de kunne nyde det blå Øresund alle deres dage, og man fornemmer lokaltogene, der kører hyggeligt omkring imellem småhuse. Forholdene er forskellige, og vi kan ikke hjælpe hinanden på alle disse punkter. Trods alt er der visse grundsætninger, der står fast, også indenfor ekspropriationsretten, og jeg tror trods alt, at man både i de norske og i de svenske ekspropriationsretlige regler finder noget, som vil gå igen i en kommende dansk lov.

Referenten, høyesterettsadvokat *Magne Schjødt* (Oslo):

Det var en glimrende ide som professor V. Eyben kom med å kombinere naboskjønn m. f. eks. jernbaneskjønn i de tilfeller hvor det kan bli tale om skade ved røyk, larm o.s.v. på naboeiendommen. Nå er jo forholdene i Norge at de som det ikke blir ekspropriert fra avvises fra jernbaneskjønnet og så kommer naboskjønnet etterpå, muligens. Men jeg syntes det er rimelig at disse naboer som bor like ved og sjeneres har krav på at eksproprianten i alle fall sørger for at spørsmålet kan bli avgjort under samme skjønn og uten noen bekostning for vedkommende grunneier.

Også i Norge blir det gitt erstatning for ethvert avbrudd for en eiendoms adgang til å komme til sjøen når eiendommen før ekspropriasjonen støter til sjøen.

Spørsmålet om fradrag for fordeler spilte en stor rolle i Norge i gamle dager og læren var her som også i Danmark såvidt jeg skjønte, at for *alminnelige* fordeler skal det ikke gjøres noe fradrag — tvert imot også det som avstås av en grunneier skal han ha erstatning for med tillegg av den alminnelige fordel, og det skal ikke gjøres noe fradrag for det gjenværende. Men derimot blir *særlige* fordeler tatt i betraktning til forminskning av erstatningen. Dette spørsmål er imidlertid blitt svært lite aktuelt etterat Høgsterett gjennom en rekke dommer for atskillig tid siden, nærmere klarla hva skulle forstås ved særfordel. Retten kom til det resultat at det bare er særfordeå når fordelen skyldes at det blir ekspropriert fra *selve denne eiendom* og dessuten når *ingen annen eiendom som det ikke eksproprieres fra har en tilsvarende fordel.* Disse vilkår vil faktisk næsten aldri være til stede. Det kan selvfølgelig være de klassiske eksempler i lærebøkene om at en myr blir tørket ut o.s.v. altså forbedring av selve grunnen, men når det gjelder verdauken så vil jo den som regel være like stor ved andre eiendommer i nærheten som det ikke eksproprieres fra, så der blir spørsmålet ikke aktuelt.

Det interesserte meg å høre at i Danmark kan Høgsterett til og med avsi skjønn i ekspropriasjonssaker. Det er noe som ikke kan tenkes i Norge, for kjennskap til åstedet er tross alt det viktigste ved et skjønn, og det har jo Høgsterett ikke. En gammel skjønnsmann sa, og det mener jeg er helt riktig: »Jeg ser mere på 5 minutter enn jeg kan lese meg til på mange dager.» En annen sak er at Høgsterett nå har begynt å interessere seg mere for om skjønnet er riktig eller ikke enn

retten gjorde tidligere. Det skull før meget til før at et skjønn ble omstøtt. Det kunne praktisk talt aldrig skje p.g.a. det rent skjønnsmessige som skjønnsretten skulle ha herredømme over. Det måtte være feil i rettsanvendelsen eller saksbehandlingen. Men det er ikke tvil om nå, etter en rekke dommer som er avsagt av Høgsterett i seinere tid og en rekke skjønn som er opphevet at Høgsterett er begynt å studere i hver enkelt sak: — er dette skjønnet faktisk riktig eller ikke riktig? Og hvis dommerne har en mistanke om at det ikke er riktig, så finner de alltid en utveg, kan en nesten si, til å omstøte skjønnet. Her kommer spørsmålet om skjønnsgrunnene svært meget inn. Det er riktig som professor v. Eyben sa, det har alltid vært sagt av skjønnsmenn i gamle dager at det gjelder for en skjønnsrett å si minst mulig, for jo mer den sier jo lettere er det å få opphevet skjønnet. Men det gjelder ikke nå lenger etterat vi har fått skjønnsloven som pålegger å gi grunner for skjønnet. Nå blir en rekke skjønn opphevet fordi en ikke kan se hva skjønnsretten faktisk har bygget på. Og det er en meget stor fordel, og noe av det beste og mest interessante som har hendt på skjönnsrettens område at høgsterett faktisk er begynt å interessere seg for selve resultatet. Jeg kan nevne en rekke dommer hvor der er kommet fra dette her f. eks. en dom fra 1948 hvor et odelsskjønn ble opphevet fordi det ikke var tatt hensyn til verdien som feriested, i 1950 hvor det ble framholdt at det var usikkert om skjønnet hadde vært oppmerksom på tap ved avbrudd f. eks. og på andre ting. Det ble fremhevet en rekke forhold som det skulle gis erstatning for, og dommerne fant at det var uvisst om skjønnet hadde tatt hensyn til dette. I 1951 ble en åstedsak opphevet, fordi det ikke var *positivt klarlagt* i skjønnsgrunnene i hvilken utstrekning eiendommen var skikket for tomtesalg. Her kommer en jo svært langt inn på det faktiske og forlanger det uttrykkelig klarlagt. I en dom fra 1951 finner retten at såvel takstresultatet som opplysningene gjorde det tvilsomt om overtaksten bygget på riktige vurderingsprinsipper og opphevet. En skiftetakst ble opphevet fordi det ikke var utelukket at en feil i saksbehandlingen kunne virke på skjønnsresultatet. Det er jo mere regulært. Også siden er det flere dommer som er opphevet p.g.a. mangelfulle skjønnsgrunner. Særlig langt gikk en lagmannsrettsdom om ekspropriasjon av en liten bydel i Oslo som heter Enerhaugen, hvor lagmannsretten opphevet skjønnet. Der var det domsmenn med på det grunnlag at her måtte takstene faktisk være for lave. De syntes det var urimelige takster og av den grunn opphevet de skjønnet. Jeg mener som sagt at dette syn er helt riktig for det gjelder jo å oppnå et riktig resultat og ikke la seg hindre av formalier.

Når et skjønn blir opphevet bør nytt skjønn avsis av nye skjønnsmenn og det bør også være ny rettsformann. Nå har jeg inntrykk av at Høgsterett syntes det er en fornærmelse mot de gamle skjønnsmenn å bestemme at det skal være nye, men blir dette en regel faller fornærmelsen bort. Det er et faktum at når en skjønnsrett først har avgitt et skjønn så vil det nødig gi seg og forsøker neste gang om det ikke kan komme til noenlunde samme resultat, selv på det nye grunnlag som Høgsterett fastslår. Det har hendt med to odelsskjønn som ble opphevet fordi taksten ansåes uriktig, først det ene, så kom skjønnet tilbake og satte akkurat samme takst. Skjønnet ble opphevet på ny og andre menn oppnevnt. Jeg mener at det burde høgsterett ha gjort alt første gang. Også ved et ekspropriasjonsskjønn er det gått likedan.

En av de svenske deltakere talte om naturalerstatning ved vassdragsskjønn. Det

brukes i stor utstrekning i Norge. Der pålegges det eksproprianten såkalte *tiltak* vesentlig å bygge veier, skaffe ny jord eller opparbeide jord. Å skaffe ny jord lar seg sjelden gjøre. En kan nesten aldri skaffe ny jord til den som det blir ekspropriert fra uten å ekspropriere fra andre, så det blir jo bare å flytte på ekspropriasjonen. Derimot lar det seg gjøre å opparbeide jord, men det er svært få tilfeller, som jeg kjenner til i alle fall, hvor det faktisk har vært gjort. På den annen side har eksproprianten bulldozer og andre redskaper som trengs så hvor forholdene ligger slik til rette ville det være lett for ham å bryte opp jord og det har også vært tilfelle i Norge hvor det er gjort.

Et annet spørsmål er om det skal gis erstatning en gang for alle når det først ytes pengeerstatning. Det er blitt en slags idealisme — hadde jeg nær sagt — i Norge at grunneieren skal få årlige erstatninger istedenfor pengeerstatninger ut fra det syn at gården skal være like god som den var, og når en nå tar fra den verdier så skal en pengeerstatning legges til selve gården. Pengene skal settes i banken og de skal følge gården og ikke kunne disponeres uten i forbindelse med gården. Etter min oppfatning er dette ikke noe sundt syn, i alle fall er det et faktum at det siden årlige erstatninger ble innført ved vassdragsekspropriasjon for ca. 20 år siden, så har bøndene tapt massevis av penger på det fordi pengeverdien stadig har gått nedover. Derfor er det forslag oppe om å få en regulering av de årlige erstatninger og det kommer formodentlig til å bli vedtatt men med nokså lange mellomrom. Det riktige er imidlertid som en bonde en gang sa: »jeg vil ha hele summen med en gang for det er ingen som kan gjøre så meget ut av de pengene og forrente dem så godt som jeg kan gjøre ved å legge dem i jorda og opparbeide gården til å bli bedre enn den nå er».

SEKTION C.

Ordförande, professor *Ragnar Bergendal*, Lund.

VERKAN AV AVTALSKLAUSULER I STANDARDFORMULÄR.

(Se bil. VI)

Referenten, professor *Curt Olsson* (Helsingfors):

Herr ordförande, mina damer och herrar!

Dagens diskussionsämne är å ena sidan så rikt facetterat och å andra sidan så litet behandlat i den nordiska doktrinen, att jag sett mig nödsakad att komma med ett tämligen utförligt skriftligt referat. I gengäld skall jag nu försöka fatta mig kort; tiden för vår diskussion är ju utmätt i knappaste laget.

Referenten har haft tre huvuduppgifter. Dels har det gällt att draga upp linjerna för gällande rätt, dels att bedöma ändamålsenligheten av gällande rätts regler, dels åter att komma med ett konstruktivt förslag till förändringar.

Vad gällande rätt beträffar, har jag inte här många ord att säga. Jag vill blott framhålla, att de resultat jag ansett mig kunna stanna inför inte alltid kunnat bli så säkert underbyggda som det hade varit önskvärt. Den stora svårigheten har legat i att få fram och bedöma rättsfallsmaterialet. Jag kan inte underlåta att, med dessa svårigheter i färskt minne, påminna om tanken på gemensamma nordiska rättsfallsregister. Sådana register skulle helt enkelt vara oskattbara vid de flesta juridiska undersökningar. Här har vi en mycket påtaglig samnordisk arbetsuppgift.

Standardkontraktens och de allmänna avtalsvillkorens problem har varit nära anknutet till frågan om avtalsfriheten i betydelsen frihet för avtalskontrahenter att utan intrång själva bestämma innehållet i de avtal

de sluter. Så länge avtalsfriheten tedde sig inte blott såsom en positivrättslig grundsats utan rent av såsom något naturrättsligt giltigt, hade man inte mycken hjälp att ge dem, som fångades av ett standardkontrakts täta avtalsmaskor. *Saleilles'* konstruktion »contrat d'adhésion» var uppenbarligen ett försök att komma förbi och samtidigt rädda avtalsfriheten; han försökte begränsa rätten att uppställa diktat utan att bryta med principen om frihet för den enskilda att bestämma avtalsinnehållet. Vi vet att försöket emellertid misslyckades.

I våra dagar anses avtalsfriheten inte mera vara lika oantastlig som tidigare.

»Among the 'Freedoms' for which World War II was said to be fought we find no reference to Liberty of Contract» heter det i den kände amerikanske kontraktsrättsspecialisten *Corbins* stora arbete »On contracts» (Part 6, 1951, s. 459). Uttalandet kan göra anspråk på särskilt intresse med tanke på att juristerna i USA liksom deras kolleger i England i de flesta avseenden hårt hållit fast vid doktrinen om avtalsfrihet. Då professor *Ehrenzweig,* sedan en tid bosatt och verksam i USA, säger (Columbia Law Review 1953, s. 1090), att man måste skära bort den falska friheten att underkasta sig andras diktat för att kunna rädda ett av common law's skönaste blomster, nämligen avtalsfriheten, begagnar han i själva verket ett annat avtalsfrihetsbegrepp än det i anglosaxisk rätt traditionella.

I Norden har man redan länge varit något så när ense om, att en obeskuren avtalsfrihet inte kan upprätthållas. Det är också länge sedan avtalsfriheten betraktades med någon naturrättsligt färgad vördnad. En av Norges stora jurister, *Ragnar Knoph,* yttrade för 20 år sedan (Norges rett, 1937, s. 132), att kontrakträttens centrala problem utgörs av frågan om skydd för den enskilde mot kontraktsvillkor, som påtvingas honom av »sociale gruppedannelser eller mektige enkeltmen». Och han framhöll, att tvingande kontraktsregler i allt större utsträckning håller på att göra sitt intåg på de områden av förmögenhetsrätten, där de dispositiva reglerna varit praktiskt taget allenarådande.

Sedan Knoph yttrade detta, har utvecklingen gått vidare i den av honom utpekade riktningen och detta gäller såväl lagstiftning som rättspraxis. Domstolarna har visat sig alltmera benägna att även utan stöd av uttrycklig lag lämna skydd åt avtalskontrahent, då enligt vederbörande domstols mening ett oskäligt diktat från motparten föreligger.

Det kan knappast helt bestridas, att det i viss utsträckning förekommer avtalsvillkor på kontraktsformulär, kvitton, mottagningsbevis, depositionsbevis etc., vilka tillämpade till sina yttersta konsekvenser verkligen

är ytterst oskäliga gentemot den avtalspart, för vilken amerikanarna begagnar det säregna uttrycket »the under dog». Ingen vill väl heller förneka, att enligt vad erfarenheten visar, de flesta människor mycket lätt accepterar eller i varje fall underlåter att protestera mot dylika villkor, då de förekommer i tryckt form. Det är som om folk skulle paralyseras av den yttre formen, som om det tryckta skulle få en helgd, som det individuella kontraktet aldrig får. Resignationen inför blanketter och formulär har sannolikt ökat med kristidslagstiftningen och ty åtföljande papperskrig; mången vanlig medborgare har säkert också svårt att skilja privata avtalsvillkor från de utdrag ur lagar och förordningar, statsrådsbeslut och ministeriebeslut, som finns tryckta på myndigheternas blanketter.

Slutligen får vi medge, att de allmänna avtalsvillkoren ofta är så redigerade, att de blir ytterst svåra att förstå även för en person över medelnivå, för att inte tala om att villkoren kan innehålla direkta fällor. Jag får här hoppa över exemplifieringen och inskränka mig till en enda omständighet. Det står ofta tryckt på kontraktsformulär, att formuläret blivit stadfäst eller antaget på en konferens mellan företrädare för ett flertal olika intressegrupper. Det är lätt att tro, att dylika »agreed documents» skulle vara mera objektiva än ensidigt framställda kontraktsformulär. Antagandet *kan* vara riktigt, men det *behöver* ingalunda vara det. Allt beror ju på, vilka de verkliga förhållandena varit, huruvida faktiskt de olika intressena kunnat göra sig gällande eller ej. Blotta närvaron av personer, som sagt ja och amen vid något mer eller mindre animerat sammanträffande, kan ju inte rimligtvis öka ett formulärs värde. Jag har velat betona detta, emedan man i doktrinen synes lägga en alltför stor vikt vid, om formulär rent formellt är agreed documents eller inte.

Redan det jag här sagt visar, att den enskilde tarvar skydd mot standardformulären. Domstolarna har också sett som sin uppgift att meddela skydd i viss utsträckning. Men härmed är inte allt gott och väl. För det första är domstolarnas inställning av tämligen liten betydelse i de talrika fall, då den enskildes intresse penningmässigt är så litet, att det inte uppväger besväret och kostnaderna för en process och domstol förty inte anlitas. För det andra är det ytterst svårt att på förhand med säkerhet bedöma, när situationen i det enskilda fallet är sådan, att hjälp av domstolarna verkligen kan påräknas; domstolarna får ju lov att arbeta med en serie generalklausuler, av vilka till på köpet somliga är oskrivna och kanske i hög grad omstridda, och rättsläget blir därigenom tämligen osäkert.

Just detta osäkerhetsmoment är den springande punkten i det nuvarande systemet. Osäkerheten sträcker sina skadliga verkningar inte blott till den enskilde, som söker skydd mot en hänsynslös och mäktig motståndares avtalsdiktat, utan — och det är minst lika påtagligt — till den part, som utarbetar standardvillkor.

Vi kan säkert vara ense om, att det mestadels är förnuftigt och på intet sätt otillbörligt utan tvärtom positivt att nyttja färdigt utarbetade allmänna avtalsvillkor och att sådant alltså inte borde motarbetas. Men vad är det annat än ett motarbetande, då ett företag aldrig kan lita på att dess villkor skall stå sig vid en eventuell rättegång?

Situationen är nu den, att ju mera domstolarna strävar att skydda företagens kunder mot oskälighet, desto mera ökar osäkerheten för företagen utan att ändå något fullständigt skydd för kunderna uppnås. Ur detta dilemma kan domstolarna inte leda oss. Hur väl motiverade domar våra högsta domstolar än skulle prestera, skulle det ändå ta decennier innan klara linjer kunnat åstadkommas prejudikatvägen. Och vid den tiden hade säkerligen en mängd nya problem dykt upp, som pockade på en lösninå. Därför, synes det, bör man, försåvitt mera omfattande ändringar eftersträvas, undersöka möjligheten att lagstiftaren ingriper.

Då man diskuterar olika lagstiftningsalternativ, är det flera typer av lag, som kunde tänkas komma i fråga.

En typ är sådan speciallagstiftning, som främst syftar till att på ett relativt snävt område begränsa giltigheten av särskilda klausuler — klausuler, som i praktiken ofta visat sig leda till oskälighet eller som förväntas kunna medföra oskäliga resultat i framtiden. Denna typ av regler finner vi t.ex. på försäkringsrättens område. Sådana regler har den fördelen, att deras verkningar är någorlunda lätta att överskåda.

En annan typ av lag vore regler rörande allmänna avtalsvillkor överhuvud eller åtminstone en stor del av dem. Nu är det givet, åtminstone enligt min mening, att man inte kan åstadkomma några praktiskt betydelsefulla resultat på denna väg, såframt man försöker allmänt bestämma verkan av olika typklausuler eller man ger allmänna tolkningsregler av typ contra proferentem. Skall man kunna åstadkomma någonting i fråga om allmänna avtalsvillkor i gemen, synes det inte finnas mycket annat att välja på än ett system i stil med det jag uppskisserat i mitt tryckta referat.

För dem, som inte läst referatet, vill jag nämna huvudpunkterna av förslaget. Standardkontrakt skulle på enskild parts begäran kunna stadfästas eller rättare auktoriseras av särskild myndighet. Innan stadfäs-

telse kunde äga rum, skulle ett slags kollektivförhandlingar mellan vederbörande intressegrupper föras. Myndighetens uppgift skulle vara att anvisa förhandlingspartner samt att, innan stadfästelse sker, kontrollera att förhandlingar förts. Om förhandlingspartner inte fanns i form av någon färdig organisation, skulle myndigheten utse lämpliga personer att företräda vederbörande intressegrupp. Stadfästelse skulle ske, såframt dessa villkor uppfyllts. *Möjligen* kunde myndighet dessutom få rätt att kontrollera, att det kollektiva avtal, som träffats, inte var uppenbart oskäligt. Stadfästa avtalsvillkor skulle inte kunna jämkas av domstol och de skulle utan hänvisning i varje enskilt fall presumeras gälla alla de avtal vederbörande företag på det ifrågavarande området sluter. Icke stadfästa standardkontrakt däremot skulle kunna jämkas av domstol efter fritt skön.

För egen del tror jag, att, om man önskar lagstifta, det vore bättre att — kanske successivt — försöka sig på ett dylikt kollektivistiskt stadfästelsesystem än att gå den mödosamma vägen över speciallagstiftning. Och jag tror också, att man med den förra metoden skulle bevara företagens rörelsefrihet bättre än med detaljerad speciallagstiftning. Jag vill uttryckligen betona, att mitt förslag alltså ingalunda, ehuru det förutsätter medverkan av administrativ myndighet, går ut på något slags reglementering; tvärtom syftar förslaget till att öka företagens frihet genom att göra deras allmänna avtalsvillkor hållbarare än vad nu är fallet. Nu tänker jag inte på de företag, som hänsynslöst söker pressa sista droppen ur sina kunder; för dessa företag är nog det föreslagna systemet avsett att vara en hämsko.

Det i diskussionsunderlaget uppskisserade systemet är, såsom jag även betonat i referatet, ingalunda färdigt i detalj. Bl.a. har den viktiga frågan om stadfästande myndighet lämnats obesvarad. Jag är inte heller nu beredd att komma med något definitivt förslag på denna punkt, men det förefaller, som om det bästa skulle vara att nöja sig med ett enda centralt organ, särskilt skapat för ändamålet. Eventuellt kunde man tänka sig ett organ av typen råd med någon eller några heltidsanställda sekreterare.

Diskussionsunderlaget ger vid handen, att i princip sådana avtalsformulär och allmänna villkor, som begagnas inom utrikeshandel och sjöfart, skulle stanna utanför stadfästelsesystemet. Men detta behövde inte obetingat gälla alla länder emellan. Skulle sålunda vart och ett av de nordiska länderna för sig acceptera ett likadant system, kunde vi låta det gälla avtal inom Norden.

På vilken lagstiftningslinje man än ville gå, skulle ämnet ligga väl

till för samnordiska överläggningar. Och om vi lyckas åstadkomma en gemensam nordisk marknad, skulle det i varje fall vara nödvändigt med något slags enhetlighet i fråga om den juridiska verkan av avtalsklausuler i standardformulär. Detta synnerligast som många kontraktsformulär med en gemensam marknad skulle tendera att bli uniforma inom hela frihandelsområdet.

Innan jag avslutar mitt yttrande vill jag rätta ett fel i det tryckta referatet. Jag säger på s. 13, att den danska hyreslagen § 5 skulle gälla allenast standardkontrakt. Numera, sedan lagen ändrats (Lov nr 251 af 14/6 1951 om leje), gäller stadgandet hyresavtal överhuvud oberoende av deras form.

Korreferenten, professor *Anders Vinding Kruse* (Gentofte):

Herr ordfører, ærede forsamling!

Jeg vil gerne indlede med at takke referenten, professor Curt Olsson, for den meget indgående og tankevækkende afhandling, som danner grundlaget for vore forhandlinger om dagens emne. Trykte — eller på anden måde mangfoldiggjorte — kontrakter eller standardformularer er, som vi jo alle ved, kommet til at spille en helt dominerende rolle i vor tids forretningsliv. Og standardkontrakternes mange fordele i henseende til lettelse af omsætningen, herunder til at imødekomme nutidens store behov for kontraktsafslutninger, er åbenbar. Når standardformularerne imidlertid er sat på dagsordenen på dette juristmøde, skyldes det medaljens bagside, nemlig de misbrug, som brugen af formularerne kan give anledning til. Men formularerne rejser også andre problemer, såsom spørgsmålet om, hvornår en aftale kan anses indgået på standardvilkår, og spørgsmålet om deres fortolkning. Det er fortjenstfuldt, at referenten også har taget disse spørgsmål op til behandling i sin afhandling. Der kan dog efter min opfattelse være grund til at understrege i endnu højere grad end sket i professor Olssons redegørelse, at disse spørgsmål i meget vidt omfang er intimt forbundet med hovedproblemet om misbrugene. Det er jo således, at både spørgsmålet om, hvornår standardkontraktens vilkår kan anses for vedtaget og spørgsmålet om deres fortolkning som oftest rejses netop i forbindelse med ubillige standardvilkår. Og det er en kendt sag, at domstolene i vidt omfang har søgt at bekæmpe misbrugene indirekte ved hjælp af at stille strenge krav til vedtagelsen og iøvrigt ved at fortolke klausulerne indskrænkende. Jeg vil derfor — iøvrigt også af hensyn til tiden — i det følgende kun behandle disse spørgsmål i forbindelse med hovedproblemet om misbrug af standardformularerne. Selve hovedspørgsmålet er imidlertid så

omfattende og samtidig så vanskeligt, at det selv ved hjælp af det udmærkede grundlag for diskussionen, som indlederen har givet os i hænde, næppe vil være muligt at nå frem til en endelig afklaring i dag.

I. Hvad først angår gældende dansk ret, finder vi rundt omkring i lovgivningen en del regler, af hvilke flertallet er fællesskandinaviske, som i større eller mindre grad kan bringes til anvendelse mod misbrug af standardformularer. Dette gælder navnlig de forskellige præceptive bestemmelser i aftaleloven (§§ 36—38), forsikringsaftaleloven (§ 34), afbetalingsloven, gældsbrevsloven (§ 8), funktionærloven, lejeloven, monopolloven, renteloven, tinglysningsloven, lovgivningen om sø-, land- og lufttransporter m.v. Der er dog ingen af dem, som indskrænker deres gyldighed til standardkontrakter — bortset fra den tidligere formulering af lejelovens § 5; de vender sig mod ubillige og urimelige kontrakter i almindelighed. Men at misbrugene navnlig har sat ind under dække af standardformularer, behøver ingen nærmere dokumentation.

Det er imidlertid et karakteristisk træk ved hele den nævnte lovgivning, at flertallet af reglerne har karakteren af at være specialforskrifter, der tager sigte mod de særegne former for misbrug, som har manifesteret sig på de pågældende kontraktsområder.

Der er dog nogle af bestemmelserne, som har fået en mere almindelig formulering. Dette gælder således monopollovens § 11, der blandt andet taler om »urimelige priser eller forretningsbetingelser«, og »urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse«, gældsbrevslovens § 8, hvorefter »en bestemmelse i et gældsbrev kan tilsidesættes helt eller delvis, hvis det ville være utilbørligt eller klart stride mod god forretningsskik at anvende den«, jfr. også en tilsvarende bestemmelse i den nye afbetalingslov af 1954 § 8, endvidere forsikringsaftalelovens § 34, hvorefter kontraktsbestemmelser, som afviger fra lovens deklaratoriske ordning, kan tilsidesættes, hvis de fører til åbenbart ubillige resultater, forsåvidt tilsidesættelsen iøvrigt vil stemme med god forsikringspraksis. Endelig kunne aftalelovens § 36 nævnes, hvorefter en konventionalbod kan »nedsættes, hvis det findes åbenbart ubilligt, om den skulle erlægges i sin helhed.«

Det spørgsmål har været rejst — og rejses da også af referenten — om disse bestemmelser ikke kan anvendes analogt på andre kontraktsforhold, navnlig når der er anvendt standardformularer. Herom har meningerne været delte.

Hvad angår den danske monopollov fra 1955 kan der næppe være nogen tvivl om, at dens bestemmelse om urimelige priser og forretnings-

betingelser kun kan finde anvendelse inden for sit særlige område, altså i de tilfælde, hvor der hersker en væsentlig konkurrencebegrænsning. Dette følger af dens forhistorie, idet den afløste de hidtidige betydeligt mere vidtgående prislove, der var blevet gennemført som følge af verdenskrigen. Og det var netop hensigten at indskrænke lovgivningen til de egentlige konkurrencebegrænsningstilfælde. Analogisk anvendelse af bestemmelsen turde derfor være udelukket. Med hensyn til gældsbrevslovens § 8 mente Henry Ussing ikke, at regelen kunne anvendes analogt på andre kontraktsforhold. Da denne regel ved at anvende udtrykket »utilbørligt» sikkert må siges at have et snævrere anvendelsesområde end F.A.L. § 34 og Aftl. § 36, ville Ussing utvivlsomt også have afvist analogislutninger fra disse bestemmelser. Selv har jeg også tidligere udtrykt stærke tvivl i så henseende.

Spørgsmålet er herefter, om man muligvis med støtte i Aftl. § 33 eller — da Aftl. jo ikke kan anses for udtømmende — blot med støtte i almindelige retsgrundsætninger kan opstille en generel regel om tilsidesættelse af aftaleklausuler, hvis de findes utilbørlige eller blot åbenbart ubillige. Hverken Julius Lassen eller Henry Ussing er gået ind for at opstille en slig grundsætning for dansk rets vedkommende, og spørgsmålets rette besvarelse er da også forbundet med store vanskeligheder. Der findes mig bekendt heller ingen danske domme, som klart er gået ind for grundsætningen.

Nu må det først og fremmest betones, at det her rejste problem rækker langt ud over de spørgsmål, som specifikt knytter sig til standardformularerne, idet den nævnte grundsætning — hvis den skal opstilles — selvsagt bør tage sigte på alle kontraktsforhold, altså også de individuelle. Noget andet er, at grundsætningen tilsyneladende ville være den mest velegnede til at løse misbrugsspørgsmålet ved standardkontrakterne, og det er derfor naturligt, at spørgsmålet om en sådan almindelig utilbørlighedsregel også sættes under debat i denne forbindelse.

Det er heller ikke vanskeligt at forstå baggrunden herfor, når man betragter de specialregler, som kan opstilles med særligt henblik på standardkontrakterne. For det første har domstolene som berørt bekæmpet mange af misbrugene ved hjælp af en strengt indskrænkende fortolkning af klausulerne, medens man i andre tilfælde ligefrem har erklæret dem uforbindende under henvisning til, at det har været undskyldeligt, at kunden ikke har været bekendt med klausulen, f.eks. fordi den har været gemt hen mellem mindre betydningsfulde bestemmelser i en lang og indviklet kontraktsformular. På basis af den sidstnævnte praksis kan man, som professor Olsson også har gjort det, opstille den alminde-

lige regel for standardkontrakter, at ubillige vilkår kan tilsidesættes, hvis de må anses for overraskende og tyngende for kunden, forudsat at han ikke har kendt dem ved kontraktsafslutningen, og at de heller ikke er blevet fremhævet således, at han med rimelighed burde have gjort sig bekendt med dem.

De anførte regler kommer imidlertid til kort, hvis blot klausulen er klar og utvetydigt formuleret samt tilstrækkelig tydeligt tilkendegivet over for kunden. Men det er netop det, der er udpræget tendens til i nyere standardformularer, øjensynligt under indflydelse af domspraksis. Personligt har jeg set adskillige hårde standardvilkår, som der intet skortede på hverken i retning af klarhed eller i henseende til tydelig fremhævelse, f.eks. ved iøjnefaldende brug af spærrede typer og understregninger. Og der er intet, der tyder på, at denne standardkontraktspraksis i nævneværdigt omfång har vanskeliggjort kontraktsafslutningerne.

Skal der derfor skabes et mere effektivt værn mod misbrugene, må man overveje at gennemføre en almindelig ubilligheds- eller utilbørlighedsregel. Det er klart, at en sådan regel vil få karakteren af en almindelig retsstandard, hvor domstolenes rent skønsmæssige afvejelser vil spille en dominerende rolle. Og det vil som også fremhævet af professor Olsson stille domstolene over for vanskelige opgaver. Det turde nemlig være yderst vanskeligt inden for de enkelte brancher såvel som i de enkelte kontraktsforhold at afgøre, om et i og for sig hårdt vilkår tør anses for åbenbart ubilligt eller ligefrem utilbørligt, hvilket igen vil føre til en betydelig usikkerhed for kontrahenterne og — kan det vist roligt tilføjes — til ikke så lidt vilkårlighed.

Jeg er derfor helt enig med referenten i, at en sådan regel ikke vil være i stand til at yde et tilstrækkeligt værn mod eventuelle misbrug. Men jeg er endog tilbøjelig til af hensyn til kontraktssikkerheden at mene, at den slet ikke bør opstilles. Thi den er efter min opfattelse ikke alene betænkelig på grund af den usikkerhed og vilkårlighed, den som nævnt utvivlsomt vil føre ind i, men den vil også kunne give anledning til misbrug fra den side, som den skal beskytte, altså kunderne, idet mindre hæderlige kontrahenter vil kunne bruge grundsætningen som et påskud til at komme ud af kontrakter, som de måtte have fortrudt af helt andre grunde.

II. Med henblik på at skabe et mere effektivt værn mod misbrugene, end den nævnte utilbørlighedsstandard kan antages at ville yde, overvejer professor Olsson i sin afhandling først, hvor langt det vil være muligt at nå ved hjælp af særlovgivning inden for de forskellige områ-

der, hvor problemet er aktuelt. Referenten medgiver, at der både er opnået og sikkert kan opnås yderligere resultater ad denne vej. Han vil heller ikke underkende, at der også kan rådes nogen bod på misbrugene gennem forhandlinger mellem de modstående interessegrupper og deres organisationer. Men han mener ikke, at det vil være muligt at opnå nogen tilfredsstillende ordning ved hjælp af disse, som man kunne kalde, traditionelle fremgangsmåder, og han stiller derfor forslag om en generel nyordning, gående ud på, at den pågældende virksomhed eller branche ved henvendelse til et eller flere af staten nedsatte sagkyndige nævn eller udvalg skulle kunne få sine standardformularer godkendt efter en nærmere prøvelse, hvorunder modpartiet — kunderne og deres organisationer — skulle have adgang til at udtale sig.

Efter min opfattelse frembyder forslaget til denne nyskabelse mange udmærkede momenter, og vi bør være referenten taknemmelig for, at han ikke har holdt sig til den slagne landevej, men at han på denne måde har søgt at bringe forhandlingerne om dagens emne op i et konstruktivt plan. Og det er derfor ikke uden en vis ond samvittighed, at jeg i det følgende vil prøve at rette det mere kritiske søgelys mod forslaget.

For det første er jeg betydelig mere skeptisk end referenten med hensyn til de administrative besværligheder, som forslaget vil medføre. Det vil efter mit skøn givetvis blive både en stor og kostbar administration — og måske også en langsommelig. Og i vor tid, hvor statens omsiggribende administration bliver kritiseret fra så mange sider, bør der selvsagt udvises tilbageholdenhed med forslag, som vil medføre øget administration i retsvæsenet. Den foreslåede nyordning vil utvivlsomt også i vide kredse inden for forretningslivet blive opfattet som et nyt forsøg på fra statens side at blande sig i private kontraktsforhold. I alt fald i Danmark kan man sikkert regne med en meget kraftig modstand fra erhvervslivets side, når man erindrer sig de bitre diskussioner, som gennemførelsen af vor nye monopollov fra 1955 gav anledning til. Men også spørgsmålet om domstolenes forhold til nævnets kompetence vil formentlig give anledning til betænkeligheder.

Overfor den forventede modstand fra erhvervslivets side kan man ganske vist indvende, at forslaget hverken i dets foreslåede form eller i de bagved liggende intentioner indebærer noget angreb på kontraktsfriheden ud over, hvad man med ret og rimelighed kan forlange af hæderlige kontrahenter. Men alt afhænger dog af, hvorledes ordningen praktiseres, og her kan man jo vanskeligt på forhånd opstille nogen garanti for, at administrationen ikke vil føre til en videregående kontrol og indblanding i kontraktsforholdene end nødvendigt for formålet.

Jeg må således nære ikke ubetydelige betænkeligheder ved forslaget. På den anden side er jeg som sagt ikke blind for dets gode sider. Men min konklusion er den, at man ikke bør skride til en gennemførelse af forslaget, førend man er helt sikker på, at der er et virkeligt dybtgående behov for det.

Dette spørgsmåls besvarelse vil afhænge af, hvor prekær situationen er under den nuværende retstilstand, og hvor effektivt man kan bekæmpe misbrugene ved særlovgivning på traditionel måde. Det er imidlertid en meget vanskelig opgave at danne sig et begreb om, hvor hyppige og hvor alvorlige misbrugene er inden for de forskellige kontraktsforhold. Jeg har blandt andet ved at rette henvendelse til de vigtigste erhvervsorganisationer, som f.eks. Grosserersocietétet, Industrirådet, motororganisationerne o.s.v., søgt at danne mig et skøn over det for dansk rets vedkommende, men det følgende må kun opfattes som en skitse.

1. Hvad først angår *gældsbreve,* er disse jo direkte underlagt regelen i gældsbrevslovens § 8, og der skulle altså ikke her være større trang til et yderligere værn. Forøvrigt har det ikke været mig muligt at finde en eneste dom i de trykte domssamlinger, som har anvendt bestemmelsen. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at misbrug ikke har fundet sted, men det indicerer vel, at omfanget af misbrugene næppe har været stort. Et område, som man i nærværende forbindelse på forhånd måtte antage ville kunne give anledning til adskillige former for misbrug, er de private pantebreve i fast ejendom. Men her griber foruden gældsbrevslovens § 8 også de præceptive regler i tinglysningsloven og renteloven ind, hvortil yderligere kommer, at selve standardkontrakten til de private pantebreve er udarbejdet af Justitsministeriet. Hele ordningen på dette område, som dog på visse punkter tiltrænger en revision, må derfor i det store og hele siges at have skabt betryggende tilstande.

2. Hvad dernæst angår *lejeforhold,* kan det vist roligt fastslås, at den nugældende meget detaillerede lejelov har sat en effektiv stopper for misbrug af standardkontrakter fra udlejernes side. Ja i vide kredse anser man endog indgrebene for at være for rigoristiske under den nuværende mindre kriseprægede situation.

3. Med hensyn til *funktionærkontrakter* har de præceptive bestemmelser i funktionærloven ligeledes i det store og hele gjort en ende på utilbørlige eller iøvrigt urimelige vilkår i standardkontrakter. Hvad angår almindelige arbejdskontrakter turde misbrug også være udelukket

som følge af fagforeningernes stærke magtstilling i vor tid. Hertil kommer, at forskellige lovkomplekser giver arbejderne yderligere beskyttelse; som eksempler kan nævnes lærlingeloven, medhjælperloven samt arbejderbeskyttelseslovgivningen.

4. For *forsikringskontrakters* vedkommende har vi den omtalte regel i F.A.L. § 34, hvortil kommer en temmelig skarp konkurrence selskaberne imellem. Disse to omstændigheder i forening synes på dette område at have forhindret større misbrug. Derimod har visse forsikringslignende kontrakter, navnlig de såkaldte abonnementskontrakter vedrørende vedligeholdelse af maskinanlæg, som ikke falder ind under forsikringsaftaleloven, fra tid til anden givet anledning til kritik.

5. Med hensyn til *entreprisekontrakter og leverancer til byggeri og anlægsarbejder* har de siden 1899 af de interesserede organisationer udarbejdede og ministerielt approberede »almindelige betingelser for arbejder og leverancer«, hvis sidste redaktion er af 1951, i det væsentlige skabt betryggende forhold på dette område. Det er ganske vist en frivillig sag, om parterne vil lægge »Almindelige betingelser» til grund for deres kontraktsforhold. Men i praksis sker det meget ofte. Ved licitationer anvender tilbudsgiverne dog ret hyppigt standardformularer med forskellige klausuler, der har været genstand for kritik.

6. Hvad angår *befragtningsaftaler* i almindelighed, er disse jo som omtalt i vidt omfang underkastet særlovgivning, ligesom de internationale konventioner samt de internationale aftaler mellem de interesserede parter spiller en betydelig rolle. Hvad specielt angår certepartier kan eksempelvis henvises til Baltcon-certepartiet af 1908. Hvad derimod angår andre transportaftaler på standardvilkår, f.eks. Nordisk Speditørforbunds standardvilkår, har disse ofte været udsat for kritik, navnlig standardkontrakternes ansvarsfrihedsklausuler. Dette gælder også opbevarings- og bearbejdningskontrakter. Her er der utvivlsomt visse vilkår, som kan føles temmelig hårde. På den anden side er det min opfattelse, at kritikken i adskillige tilfælde har skudt over målet. Ofte kan hele problemet, idet det normalt drejer sig om ansvarsfrihedsklausuler, reduceres til et forsikringsspørgsmål.

7. Ved *salg af fast ejendom* benytter danske ejendomsmæglere i vidt omfang trykte standardformularer, som er blevet udarbejdet af deres organisationer. Men de senere udgaver af disse formularer giver ikke anledning til alvorlige anker. Derimod ser man undertiden uheldige standardslutsedler vedrørende parceludstykninger, som er blevet udarbejdet af de enkelte udstykningskonsortier. Men på dette område gør de danske sagførerorganisationer en prisværdig indsats for at komme

misbrugene til livs. I visse tilfælde vil også regelen i gældsbrevslovens § 8 kunne bringes til direkte anvendelse, nemlig når det drejer sig om sælgerprioriteter på utilbørlige vilkår.

8. Hvad endelig angår *salg af løsøre,* er dette område det vanskeligste at danne sig et skøn over, hvor stærkt behovet er for et effektivt værn mod urimelige vilkår i standardkontrakter.

Her må det først bemærkes, at den nye afbetalingslov af 1954, navnlig ved at stryge den hidtidige 3.000 kr.s grænse for dens anvendelse, i det store og hele har sat en stopper for misbrug af selve ejendomsforbeholdene. Men loven forhindrer naturligvis ikke — bortset fra den omtalte nye generalklausul i § 8 — at sælgerne i andre relationer kan indføje ubillige kontraktsvilkår. Og det samme gælder jo vor almindelige købelov som følge af dens manglende præceptivitet.

I de senere årtier er der da også rejst kritik mod ubillige kontraktsvilkår i forskellige standardkøbekontrakter. For Danmarks vedkommende er det navnlig salg af maskiner og maskinanlæg samt motorkøretøjer, der har været i søgelyset. Selv om det, som sagt, er vanskeligt at danne sig en klar opfattelse af, i hvilket omfang man kan tale om egentlige misbrug — maskinfabrikanterne hævder således med stor styrke, at deres produktionsforhold nødvendiggør klausulerne — er det nok mit indtryk, at forholdene ikke er så grelle, som de åbenbart er i Sverige i henhold til professor Knut Rodhes oplysninger. Det er heller ikke sådan i Danmark, at maskinsælgerne vægrer sig ved at akceptere deres egne klausuler, når de selv optræder på købersiden.

Hertil kommer, at organisationerne på forskellige områder søger at formidle modsætningerne mellem køber- og sælgerinteresserne. Som et udmærket eksempel kan nævnes de af det danske Grosserersocietét udarbejdede slutsedler vedrørende salg af korn og foderstoffer, som nyder almindelig anerkendelse. I den seneste tid er det også taget fat på maskinkontrakterne, forøvrigt også på interskandinavisk og intereuropæisk basis.

Konklusionen for dansk rets vedkommende af dette lille rundskue over de vigtigste private kontraktsområder må efter min opfattelse blive den, at mulighederne for alvorlige misbrug af standardkontrakter på en række områder er temmelig begrænsede, og rent faktisk får man heller ikke indtryk af, at misbrugene iøvrigt florerer. På enkelte områder, navnlig ved salg af motorkøretøjer og maskiner samt ved visse opbevaringskontrakter og fragtkontrakter, må det dog erkendes, at der er et vist behov for beskyttelse mod ubillige standardkontrakter. På

disse områder vil man næppe kunne rette på forholdene hverken ved en generalklausul eller ved at gennemføre detaillerede lovregler, hvorimod det er sandsynligt, at de værste urimeligheder vil kunne bortfjernes gennem organisationernes arbejde. Derimod ville det efter min opfattelse ikke være forsvarsligt at stille det betydelige administrative apparat på benene, som det af referenten fremsagte forslag indebærer, for at komme de utilbørlige standardkontraktsvilkår til livs; ikke mindst når man også tager de øvrige betænkeligheder ved forslaget i betragtning. Man kunne naturligvis overveje at nøjes med at gennemføre forslaget på de områder, hvor behovet er størst, hvilket også antydes i professor Olssons afhandling. Dette vil naturligvis lette administrationen betydeligt, men på den anden side vil ordningen givetvis svækkes gennem en sådan indskrænkning; hertil kommer, at denne ikke vil bortfjerne de øvrige betænkeligheder, og for dansk rets vedkommende finder jeg som sagt behovet for nyordningen for lille til, at man tør se bort fra betænkelighederne.

Når jeg herved afviser forslaget, må det altså ikke opfattes som en principiel afvisning, idet forslaget i sig selv efter min mening i flere henseender er godt. Jeg afviser det kun ud fra den betragtning, at jeg finder, at behovet for en nyordning for øjeblikket er alt for ringe set i forhold til ulemperne og betænkelighederne. Skulle derimod situationen engang i fremtiden ændre sig radikalt, vil der derfor være god grund til at underkaste det en fornyet overvejelse. Og som følge heraf bør det indtil videre stå som et memento til erhvervslivet om selv at bortluge de vildskud, som standardformularer fra tid til anden afsætter.

Professor *Knut Rohde* (Saltsjöbaden):

Jag skall be att få taga upp några spridda punkter. Referenten har pekat på den roll som den gamla principen om sedvanans förpliktande kraft spelar beträffande standardkontrakten. Jag undrar, om man emellertid inte här måste göra en viss reservation. Denna princip har växt fram i ett samhälle, där kontrakten i teorin och i ganska hög grad också i verkligheten utformades genom »krafternas fria spel» mellan ett antal oorganiserade företag på ömse sidor eller mellan oorganiserade företag och allmänheten. Ett annat läge har uppkommit i och med att vi inom näringslivet har fått starka organisationer, som delvis har monopolistisk karaktär, och det är inte givet, att de principer vi har tillämpat ifråga om sedvanor, som har växt fram fritt, också skall tillämpas när det gäller sedvanor, som i realiteten är diktat från ena sidan. Jag tror därför, att principen om sedvanans förpliktande kraft är under uppluckring, när det gäller den senare typen av sedvanor. Också har, såvitt jag kan förstå, handelskamrarna i Sverige varit rätt försiktiga med att påstå, att de allmänt gängse standardformulären har gett upphov till sedvana. Det finns vissa uttalanden i den riktningen, men de är inte särskilt vanliga, och det är

förmodligen — såvitt jag såsom utomstående betraktare kan finna — i känslan av detta nya läge som handelskamrarna varit så pass försiktiga.

Referenten har påpekat, att det vore önskvärt att standardformulären kom till genom förhandlingar mellan olika grupper. Det finns naturligtvis områden, där man kan tänka sig att, eventuellt genom myndigheternas medverkan, få till stånd sådana förhandlingar, exempelvis mellan säljare och köpare, men det finns andra områden, där ena parten är välorganiserad medan andra parten inte alls är organiserad och inte kan tänkas organisera sig. Jag tänker på personer tillhörande allmänheten, som är ute i tillfälliga ärenden, — man köper en diskmaskin en gång i sitt liv kanske, och det går inte att organisera diskmaskinsköparna. Det går ännu mindre att organisera en grupp, som vi i Sverige har stort bekymmer med, och som man kan kalla praktverksköparna — alltså de som köper stora dyrbara bokverk och sedan finner, att de har gjort en väldigt dum affär. Jag har svårt att se, hur systemet skall kunna fungera i dessa fall, och det är just där, som skyddet behövs bäst. Vi har liknande erfarenheter från vissa andra områden. Det finns på arbetsmarknaden i Sverige ett avtal mellan LO och Svenska Arbetsgivareföreningen, enligt vilket dessa organisationer ålägger sig mycket stora begränsningar i rätten att använda stridsåtgärder. Organisationerna träffade detta avtal för att avvärja en lagstiftning. Följden är, att vi nu har dessa parter bundna av ett avtal men att vi utanför det avtalsbundna området har varken lagstiftning eller något annat. Denna metod att med avtal reglera de områden, där det finns möjligheter att åstadkomma kollektiva överenskommelser, medför att man blir utan skydd på de områden, där skyddet egentligen bäst skulle behövas.

Så vill jag peka på en svårighet i referentens förslag om stadfästelse av avtalsvillkor. Förslaget går ut på, att när ett avtalsformulär är stadfäst, så skall domstolen inte ha rätt att genomföra en skälighetsprövning. Nu är ju skälighetsprövningen i princip individuell. Det är tillämpningen av en klausul i det enskilda fallet, som skall vara uppenbart obillig för att klausulen skall jämkas eller sättas åsido. Det är därför vanskligt att låta den mera abstrakta skälighetsprövningen vid avtalsformulärets stadfästelse medföra, att man helt avskär möjligheten till den individuella skälighetsprövning, som senare kan bli behövlig. Det är inte så lätt att överblicka alla situationer när man prövar formuläret i dess helhet.

Jag har i en uppsats för en tid sedan berört de i Sverige gängse villkoren för köp av maskiner och påtalat villkorens ensidighet. På sistone har man emellertid i Sverige kommit igång med en omarbetning av dessa villkor i riktning mot en utjämning mellan parterna. Man har tagit lärdom av de vid internationella förhandlingar uppställda villkoren för köp av maskiner och fört över en hel del av dessa till de svenska formulären. Arbetet tycks inte vara klart ännu, men resultatet kommer tydligen rätt snart.

På köprättens område är det framförallt vissa problem som är bekymmersamma. I Sverige har man av gammalt haft en viss benägenhet att i avtalen inta bestämmelser, som innebär att en köpare är bunden under obegränsad tid även om säljaren uppskjuter leveransen. Man har valt två vägar för detta. Dels underlåter man att fastställa någon fix leveranstid, med påföljd att det aldrig blir något kontraktsbrott om leveransen dröjer. Dels säger man, att köparen, även om leveranstiden är överskriden, inte skall ha rätt att häva avtalet. Jag tror, att detta är en av de punkter där det kanske finns ett rätt starkt behov av ett ingripande genom

tvingande lagbestämmelser. Jag anser inte, att man skall tynga köplagen med ett stort antal tvingande regler, som skett exempelvis med försäkringsavtalslagen, men däremot tror jag att det finns en och annan punkt där tvingande bestämmelser kan behövas, och till dem hör nog den punkt jag här har nämnt.

Bankjuristen *Pontus Modigh* (Lidingö):

En avtalsklausul i ett standardformulär kan vara oskälig över huvud taget, således i alla eller praktiskt taget alla fall i vilka den kan bli tillämpad. Det förefaller emellertid sannolikt, att sådana klausuler efter hand skall bli alltmer sällsynta. Standardformulären lär i flertalet fall utarbetas av organisationer och större företag och oftast ha dessa en stab av kvalificerade medarbetare, bl.a. jurister. Det synes osannolikt att icke dessa jurister skulle kunna förhindra generellt oskäliga avtalsvillkor i avtalsformulären. Problemet med de allmänna avtalsvillkoren uppkommer på ett annat plan. Avtalsbestämmelser av denna typ avses bli tillämpade i ett mycket stort antal fall under en följd av år. Författarna kan naturligtvis ej alltid överblicka varje konkret situation, som kan komma att falla in under en sådan regel. Härav följer, att tillämpandet av regeln i ett speciellt fall kan visa sig oskäligt. Här får man lita till att företaget har tillräckligt gott omdöme för att ej åberopa regeln. I sista hand kan domstolarna jämka bestämmelsen eller sätta den ur spel. I Sverige anses domstolarna kunna göra detta med stöd av 8 § skuldebrevslagen eller en analogisk tillämpning av den. — I nu angivna fall finns ej något utrymme för en förhandsprövning av bestämmelsen och ett fastställelseförfarande. Ty fastställelsemyndigheten kan i regel lika litet som författarna till standardbestämmelsen förutse de säkerligen mycket speciella fall, då en tillämpning av regeln skulle vara oskälig.

Fastställelseförfarande genom administrativ myndighet synes över huvud möta principiella betänkligheter. Förfarandet skulle leda fram till ett slags lagstiftning på ett område, som är föga ägnat för lagstiftning, och utan de garantier för en allsidig prövning, som ett normalt lagstiftningsärende rymmer.

Att de allmänna domstolarna skulle sättas ur spel utgör också en nackdel med förslaget. Vill man skapa större rättssäkerhet, skall man ej tränga tillbaka de allmänna domstolarna.

Behovet av en förhandsprövning har enligt min uppfattning starkt överdrivits. Det företag, som vid utformningen av sina allmänna avtalsvillkor håller sig på gränsen till det oskäliga, det företaget bör få skylla sig självt om domstolarna finner gränsen överträdd.

Docenten *Kurt Grönfors* (Solna):

Diskussionen i dag har ju rört sig huvudsakligen om problemet: »Vad skall man göra med standardavtalen för att förbättra rådande förhållanden?» Jag skulle vilja passa på att i detta sammanhang resa en annan fråga: »När skall man ingripa, om man överhuvud skall ingripa? När är tiden mogen för att företa några åtgärder?» Detta, menar jag, är en avgörande fråga, när man bedömer hur man skall ställa sig till hela detta problemkomplex.

Att verkligen överblicka det aktuella sakläget ställer sig mycket svårt, naturligtvis därför att det som vi diskuterar berör så oändligt många livsområden. Det krävs ett ovanligt mångskiftande förråd av speciell sakkunskap för att kunna bedöma

frågan. Själv får jag nöja mig med att ta sikte på en enda sektor av det affärsliv, som arbetar med standardavtal, nämligen transportverksamheten.

I fråga om denna har jag fått ett starkt intryck av att vi just för närvarande befinner oss i en period av pågående s.k. självsanering, som är av största betydelse. Professor Brækhus pekade på det nya Scancon-dokumentet, som erbjuder ett gott exempel på vad samarbete mellan organisationer på båda sidor kan åstadkomma i riktning mot förenkling och förbättring. Jag kan komplettera bilden med ett exempel från en annan del av transporträtten, nämligen lufträtten. Det förhåller sig så, att efter det andra världskrigets slut en allt större procentuell andel av den totala mängden transporter utförs på basen av charterkontrakt. Att här verkligen organisera de olika nyttjarna måste ställa sig oerhört svårt. I praktiken har internationella handelskammaren åtskilliga gånger fört nyttjarnas talan. Det uppkommer då bara den lilla svårigheten, att en av de främsta ledamöterna i internationella handelskammarens nämnd för dessa saker samtidigt är en av de främsta ledamöterna i den internationella flygbolagsorganisationen — det förutsätts tydligen en mycket långt gående personlighetsklyvning, om vederbörande rätt skall kunna fylla sitt värv under sådana förhållanden. Själv har jag för några år sedan i en diskussion på skämt framkastat, att man mycket hastigt skulle erhålla basen för en organisation av nyttjarna av flygtransporter, om varje flygpassagerare vore beredd att avstå 5 öre varje gång han flög. Verkligheten är som bekant underbarare än dikten: för en kort tid sedan lär det verkligen ha tillkommit något så utopiskt som en sådan organisation med säte i London, så det är kanske inte helt omöjligt att organisera nyttjarna. Nåväl, resultatet av bl.a. den ännu ganska måttliga press, som har utövats från nyttjarnas sida, har blivit att man inom branschen i ökad omfattning frivilligt har underkastat sig de för reguljära former av lufttransport gällande tvingande rättsreglerna, nämligen dem som ingår i den internationella luftbefordringskonventionen. Därmed har konventionen utvidgats till att avse även områden, där man eljest i princip skulle kunna ställa upp standardavtal med ungefär vilka villkor som helst.

Jag menar, att detta är en värdefull utveckling, som man inte i onödan bör störa, medan den pågår. Det förefaller mig inte vara alldeles omöjligt, att det också inom en eller flera andra branscher, där man bygger på standardavtal, förhåller sig så, att vi i dag står mitt uppe i en saneringsutveckling, som går i tillfredsställande riktning. Om denna min förmodan är riktig, anser jag det vara motiverat att dröja med att överhuvudtaget ingripa. Tiden är helt enkelt inte mogen.

Professor *Sjur Brækhus* (Oslo):

Herr ordfører, mine damer och herrer.

Jeg hadde lyst til å si et par ord om problemet sett fra sjørettslig synspunkt. I sjøretten er jo standardformularene velkjent fra gamle dager. Man kan kanskje være noe i tvil om det riktige ved uten videre å bruke uttrykket standardformular, av den grunn at det ikke gjelder ett eller et par, men et meget stort antall trykte formularer. Tidligere ville f.eks. de forskjellige linjerederier gjerne ha sine egne konnossementsformularer; hver linje hadde særskilte formularer, og det har hendt at enkelte rederier har hatt opp til 50 forskjellige konnossementsformularer i bruk samtidig. Det medfører en stor ulempe for trafikantene.

De forskjellige formularer er nok stort sett overensstemmende, idet de er skrevet av etter hverandre. Men samtidig er de på enkelte punkter forskjellige, slik at man aldri får den riktige oversikt. Domstolen har derfor langt tilbake kommet trafikantene til hjelp for å beskytte dem mot den usikkerhet og den manglende oversikt som dette formularvesen medfører, idet standardformularene har vært undergitt en hårdhendt innskrenkende tolkning. Helt har ikke domstolene greid å beskytte trafikantene på denne måten; som kjent fikk vi derfor på dette område en utførlig lovregulering av preseptorisk karakter, de såkalte Haagregler.

Imidlertid har den innskrenkede tolkning fremdeles sin betydning som beskyttelsesmiddel. Der er nevnt her at de forskjellige bedrifter kan beskytte seg mot at vilkårene settes til side ved å gjøre dem ekstra tydelige. De avgjørende klausuler gjøres helt generelle og de trykkes med fetere sats eller fremheves på annen måte. Dette har man også forsøkt i sjøretten, men det har vist seg at generaliseringen er tveegget sverd. Som eksempel kan nevnes de såkalte deviasjonsklausuler, dvs. klausuler om rederens adgang til å la skipet avvike fra den rette rute. Det har gjennom årene vært lansert en rekke deviasjonsklausuler, men de er alltid blitt tolket innskrenkende, og rederne har da tatt det skritt at de har gjort klausulene helt generelle, det skal være »liberty to call at any port in any order for any purpose». Men det hjelper dem like lite. En så generell klausul, sier domstolene, kan man ikke ta på ordet, man må legge inn en begrensning til den rimelige deviasjon. Jeg tror man kan si at denne domstolenes kontrollerende tolkning faktisk gir trafikantene en nesten like god beskyttelse som preseptoriske regler.

Når man taler om standardformularer er det særlig misbruk i form av overgrep fra den sterke parts side man tenker på. Jeg vil gjerne peke på et annet punkt som også er ganske påfallende i sjøretten; nemlig det *tilfeldige* ved bruken av standardformularer. Det gjelder ikke så meget i linjefarten, som i den fri trampfart, hvor avtalene sluttes gjennom en skipsmegler, som et langt stykke har herredømme over kontraktens innhold. Han har sjelden noe særlig godt kjennskap til de formularer han håndterer. Han har en rekke løse klausuler som han kjenner titlen på, og han tar da et passende utvalg som han vedhefter avtalen. Han forstår ikke helt hva klausulene innebærer. Rederen har bare et helt overfladisk kjennskap til dem og befrakteren forstår dem overhodet ikke. Resultatet kan være at man får en avtale som ingen av de impliserte er klar over hva går ut på. Under slike forhold synes jeg det må være tillatt for domstolene å stille seg nokså fritt til det de trykte klausuler sier. Et eksempel fra tidsbefraktningen, hvor man har et meget kjent og meget brukt formular som heter »Baltime». Dette formularet, som har en klausul om »arbitration in London» — voldgift i London — ble brukt for en rekke tidsbefraktningsavtaler sluttet mellom den norske stat og forskjellige småredere for transport til Finnmark etter krigen. Det oppsto så noen små uoverensstemmelser om noen stakkars tusen kroner for tidstapserstatning. Rederen sa her: vel, vi har funnet ut ved å lese certepartiet at vi skal ha voldgift i London, følgelig avviser vi straks søksmål i Norge. Nå var det jo slik at bare omkostningene ved en voldgiftssak i London langt ville overstige tvistebeløpet, hvorpå da befrakteren anla sak ved de ordinære domstoler og påstod at denne trykte voldgiftsklausul, som det ikke var noen tvil om innholdet av, måtte settes tilside. Ingen hadde tenkt på den ved kontraktsslutningen; hadde de tenkt på det, ville de jo åpenbart ha forandret den til å gjelde voldgift i norsk by. Denne påstand ble tatt til følge.

Man satte seg simpelthen utöver en ganska klar bestemmelse som i og for seg ikke var urimelig, men som i det foreliggende tilfelle var ganske upraktisk. Avgjörelsen ledet jo til noen bitterhet på rederhold; det ble sagt at når man neste gang brukte Baltime, må man sette en liten asterisk ved »arbitration in London» og så en note i margen om at »dette mener vi virkelig».

Det forslag som har vært fremsatt av referenten om å la standardvilkårene stadfestes av en offentlig myndighet, synes jeg er meget interessant; men jeg har noen tvil med hensyn til om det kan gjennomføres, særlig på det område jeg her har talt om. Nå forstod jeg referenten som at de internasjonale avtaler stort sett lå utenfor hans tanker. Sjøretten har imidlertid også en internrettslig side; den regulerer ikke bare den internasjonale transport, også transportkontraktene for kystfarten er meget viktige. Når jeg personlig stiller meg noe skeptisk til referentens forslag, er det fordi jeg tror det vil være forferdelig vanskelig å finne den tilstrekkelige sakkyndighet til å gå gjennom disse dokumentene på rimelig tid. Jeg er også enig i at den kontroll man får når et omfattende formular skal gjennomgåes uten tilknytning til konkrete tvister, ikke er så god som den etterfølgende kontroll som finner sted når en enkelt sak ligger til avgjørelse for dommeren. For meg står det som at det beste botemiddel er å oppmuntre til vedtagelse av »agreed dokuments», standardformularer vedtatt ved forhandlinger mellom partene eller dens organisasjoner. Det er nå en tydelig tendens i retning av »agreed documents», samtidig som man reduserer antall dokumenter. Særlig det siste er i sjøretten ganske vesentlig. Tempoet tillater ikke at man studerer hvert enkelt dokument; man må etterhvert bli kjent med det som trenges. Det har vært nevnt at det ofte mangler organisasjoner på den ene side. Slik har forholdet vært bl.a. i befraktningsforhold; men der har utviklingen gått videre, og også befrakterne har nå organisert seg, bl.a. med henblikk på vedtagelsen av standardformularer. Vi har jo f.eks. for den skandinaviske fart fått et ganske nytt »agreed document», »Scancon», som jeg synes er et godt eksempel på hva der kan oppnåes av forbedring gjennom slik forhandling. I »Scancon» har man gjort utstrakt bruk av systemet med alternative klausuler: Dokumentet har f.eks. en oppregning av alternativer, A, B og C for fordeling av omkostninger ved lasting og lossing; samtidig sies at hvis partene ikke har valgt et bestemt alternativ, så gjelder A; derved gjøres det hele »foolproof», slik at man ikke risikerer å bli stående uten løsning.

Hvis vi forlater sjøretten et øyeblikk og tenker på kontraktsforhold av annen art, kan det finnes områder hvor det er vanskelig å stable på benene en organisasjon av »medkontrahenter». Det er mulig at man her fra det offentliges side burde organisere en representasjon av forbruksinteressene. Vi har i Norge fått det såkalte forbrukerråd, som bl.a. driver med kvalitetskontroll fra forbrukersynspunkt. Det ville være overmåte nærliggende at forbrukerrådet også gjennomgikk standardvilkår f.eks. for vaskerier, renserier o.l. bedrifter. Gjennomgåelsen måtte ikke ha noen som helst karakter av obligatorisk kontroll. Bedriftene ville imidlertid kunne få en slags kvalitetsattest for sine formularer, ved at det på disse ble trykt f.eks.: »Godkjent efter forhandling mellom Renserienes Forening og Forbrukerrådet». Dette ville sikkert føre et godt stykke i riktig retning, og domstolene ville kunne gi ytterligere oppmuntring ved å vise større respekt for og være mere tilbakeholdende ved kontrollen av slike gjensidig vedtatte dokumenter.

Landsretssagfører *Feodor Nielsen* (Köpenhamn):

De urimeligheder i standardvilkår, som referenten ønsker at bekæmpe, kan forekomme på to måder. Dels i form af en ren konkret urimelighed. Det kan således tænkes, at en standardkontrakt i en lang række indgåede kontrakttilfælde kan være fornuftig og have rimelige bestemmelser, men i et specielt tilfælde kan den komme til at virke urimelig, og i et sådant tilfælde må der være adgang til prøvelse ved domstolene i det omfang, som de enkelte landes lovgivning nu tillader det.

Men der findes også, man kan sige typeklausuler, som erfaringsmæssigt virker urimelige. Referenten nævner selv i sin afhandling, at ansvarsfrihedsklausuler er meget anvendt og vist meget ofte går betydelig videre, end det egentlig er rimeligt. Der blev også af en af de forrige talere nævnt spørsmålet om ret til at udskyde leverancer. En anden klausul, som meget ofte, næppe så meget vel i de skandinaviske lande, som i andre lande, navnlig i Amerika, kan medføre urimeligheder er værnetingsklausuler. Det er meget hyppigt, at store forsikringsselskaber har værnetingsklausuler, hvorved afgørelsen af eventuelle konflikter f.eks. erstatningsspørgsmålet, flyttes fra forsikringstageres stat over til en anden stat, hvor der gælder for forsikringsselskabet betydeligere gunstigere vilkår, og det har jo den pågældende lille mand, der tegner en forsikring, ikke den ringeste forestilling om. Den artikel, som referenten nævner af Ehrenzweig i Columbia Law Review, omhandler netop sådanne værnetingsklausuler. Ehrenzweigs artikel konkluderer nu iøvrigt i, at domstolene i Amerika ved allehånde kunstgreb faktisk har nået til det resultat, at hvis der foreligger en adhesion-contract, i denne relation i form af en urimelig værnetingsbestemmelse, så bliver den ganske enkelt tilsidesat.

Jeg skal nævne yderligere et typetilfælde, som jeg vil opholde mig et øjeblik ved, nemlig opsigelsebestemmelser i standardkontrakter. Det er noget, som kendes på international basis, og jeg vil som eksempel tage automobilbranchen.

Det er således, at kontrakterne mellem fabrikerne eller importøren på den ene side og forhandleren på den anden indeholder en lang række klausuler, der indgås fuldstændig ensartet indenfor hvert land, og er iøvrigt stort set ens for hele verden bygget over amerikansk mønster. Disse forhandlerkontrakter indeholder bestemmelser om opsigelse af meget kort varighed. Nogle kontrakter kan siges op blot ved afsendelse af et anbefalet brev; andre giver 30 dages notice, og enkelte går op til 3 måneder, og det er sådanne regler, der gælder f.eks. for de danske forhandlerkontrakter. Dette forhold, at man kan opsige en sådan forhandlerkontrakt med så kort varsel, vil, hvis den bliver udnyttet, hvad der er sket, give anledning til en højst ubehagelig situation for forhandleren, og man kan vist nok generelt sige, at en opsigelsesbestemmelse af denne karakter er urimelig og burde forbydes. I Amerika har man prøvet at komme problemet til livs først gennem enkeltstatlovgivning. Man nåede op på, at 19 forskellige stater havde vedtaget love med det formål at forhindre sådanne opsigelser, idet de bestemte, at opsigelse kunne ikke finde sted »without due regard to the equities of said dealer and without just provocation». Hvordan det nu end har været, så har disse bestemmelser ikke vist sig at være til større gavn, og da den store katastrofe kom over automobilhandelen i Amerika i 1954, hvor alt salg pludselig standsede, og hvor forhandlerne lå med, jeg tror det var 650.000 biler på lager, som de ikke kunne komme af med, blev der nedsat en kommission »the Interstate and Foreign Commerce Commission», som nu skulle prøve at udarbejde forslag til en federal lov. Den kom også den 8. august 1956 og

bestemte, at annullation eller opsigelse af kontrakter skulle udøves »in good faith», hvilket vel nærmest kan oversættes ved »efter god forretningsskik». Denne lov har allerede nu vist sig også at være utilstrækkelig, og der er rejst spørgsmål, om den er i overensstemmelse med forfatningen.

Der kom dog alligevel noget godt ud af dette forsøg, for under »the Foreign Commerce Commission»'s behandling af spørgsmålet, som sker ved offentlige afhøringer, hvor bl.a. Ford den 2. var oppe og afgav en meget, meget lang redegørelse, blev automobilselskaberne, de store fabriker, forskrækkede over det røre, der blev om disse forhold, og begyndte frivillig at ændre kontrakterne. Den første var General Motors, som nu foruden andre forbedringer tilbød sine forhandlere 5-årige kontrakter. De andre fabriker er så fulgt efter, dog med mere moderate forbedringer.

I Frankrig har problemet været det samme, og der er et lovforslag fremme, hvorefter automobilforhandlerne skal have 9-årige kontrakter. Jeg ved ikke, om det nu er blevet vedtaget. I Tyskland har der været diskussion om emnet, og det har ført til, at de tyske fabriker har ændret lidt på deres opsigelsesbestemmelser.

For Danmarks vedkommende er forholdet, som jeg nævnte, præcis det samme. Der er fornylig sket det, at en af de store fabriker sagde samtlige forhandlere kollektivt op, idet man ønskede at organisere salget på anden måde ved andre salgslinier. Dette medførte, at forhandlerne fandt sammen og indgik en overenskomst, hvorved de har forpligtet sig til gennem et udvalg at optræde solidarisk og kan true med boycot og meget andet ubehageligt, hvis ikke de nu får kontrakter, som tilgodeser begge parters interesser. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke en sådan konflikt kan løses efter den eksisterende lovgivning i Danmark. Det mener jeg, og det bliver sikkert også enden på konflikten, hvis ikke parterne kan finde hinanden godvilligt.

Monopolloven, som professor Vinding Kruse kort nævnte, kom i 1955 og gælder for private erhvervsvirksomheder, hvor konkurrencen er begrænset inden for et bestemt område, og lovens formål er blandt andet at forhindre urimelige forretningsbetingelser. Referenten gør i sin afhandling opmærksom på, at loven bliver praktiseret med forsigtighed i Danmark; men forholdet er det, at man ikke har mandskab nok til at tage effektiv fat, og jeg ved fra fortrolig hold, at når man engang får råd til at antage det fornødne mandskab, så vil Monopoltilsynet udvide sin virksomhed tilsvarende. Jeg tror altså ikke, at man i den øjeblikkelige spagfærdighed kan lægge noget som helst i, at denne lov skulle få et snævert virkeområde. Tværtimod har jeg under en procedure for ankenævnet mødt det argument fra tilsynets side, at hvis f.eks. to optikere i en lille by var blevet enige om, hvilke priser de skulle holde på deres fatninger, så forelå her en monopolistisk virksomhed, som berettigede Monopoltilsynet til at gribe ind.

Ifølge loven er der altså et tilsyn, som er virksomhedsorganet efter loven. Hvis tilsynet efter at have foretaget undersøgelse finder, at der foreligger konkurrencebegrænsning, eller som i dette tilfælde urimelige forretningsbetingelser, så indkaldes parterne til forhandling og tilsynet søger ved disse forhandlinger at få en ordning igennem. Jeg ved af erfaring, at tilsynet gør overmåde meget ud af disse forhandlinger, tilstræber virkelig at få parterne til at mødes, sådan at de, om jeg så må sige, selv ender med at beslutte den ordning, der skal gælde for fremtiden. Hvis ikke parterne kan enes, så giver tilsynet et pålæg.

Et nævn, som af referenten foreslået, er der derfor næppe behov for i Danmark. Det nævnte pålæg kan indbringes for ankenævnet, der består af tre personer, hvoraf en skal opfylde betingelserne for at være højesteretsdommer, en skal have nationaløkonomisk kundskab, og den tredie person er udpeget af de to største erhvervsorganisationer i Danmark. Fra dette nævn er der anke til landsretten, og dette vil jeg meget stærkt understrege, fordi det var et af kardinalpunkterne, da denne nye og for erhvervslivet så ubehagelige monopollov kom, at man fik adgang til at indbringe nævnets afgørelse for domstolene. Jeg anser det for meget vigtigt, at der bevares en sådan adgang, også i tilfælde af, at referentens forslag om oprettelse af et nævn skulle blive en realitet. Referenten anfører ganske vist, at dommerne ikke altid har den fornødne indsigt i forretningsforhold og økonomiske forhold, og det er et argument, som han hører hver eneste gang nogen ønsker at tage et stykke af domstolenes kompetence væk. Så gør man gæledende, ja, men de har jo ikke begreb om noget som helst andet end jura. Det er nu min opfattelse, at det er jo netop derfor, de sidder som dommere, fordi de er jurister. Der findes parter, som vil være i stand til, det må man da håbe for parternes egen skyld, at klarlægge de forretningsmæssige og økonomiske problemer, der ligger i en sådan sag for dommeren. Så skulle han præsumptivt i kraft af sin juridiske uddannelse være i stand til at afgøre, hvad der er relevant, og hvad der er mindre relevant.

Domstolene, og det har vist sig verden over, er den sidste rest af politisk uafhængig magtfaktor, der er tilbage. Jeg synes, at det må være alle juristers fornemste opgave at medvirke til at beskytte domstolene, at bevare så meget som muligt af domstolenes kompetence. Det gælder ikke blot i forretningsforhold, men også når det drejer sig om andre sider af den juridiske verden.

Professor *Berndt Godenhielm* (Helsingfors):

Herr ordförande, mitt herrskap!

Tyvärr har jag inte haft tillfälle att fördjupa mig i den här saken på det sätt, som jag egentligen hade velat, varför jag här endast kommer att komma med några spridda reflexioner.

För några år sedan läste jag en bok av en person, japan tror jag han var till börden, som hette Ichizaki, och som skrev en bok på tre volymer, som heter »Le droit corporatif international de la vente de soies». Han behandlade standardformulären inom ett inskränkt område, nämligen den internationella sidenhandeln och ursprungligen, när han började skriva sin bok, så tänkte han, att han skulle se hur Code Civils regler funktionerar i det här avseendet. Men snart nog kom han underfund med, att han fick lägga Code Civil åt sidan och han upptäckte, att här var en juridisk värld, som var egen för sig. Han konstaterade, att den här sidenhandeln skedde uteslutande i kraft — eller hur skall jag säga — av sådana här standardformulär, och han menade, att i dem kunde man förmärka särskilda kutymer, som växte fram och som kom till upprepad tillämpning. Det om detta.

Jag är inte av samma mening som professor Olsson ifråga därom, att de s.k. agreed documents kanske i många fall skulle vara hastverk, där båda parterna vid en lunch kommer överens om det, som skall komma in i kontraktet. Tvärtom tror jag, åtminstone torde detta gälla på många områden, att de här kontrakten kommer till genom ganska grundliga förberedelser från de organisationers sida, som tar del i utarbetandet av kontrakten. Jag tror att det skulle leda till ett alltför stort ingri-

pande från statsmaktens eller myndigheternas sida att gå in för en stadfästelse av kontrakten. Visserligen var det ju med en viss försiktighet professor Olsson menade, att statsmakten där skulle ingripa, men om man låter också en del skälighetsbedömningar komma med i bilden, så tror jag, att där finns möjligheter till ganska riskabla situationer. Såsom professor Brækhus menade, så tror jag, att man skall försöka fortsätta på den väg, som ligger däri, att organisationerna — där det finns organisationer, det blir ju alltid många fall, som faller utanför genom att det inte finns någon organisation på ena sidan — att dessa organisationer skulle i samförstånd utarbeta standardkontrakten. Jag kan här hänvisa till ett nytt lagförslag, som jag själv var med om att utarbeta i en kommitté, som fick sitt arbete färdigt i våras; det gäller ny hyreslagstiftning. Där har vi observerat betydelsen och användningen av formulär. Det är ju i ganska stor utsträckning som formulär användes på det området, och vi ville befordra att vardera intressegruppen skulle ta del i utformningen av de här formulären, och kom till en regel, att när formulär är använt, så skall det stå antecknat på detta huruvida det är antaget av tvenne sådana motsatta intressegrupper. Om detta inte är fallet, så skulle formuläret inte gälla i vidare utsträckning än vad som gäller hyresföremålet, hyrans storlek och något annat centralt, utan då skulle lagens dispositiva regler träda i stället. Genom den här regleringen ville man få till stånd ökat samarbete mellan de olika intresseorganisationerna. Jag tror, att den vägen är det, som man i detta skede bör stanna vid. Sedan har vi också i det här nämnda förslaget intagit en regel, som motsvarar 8 § i skuldbrevslagen och 34 § i försäkringsavtalslagen och motsvarande stadgande i t.ex. svenska hyreslagen, som möjliggör en jämkning enligt skälighetsprövning i vissa fall, då en klausul leder till uppenbart obilliga resultat. Jag tror inte att användningen av sådana här standardformulär, som har blivit antagna av tvenne motsatta intresseorganisationer, skall lägga hinder i vägen för en tillämpning av generalklausulen i sådana fall, då den kan vara av behovet påkallad. Vi skulle då få alla de här reglerna, som opererar här, dels de nämnda reglerna om standardformulär, dels de antydda reglerna om obillighet, oskälighet, och jag tror att detta skulle vara tillfyllest också på andra områden än på hyresrättens område.

Professor *W. E. von Eyben* (Köpenhamn):

Som ordfører for monopolrådet i Danmark vil jeg gerne komme med et par bemærkninger, skønt jeg ellers mener, at spørgsmålet, som vi diskuterer idag, er blevet belyst fra så mange sider, at man kan danne sig en forestilling om, hvor den almindelige stemning drejer hen. Jeg vil gerne supplere min kollega, Anders Vinding Kruses udmærkede indlæg med en enkelt oplysning, som måske kan have en vis interesse med henblik på det forslag, som er fremkommet.

Man har nævnt de danske pantebrevsformularer, som jo er en slags standardformularer og til en vis grad udarbejdede af justitsministeriet, men netop også kun til en vis grad. Private foretagender, f.eks. kreditforeninger, kan få justitsministeriets godkendelse af pantebrevsformularer og har opnået godkendelse i vid udstrækning, uanset at justitsministeriets egne formularer i og for sig synes at kunne dække alle interesseredes behov. Vi har på den måde fået ikke mindre end ca. 50 forskellige formularer. Det er vist almindeligt anerkendt, at det er gået således, at ministeriet blankt har accepteret alle forslag. Jeg tør ikke påstå, at der i disse 50 formularer findes ligefrem utilbørlige bestemmelser. Jeg tør ikke engang sige, at der

findes åbenbart ubillige bestemmelser, men så meget er sikkert, at der findes uheldige bestemmelser, og der findes endda bestemmelser, der er i strid med nyere lovgivning. Ikke desto mindre har de passeret uantastet, og man befinder sig åbenbart vel derved. Jeg er derfor bange for, at en sådan godkendelsesmyndighed vil ende enten i den ene eller den anden grøft, og begge dele er lige galt. Enten lader man alt eller næsten alt passere uantastet, eller også ender man i den anden grøft, hvor man begynder at snage i forretningslivets forhold på en måde, som vil fremkalde en meget stærk reaktion. Herved kommer jeg så til det, der var det væsentligste for mig. Man har henvist til, at den danske monopollov fra 1955 skulle indeholde rige muligheder for at gribe ind overfor urimelige forretningsbetingelser, blot man kan få det fornødne mandskab. Her vil jeg gerne ex cathedra sige, at man ikke i det danske monopoltilsyn nærer ønske om at udøve en sådan kontrol. For det første er det aldeles udelukket på visse områder, som er vigtige i denne forbindelse, idet forsikringsselskaber og banker helt falder udenfor monopoltilsynets kontrol. Men dernæst er det en forudsætning for indgriben, at der består en konkurrencebegrænsning af et væsentligt omfang. Hvis det danske monopoltilsyn ville sætte sig op som diktator over forretningslivet og sætte sig til at kritisere forretningsbetingelser i en sådan udstrækning, at vi kunne komme praktisk talt alle eller dog de fleste uheldige standardformuleringer til livs, ville der sikkert fremkomme et lovforslag om ophævelse af monopoltilsynet. I det hele taget vil en sådan kontrol kræve et apparat, som ikke står i noget som helst rimeligt forhold til de fordele, der kan opnås. Jeg har så megen tillid til domstolene, såvel i Danmark som i de øvrige nordiske lande, at de vil finde vej frem ved hjælp af fortolkninger, ved hjælp af anvendelse af forskellige spredte lovbestemmelser, og almindelige grundsætninger, at man i hvert fald vil kunne hjælpe endog »pragtværkskøberne». Vi har i hvert fald fra de seneste år nogle domme, som viser, at domstolene i Danmark har grebet ind overfor nogle bestemmelser i pantekontrakter, udformet af de danske hovedbanker. Der var ikke spor tvivl om, at ordene i kontrakten hjemlede en videregående løsning, men domstolene fandt, at dette resultat var urimeligt, og fortolkede derfor kontrakten på en indskrænkende måde. Jeg tror, at domstolene med eller uden hjemmel i loven vil gribe ind overfor lignende kontraktsbestemmelser, og det håber jeg vil være tilstrækkeligt til at klare os et stykke tid fremover.

Referenten, professor *Curt Olsson* (Helsingfors):

Det har under diskussionen framhållits, att missbruken av standardformulär inte antagit sådana proportioner, att lagstiftaren behövde ingripa. Jag har inte för min del haft några möjligheter att mäta missbrukens omfång och jag tar inte heller någon definitiv ståndpunkt för egen del till behövligheten av ny lagstiftning. För vårt land finns det nog områden, där missbruken är ganska betydande, vilket ju inte innebär att flertalet företagare ens inom sådana branscher behövde göra sig skyldig till missbruk. Jag tänker särskilt på försäljningen av s.k. bostadsaktier och alldeles speciellt på bostadsaktier i nybyggen. Det är emellertid ett internt finländskt problem, skulle jag tro.

Några av talarna har synbarligen inte uppfattat mitt referat riktigt på alla punkter. Meningen med stadfästelseförslaget har ju, såsom jag redan i dag påpekat, inte varit att diktatoriskt påtvinga näringslivet något, som det inte önskar, utan att ställa till dess förfogande en apparat, som ett företag kunde begagna om det så

önskade. I själva verket går förslaget närmast ut på att skapa två klasser av standardformulär, nämligen de auktoriserade och de icke auktoriserade. Skillnaden mellan dessa klasser skulle ligga i att de civilrättsliga verkningarna voro olika. Domstolarnas prövningsfrihet skulle öka i fråga om den senare klassen men minska i fråga om den förra; det är sålunda inte fråga om att generellt minska domstolarnas inflytande. En sak för sig är, att jag inte för min del är någon varm anhängare av allmänna stadganden av typ skuldebrevslagens 8 § med dess individuella skälighetsprövning. Och om man bortser från Sverige kan man inte heller säga, att vi nordiska jurister allmänt skulle uppfatta den princip paragrafen bygger på som en generell regel på kontraktsrättens område.

Jag ville slutligen också säga, att jag ingalunda är någon motståndare till agreed documents. Tvärtom. Auktorisationsförslaget syftar ju bl.a. till just att i ökad utsträckning inspirera till och möjliggöra underhandlingar och avtal om formulärens innehåll; partsrepresentanter skulle kunna tillsättas t.o.m. för oorganiserade grupper, sådana som »praktbandsköparna». Professor Godenhielm trodde, att jag skulle leva i den föreställningen, att agreed documents ofta skulle utgöra hastverk. Detta visar, att han, såsom han själv framhöll, inte riktigt fördjupat sig i referatet. Det jag avsett är, att det kan förekomma fall, då den ena parten inte nämnvärt kunnat påverka formulärets innehåll; i sådana fall borde formuläret, trots att det formellt är ömsesidigt, behandlas som ett ensidigt formulär.

UTSÖKNINGSFÖRFARANDET OCH DET MODERNA SAMHÄLLET.

(Se bil. VII)

Referenten, professor *Per Olof Ekelöf* (Uppsala):

Mina damer och herrar!

Som framgår av min uppsats [1] kan i de nordiska länderna vanliga förmögenhetsrättsliga fordringar inte verkställas i gäldenärens avlöning, i annan mån än denna är förfallen.[2] Sådan s.k. l ö n e-

[1] Då jag avlämnade manuskriptet till min uppsats, var detsamma ej i tryckvärdigt skick. Jag utgick nämligen från att jag skulle beredas tillfälle att läsa korrektur på uppsatsen. Då detta visat sig vara ett misstag från min sida, har uppsatsen kommit att bli bemängd med en del tryckfel, språkliga onöjaktigheter och sakligt mindre riktiga uppgifter. Vidare äro ordalagen på sina håll sådana, att dessa inte utgöra något adekvat uttryck för vad jag menat. Trots dessa brister tror jag dock att själva tankegången skall vara begriplig.

[2] Denna uppgift har befunnits helt oriktig i vad angår Finland. Enligt gällande finsk rätt kan ett utmätningsbeslut nämligen omfatta även i framtiden förfallande lönebelopp. Mina bristande kunskaper i finska språket förklarar att jag ej uppmärksammat detta. Då emellertid det verkliga förhållandet inte heller framkom under debatten på Juristmötet, skall jag be att i efterhand få lämna följande kompletterande upplysningar rörande finsk rätt. Desamma har jag hämtat ur material,

utmätning förekommer i Sverige, men är utomordentligt sällsynt, och jag tror det är den mest olustiga form av verkställighet, som överhuvudtaget förekommer. Undantag har också gjorts för vissa fordringar, framför allt familjerättsliga underhållsbidrag, skatter och böter. Här kan exekutionsbeslutet alltså omfatta även i framtiden förfallna lönebelopp, fast naturligtvis verkställighet aldrig får ske med avseende på ett visst sådant belopp innan detta är förfallet. Denna exekutionsform, som vi svenskar kalla för införsel, är en smidig och effektiv form av verkställighet. Nu är det så, att man i de stora kulturländerna — USA, England, Frankrike och Tyskland — kan indriva också förmögenhetsrättsliga fordringar genom införsel eller något annat därmed likvärdigt exekutionsmedel. Och den stora frågan är: Vore detta även någonting för oss?

De skäl, som anförts för den gällande rättens ståndpunkt har jag granskat i min uppsats på sid. 6 ff. Trots att jag försökt bedöma dem så

som ställts till mitt förfogande av finska jurister. Härför ber jag att få uttala ett varmt tack.

Innan 1941 innehöll den finska UL 4: 6 följande bestämmelser: »Ej må avlöning eller pension utmätas förr än gäldenär är berättigad att den lyfta.» Denna bestämmelse upphävdes på riksdagens initiativ. Som motivering härför anfördes av Lagutskottet i dess betänkande nr 6 vid 1941 års riksdag: »Då detta förbud, beträffande vilket i vissa lagar uttryckliga undantag stipulerats, icke iakttagits och av praktiska skäl icke kan iakttas, anser utskottet, att momentet i fråga borde uteslutas ur lagen.» — De berörda undantagen avse förmodligen bl.a. bestämmelser om införsel för underhållsbidrag. I övrigt förefaller mig den anförda motiveringen gåtfull.

Sedan 1941 kan sålunda ett beslut om utmätning omfatta även i framtiden förfallna lönebelopp. Trots detta skulle utmätningsman emellertid utfärda ett till arbetsgivaren riktat betalningsförbud beträffande varje särskild lönerat. Denna opraktiska ordning avskaffades 1955. Detta år berikades UL 4: 6 nämligen med följande bestämmelse: »Vid utmätning av lön eller pension gäller betalningsförbud — — — utan avbrott till dess den som förrättat utmätningen skriftligen meddelat utbetalaren, att fordringen och förrättningsarvodet till fulla beloppet indrivits — — —.» Fortfarande synes det emellertid vara nödvändigt att en exekutionsbetjänt vid varje avlöningstillfälle uppbär den utmätta delen av avlöningen. Man kan sålunda ej förelägga arbetsgivaren att per post sända denna till utmätningsmannen.

Det utmätningsfria beloppet av varje lönerat är $^2/_3$, dock att gäldenären alltid skall få behålla ett visst minimibelopp, som beräknas med hänsyn till antalet familjemedlemmar.

Angående förhållandena i praxis må följande siffror lämnas. I Vasa stad utgör antalet löneutmätningar 90—95 % av alla utmätningar i staden. År 1956 voro i Helsingfors (H) av 6 986 utmätningar 2 474 löneutmätningar. Motsvarande siffror för Helsingfors-Hoplaks (H-H) voro 201 och 115 samt för Helsingfors-Malm (H-M) 594 och 417. I H inflöto samma år genom lösöreutmätning och frivillig betalning 53.343.965 mark, medan löneutmätningarna gåvo 102.939.252 mark. I H-H kommo av ett indrivningsresultat på 10.290.865 mark 8.073.753 mark på löneutmätningarnas konto. — Gäldenären lämnade sin arbetsanställning vid eller efter den första löneutmätningen i 57 fall av 417 i H-M samt i 27 fall av 115 i H-H. I H har 1 640 löneutmätningar av 2 474 lett till positivt resultat.

välvilligt som möjligt, har jag funnit dem föga övertygande. Sedan kommer jag på sid. 13 ff till skälen för att man skulle ändra lagen därhän att det ginge att få införsel även för förmögenhetsrättsliga fordringar. Nu kanske någon tycker det vara självklart att vi skall ändra gällande rätt på den här punkten. Har en borgenär en fordran, så skall väl staten i all rimlighets namn ställa effektiva exekutionsmedel till hans förfogande! Men det är inte så självklart. Det kan hända att speciella omständigheter motiverar att man här har en *lex imperfecta* och att borgenären sålunda, trots att han har en fordran, inte kan få någon effektiv verkställighet. I vårt fall kunde detta motiveras av att man ville hämma kreditgivningen till löntagare utan utmätningsbara tillgångar. Och skälet för en lagändring skulle sålunda vara att man ville *underlätta för sådana löntagare att få kredit.*

Den kredit det här framför allt är fråga om, är den s.k. konsumtionskrediten. Mellan vårt problem och frågan om konsumtionskrediten i samhället råder det sålunda ett intimt funktionellt sammanhang. I min uppsats har jag också framkastat den hypotesen att den allmänt förekommande oviljan mot införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar sammanhänger med oviljan mot att det beviljas konsumtionskredit. I motiven till den svenska utsökningslagen, som kom till på 1870-talet, skymtar denna ovilja mot konsumtionskrediten. I övrigt bygger kommittén emellertid på de skäl, som jag i min uppsats betecknar som ohållbara och vilka jag menar vara ohållbara i varje tänkbart samhälle. Nu är det ju inte ovanligt att man som motiv för en ändring av gällande rätt — medvetet eller omedvetet, av politiskt-taktiska skäl eller andra anledningar — anför helt andra skäl än dem, som verkligen varit den framdrivande kraften till den ifrågavarande lagändringen. Jag vet inte hur det har varit med den saken i det här fallet. Men det är en händelse, som ser ut som en tanke, att några år tidigare, år 1869, den nordtyska förbundsdagen avskaffade införsel i arbetarlöner, som inte uppgick till 400 thaler årligen. Denna reform väckte på sin tid stort uppseende i Europa och man lovprisade dess socialpolitiska tendens och allmänna klokhet. Inom tysk doktrin har reformen satts i samband med förhållandena inom den tyska storindustrin, som ju redan då hade en betydande omfattning. Både industriidkarna och deras arbetare skulle ha varit intresserade av att de senare, vilka på den tiden hade en lön som nätt och jämnt räckte till för en torftig bärgning till nästa lönetillfälle, använde sin knappa inkomst till sitt eget och familjens uppehälle och inte till skuldbetalning.

Å andra sidan ligger det naturligtvis till på det sättet, att inkomst-

kurvan och behovskurvan för en enskild individ sällan sammanfaller under individens liv. Tillgången till en viss konsumtionskredit möjliggör därför en snabbare och säkrare behovstillfredsställelse under livets skiftande förhållanden. Frånsidan av denna vackra medalj är bara den, att löntagaren-gäldenären inte alltid har ansvarskänsla och ekonomiskt sinne nog att sköta sina ekonomiska förhållanden, och att han kan komma att missbruka sina kreditmöjligheter. Det var risken härför som låg bakom den nordtyska lagen av 1869.

Emellertid har i Västeuropa samhällsförhållandena starkt förändrats under de senaste hundra åren. Vad jag sagt härom i min uppsats skall jag nu upprepa endast på två punkter. Det är inte bara så, att människorna genomsnittligt har större allmänbildning och bättre ekonomiskt sinne än förr i tiden. Levnadsstandarden har också undergått en anmärkningsvärd förbättring. Så har den svenska industriarbetarens reallön mer än sexdubblats sedan 1860-talet. Vidare förtjänar emellertid utvecklingen i Förenta Staterna att uppmärksammas i detta sammanhang. Där fanns tidigare precis samma motvilja mot konsumtionskrediten, som vi känner till från våra länder och vilken framför allt har burits upp av konsumentkooperationen och arbetarrörelsen. Denna ovilja mot konsumtionskrediten förefaller numera alldeles ha försvunnit. Yankees har blivit i hög grad »credit minded». Det anses fint att köpa på kredit, enär sådana inköp visar att säljarna har förtroende för köparens sätt att sköta sina affärer. Och det köps också på kredit i en alldeles fantastisk omfattning. För närvarande skulle 10—12 % av konsumtionen tillfredsställas på detta sätt. Jag tycker att detta är ett memento särskilt för oss svenskar — man brukar ju säga, att vi är de mest »amerikaniserade» av alla Västeuropas folk. Är det nu så att vår livsåskådning och våra livsförhållanden alltmer kommit att likna amerikanarnas, är väl detta ett tecken på att den rättsliga reglering, som vi diskuterar här i dag, utgör en relikt från ett tidigare kulturskede och att densamma inte riktigt passar in i det samhälle vi i övrigt skapat oss.

Även frågan om införsel för *skadestånd på grund av brott* skall jag väl beröra med några ord. Åtminstone i Sverige är det så, att det i de flesta brottmål, som är av någon större betydelse, förs skadeståndstalan från målsägandens sida. Fälls den tilltalade till straff, döms det ut ett större eller mindre skadestånd. Men skadeståndsdomen stannar nästan alltid på pappret. Har inte den tilltalade ansvars- eller garantiförsäkring, är det mycket sällsynt att målsäganden får någon ersättning, ty de som begå brott, sakna ofta utmätningsbara tillgångar.

På sistone har detta väckt en viss irritation och man har frågat sig

om inte den svenska statsmakten är alltför ömsinnad mot gärningsmännen och alltför kallsinnig mot målsägandena. Ur rent *reparativ* synpunkt finns det emellertid inte något skäl för att en person skall få sin skada ersatt just i det fallet, då denna åsamkats genom en brottslig handling. Skulle skadan vara casuell, finge han ju själv stå för densamma. Vidare kan man fråga sig, varför just gärningsmannen skall betala skadan, och inte Ni eller jag? Detta är dock något, som tarvar sin motivering. Så vitt jag förstår finns det bara ett tänkbart rationellt skäl för att just den, som vållat skadan, skall ersätta denna och det är, att det vore ändamålsenligt att utkräva en *vedergällning* av denne, att åsamka honom ett lidande därför att han begått gärningen ifråga. Den bakomliggande tanken måste då vara den, att utkrävandet av en dylik vedergällning skulle ha en allmänpreventiv effekt.

Emellertid må man i detta sammanhang uppmärksamma att helst bör en straffrättslig sanktion också ha en gynnsam individualpreventiv effekt eller åtminstone medföra så lindriga skadliga biverkningar i detta hänseende, som det är möjligt. Härvidlag kan man fråga sig om det är välbetänkt, att i så stor utsträckning som för närvarande är fallet, ådöma *frihetsstraff* och sammanföra människor, som begått brott, till gemensam samvaro på en anstalt. Vill man emellertid inskränka användningen av denna sanktion, måste man ersätta den med någon annan och då är naturligtvis en tanke den, att man skulle använda sig av *skadeståndssanktionen* men effektivisera denna genom att skadeståndet kan indrivas genom införsel. Själv tror jag emellertid inte så mycket på den lösningen av frågan. Det är ju mången gång beroende på en sinkadus, om det blir någon skada och hur stor skada det blir. Och det kommer därför att ofta föreligga en uppenbar disproportion mellan gärningsmannens skuld och betalningsförmåga å ena sidan och å andra sidan det skadestånd han skall betala, vilket omöjliggör att detta uppfattas som en rättvis vedergällning av brottet. Den kritiken drabbar emellertid också kombinationen straff och skadestånd, för den händelse man verkligen gör allvar av skadeståndssanktionen genom att driva in skadeståndet genom införsel. Att detta system överhuvudtaget befunnits acceptabelt tror jag sammanhänger med att skadeståndsdomen i så hög grad stannat på pappret även i sådana fall, där gärningsmannen haft en anställning och en förhållandevis hygglig lön.

Vill man minska användningen av frihetsstraff, erbjuder sig under sådana omständigheter ingen annan ersättning härför än *bötesstraffet*. Jag antar att böterna utmäts i dagsböter och att dagskvotskalan byggs

ut på det sättet, att man kan ådöma fler dagsböter än för närvarande. Även med den lösningen kommer emellertid skadeståndet in i bilden. Man kan nämligen fråga sig om allmänheten någonsin uppfattat det offentliga straffet — vare sig det varit fråga om frihetsstraff eller om böter, som tillkommit statskassan — som en så naturlig vedergällning av brottet som den gamla boten, vilken ju åtminstone delvis kom målsäganden till godo. Denna sanktion står i en »intimare» relation till den brottsliga verksamhet, som skall vedergällas, än det offentliga straffet gör. Från olika håll har också den tanken framkastats, att de böter vartill gärningsmannen dömts och vilka drivs in genom införsel, borde tillfalla målsäganden som en avbetalning på skadeståndet. Men går man den vägen, låter det sig inte göra att driva in även resten av skadeståndet genom införsel, ty då kan resultatet i det enskilda fallet bli både inhumant och orättvist.

Med dessa sporadiska antydningar har jag endast velat antyda, att jag inte tror man kan åtnöja sig med ett stadgande om att skadestånd på grund av brott kan indrivas genom införsel. Vill man genomföra en reform i denna riktning, måste man samtidigt underkasta det straffrättsliga sanktionssystemet en revision.

Korreferenten, sorenskriver *Ole F. Harbek* (Horten):

Den sivile eksekusjonsretten er et så omfattende emne, med så tallrike detaljspörsmål, at det utvilsomt er formålstjenlig å avgrense emnet og beskjære det meget sterkt, slik som også referenten, professor Ekelöf, har gjort, når man skal gjöre det til gjenstand for en diskusjon mellom jurister fra de nordiske land.

For det förste er emnet av prof. Ekelöf begrenset til fullbyrdelse av pengekrav. Dernest er skåret vekk de problemer som oppstår når skyldneren er en jordbruker, en handelsmann, eller annen næringsdrivende, han driver f.eks. et industrielt foretagende. I sistnevnte tilfelle vil skyldneren etter norsk rett kunne ha pantsatt det meste av sine eiendeler, hva enten de består i fast eiendom eller i maskiner og annet inventar, eller i råvarer og ferdige produkter. Det blir da som oftest ikke meget igjen til en kreditor som ikke har sikret seg ved såkalt frivillig pant eller ved forbehold om eiendomsrettt til ting som er solgt på avbetaling.

Problemet er derved begrenset til *lönnsmottagere* — arbeidere og funksjonærer i offentlig eller privat tjeneste. Også for denne kategori av skyldnere er det mange forskjellige spörsmål som kan oppstå. Også

en lönnsmottager kan jo ha fast eiendom, og han har som oftest mer eller mindre av lösöre. I en viss utstrekning er slike eiendeler unnstatt fra eksekusjon i forskjellig grad etter arten av det krav som det sökes dekning for.

Jeg fölger prof. Ekelöfs opplegg og innskrenker meg til å behandle problemet om innförsel eller utlegg i *lönnskrav*.

For en korreferent, som bare har en begrenset tid til sin rådighet, kan det likevel ikke bli tale on noen inngående behandling selv av dette begrensede emnet. Det ville forövrig heller ikke være nödvendig all den stund vi har prof. Ekelöfs dyptgående og allsidige utredning. For en korreferent kan det derfor bare bli spörsmål om å omtale enkelte av de spörsmål som reiser seg.

Den vanlige regel i Norge for alminnelige pengekrav er — som prof. Ekelöf sa — at det ikke er adgang til å få utlegg i lönn för lönnen er *forfalt* til betaling. Denne regel gjelder ikke bare for egentlige lönninger, men for all slags godtgjörelse for arbeide, og likeså for de fleste slags pensjoner og lignende.

Og den faktiske mulighet for å få utlegg i forfalte lönnskrav er så liten at den ikke kan sies å ha noen praktisk betydning. I allfall såvidt jeg vet, er det meget sjelden at det lykkes for en kreditor å få utlegg i skyldnerens forfalte lönnskrav. Det er derfor ikke noe han regner med, — ja som regel ikke engang noe han gjör forsök på, selv om han heller ikke har noen annen utvei for å få dekket sitt krav.

Fra denne alminnelige regel har vi i Norge unntak for 3 grupper av kreditorer: 1) Stat og kommune for krav på *skatter,* 2) ektefelle og barn for krav på *underholdsbidrag* og 3) den som har krav på *skadeserstatning* for en forsettlig handling fra skyldnerens side.

Når man skal overveie om adgangen til lönnstrekk bör utvides til å gjelde andre gjeldskrav, kan det være nyttig å se på hva *grunnen* er til at skatter og familiebidrag har fått det privilegium at det til fordel for slike krav kan kreves trekk i lönn. (Erstatningskrav skal jeg komme tilbake til senere).

Professor Ekelöf anser grunnen å være at villigheten til å betale pleier å være spesielt liten likeoverfor det offentlige, og at familiebidrag fyller et behov som er av »lika ömmande natur».

Etter min oppfatning er det også et annet karakteristisk trekk som gir grunn til å sette skatter og familiebidrag i en særstilling: Kreditor har i disse tilfelle ikke noe valg om han vil gi kreditt eller ikke. Forpliktelsen til å betale oppstår i henhold til lov, og det er spesielle og sterke samfunnsmessige grunner til stede for at en del av lönnstagerens

inntekter må avholdes til dekning av disse forpliktelser. Kreditor har ikke her noen annen mulighet for å sikre seg betaling på forhånd. Man kan også se saken slik at en lönnstager bare har krav på *den del* av lönnen som blir tilbake når skatter og familiebidrag er dekket. Det er iöynespringende at de ikke er det samme presserende behov for et lignende privilegium for ordinære gjeldskrav. Særlig legger jeg vekt på at det iallfall som regel har vært en frivillig sak for en kreditor om han ville tilstå skyldneren kreditt. Vel er det så at skyldneren har lovet å betale, og naturligvis er også samfunnet interessert i at kontraktsmessige forpliktelser blir oppfylt. Men det er et spörsmål om ikke samfunnet er ennå mere interessert i at en lönnstager ikke skal kunne binde sine fremtidige lönnsintekter ved å påta seg forpliktelser.

Det har i Norge fra kreditorforeninger vært reist krav om adgang til lönnstrekk for vanlig gjeld. Det har vært sagt at en slik adgang er den eneste måte hvorpå private kreditorer kan nå den minst sympatiske debitor, mannen med de store inntekter som stifter gjeld alle steder uten tanke på å betale, og som sörger for at det aldri er utlegg å finne. Og jeg skal medgi at en kreditors forargelse i slike tilfelle kan være forståelig.

Allikevel vil jeg hevde at det er en meget stor forskjell på behovet for lönnstrekk i slike tilfelle og når det gjelder skatter og familiebidrag.

For skatter og familiebidrag vil jeg betegne det som en *nödvendighet* å gi adgang til lönnstrekk, og til å gi dem fortrinnsrett fremfor andre gjeldskrav.

Jeg mener også at det er nödvendig med et *hårdere* inngrep i lönnen til fordel for skatter o familiebidrag. Skyldneren har her en samfunnsmessig plikt ikke bare til å la en del av lönnen gå til dekning av disse forpliktelser, men også en likefrem sosial plikt til å utföre arbeide for at kravene kan bli dekket. Kravene kan her nesten sidestilles med skyldnerens rett til å få dekning for sitt eget eksistensminimum.

I Norge blir familiebidrag fastsatt til et bestemt belöp pr. uke eller måned under hensyntagen til skyldnerens ervervsmuligheter, til hans skatteforpliktelser, hans personlige behov og til andre nödvendige fradrag i lönnen. Lönnstrekk for skatt var för loven om skatt av årets inntekt ble satt i kraft, begrenset til 20 % av lönnen for lavere inntektsklasser og som regel til maksimum 30 % for större inntekter. Og man kunne ikke foreta lönnstrekk lenger enn 5 år fra forfall. Etter loven om skatt av årets inntekt trekkes som forskuddsskatt som oftest 30 %, men prosenten kan være mindre for lavere inntekter og betydelig höyere for större inntekter. Dessuten vil det kunne trekkes for andre forfalne

skattekrav. Med den sterke progressive beskatning vi nå har, vil det ikke være lett å finne mannen som kan sitte uforstyrret med en lönn som er betydelig större enn nödvendig for en livsförsel som stemmer med den situasjon han befinner seg i.

Jeg kan nok være enig med prof. Ekelöf i at det rent *prinsipielt* ikke er grunn til å avvise tanken om utlegg i lönn for alminnelige gjeldskrav. Jeg går da — likesom han — ut fra at det bare er tale om utlegg i *en del* av lönnen, således at skyldneren beholder nok til å opprettholde en rimelig levestandard. Under denne forutsetning synes det i og for seg ikke å være mere brutalt å gjöre et innhugg i hans lönn enn å ta fra ham lösöregjenstander eller andre eiendeler til dekning av kreditorer; kanskje snarere tvertom.

Allikevel mener jeg det kan reises vektige innvendinger mot å gi en alminnelig adgang til lönnstrekk.

Jeg vil först nevne de praktiske vanskeligheter.

Etter min mening ville man ikke for inndrivelse av gjeldskrav kunne fastsette et bestemt belöp eller en bestemt prosent av lönnen som skulle være fri for utlegg, slik som man gjör når det gjelder skatter. Jeg tror man ville være henvist til — som også prof. Ekelöf var inne på — å fastsette *skjönnsmessig* i det konkrete tilfelle hvor stort belöp en kreditor skulle kunne legge beslag på. Herunder måtte hensyn tas til forsörgelsesbyrde og andre personlige forhold, eventuelt sykdom hos skyldneren og hans familie, hans forpliktelser til å betale skatt og familiebidrag, som måtte gis ubetinget prioritet, og vel også f.eks. til forpliktelser etter avbetalingskontrakter og lignende. Man kunne i det hele tatt ikke senke hans levestandard vesentlig, og i allfall ikke i samme grad som når det gjelder skatter og familiebidrag, og man kunne derfor ikke gå så skjematisk til verks. Det lönner seg som bekjent heller ikke »å binde mulen på den okse som tersker».

Den skjönnsmessige vurdering måtte vel helst foretas av eksekusjonsmyndigheten med adgang til anke eller rekurs til en höyere instans, fortrinnsvis en domstol. Jeg skulle tro at man da ofte ville få en ganske vidlöftig prosedyre og bevisförsel med betydelige prosessomkostninger, slik som det ofte er tilfelle i familiesaker. Og resultatet ville vel som regel bli temmelig magert for kreditor — på grunn av de andre krav — skatter og annet — som måtte gis fortrinsrett.

Prof. Ekelöf antyder den fremgangsmåte at det allerede i gjeldsdommen fastsettes adgang til trekk i lönn med et visst belöp. Noe lignende finner jo sted i dommer om familiebidrag. Men jeg tror ikke det ville være praktisk i andre saker. Man tenker f.eks. på vekseldommer og

dommer i andre saker hvor skyldneren er uteblitt, for ikke å tale om de tilfelle da eksekusjon holdes uten noen dom, på grunnlag av gjeldsbrev. Og i et vanlig tvistemål hvor begge parter möter, ville saksbehandlingen i uforholdsmessig grad kunne ble vidlöftiggjort ved prosedyre om hvor stor del av skyldnerens lönn kreditor skulle kunne få utlegg i. Og dette kanskje på et tidspunkt da det ennå er uvisst om den endelige dom vil gå ut på at saksökeren har noe krav, eller hvor meget.

Dertil kommer at det måtte være adgang — både for kreditor og for skyldneren — til å få en ny vurdering hvis forholdene ble endret, henholdsvis til bedring eller forverrelse av skyldnerens ökonomi. Og skulle det dukke opp nye prioriterte krav — skatter eller familiebidrag — måtte de gå foran og således foranledige en ny vurdering av hvorvidt det blir noe igjen til alminnelige kreditorer. Og hvilken betydning skulle det få om skyldneren påtok seg nye forpliktelser ved å kjöpe ting på avbetaling? Jeg kan ikke skjönne annet enn at det hele apparat måtte bli meget komplisert, og at det ville före til megen prosedyre og derfor betydelige prosessomkostninger, og — vel å merke — med liten utsikt til å oppnå noen effektiv inndrivelse av gjeldskrav.

Effektiviteten ville naturligvis ble forskjellig alt etter hvor hårdhent man ville være overfor skyldneren, hvor lite man ville la ham beholde av sin lönn. Men jeg kan vanskelig tenke meg at noen ville finne det stemmende med samfundsmessige eller humane hensyn å gå hårdt frem, særlig hvor det ikke bare ville være skyldneren selv, men også hans familie som ble rammet.

Hvilke *virkninger* ville så en ordning som den antydede ha for kredittgivning — for personalkreditten?

For banker og lignende kredittinstitusjoner skulle jeg tro at virkningene ville bli meget liten. De ville neppe gi lån i tillit til at de ville kunne få utlegg i låntagerens lönn. Private låntagere ville kanskje være noe mere opptimistiske, men neppe meget. Derimot kan det lettere tenkes at kjöpmenn ville strekke seg lenger m.h.t. å selge varer på kreditt, særlig hvis konkurransen mellom selgerne ble större enn den er i dag. Men ville dette være noen heldig utvikling, sett fra et samfundsmessig synspunkt?

Salg til lönnsmottagere på kreditt foregår kanskje nå for tiden i noe mindre utstrekning enn för. Grunnen kan dels være at vi for det meste har hatt selgers marked, således at kjöpmenn har liten oppfordring til å ta risikoen ved kredittgivning. Dels er vel årsaken at vi har liten arbeidsledighet og bra lönnsinntekter, slik at de fleste lönnsmottagere ikke har så sterkt behov for å kjöpe på kreditt. Men likevel foregår det

utvilsomt betydelig kredittgivning, vesentlig av kortsiktig art, f.eks. husholdningshandel som forutsettes regulert ved betaling pr. uke eller pr. måned. Jeg kjenner ingen statistiske data herom, min oppfatning er derfor bare bygget på et inntrykk av forholdene i Norge. Dette inntrykk gir meg også den oppfatning at de aller fleste lönnsmottagere betaler sin gjeld, selv om det ikke ville være lett for en kreditor å få dekning hos dem hvis de unnlot å betale. Man har vel lov til å si at betalingsmoralen gjennomgående er bra.

Men naturligvis har vi unntagelser. Folk som lettsindig stifter gjeld uten å ha oversikt over sin mulighet for å betale, og folk som kjöper på kreditt mere eller mindre bevisst i den hensikt å la være å betale. (Den sistnevnte kategori tror jeg dog neppe er særlig talrig.) En kjöpmann som selger på kreditt vil sikkert gjöre den erfaring at han av og til lider tap — også på folk som tjener så godt at de *burde* kunne betale. Han regner også sikkert med å ha noe tap på utestående fordringer.

La oss nå tenke oss at kreditor fikk en större eller mindre mulighet for å få dekning ved innförsel eller trekk i skyldnerens lönn. Det synes klart at fristelsen til å selge på kreditt ville öke, og at mange også ville overvurdere den chanse de derved ville få til å få betaling i tilfelle hvor de nå ikke kan komme noen vei overfor en skyldner. Og *hvilke* lönnsmottagere ville det være som særlig benyttet seg av den ökede adgang til å kjöpe på kreditt? Neppe så meget de forstiktige og vederheftige som regner med å skulle betale sin gjeld. Men desto mere de lettsindige eller optimistiske som lar spörsmålet om betaling være et fremtidsspörsmål, og lar sine kjöp bestemme av önsket om å tilfredstille dagens behov.

Jeg har vanskelig for å innse at det vil være en heldig utvikling om det ble mere alminnelig at lönnsmottagere kjöper forbruksvarer på kreditt. Hvis forventningen om å kunne söke dekning i skyldnerens lönn skulle öke kredittgivningen, skulle jag tro at resultatet ville bli skuffelser for kreditor og en uheldig ökning av gjeldsbyrden for lönnsmottagere.

Man bör i denne forbindelse også se hen til at en lönnstager samtidig som han kjöper varer på kreditt også ville ha adgang til å öke sin gjeldsbyrde ved å kjöpe på avbetaling mere eller mindre unyttige ting.

I det hele er jeg tilböyelig til å se en styrkelse av personalkreditten på det grunnlag at det kan tas utlegg i den fremtidige lönn, for å være mere til skade enn til gavn.

At det er et visst behov for personalkreditt som det både er berettiget og forsvarlig av en lönnstager å utnytte og som også samfunds-

messig er gavnlig, er nok så. Men dette behov tilfredstilles for det meste ved adgangen til å kjöpe på avbetaling. Det er endog et spörsmål om ikke kredittgivning ved avbetalingshandel brukes i större utstrekning enn heldig er. Kjöp på kreditt av den slags varer som forbrukes i den daglige livsförsel, skulle jeg tro i overveiende grad er skadelig, iallfall når det gjelder varer som konsumeres på så kort tid at det ikke er praktisk med salg med eiendomsforbehold.

Jeg kan nok tenke meg visse, enkeltstående tilfelle hvor det er lykkes en lönnsmottager å stifte gjeld som det ville være rimelig grunn til å tillate blir betalt ved trekk i hans lönn. Det kunne derfor reises spörsmål om hvorvidt man ikke i slike særtilfelle skulle gi kreditor adgang til fyldestgjörelse ved lönnstrekk. Eksekusjonsmyndighetene måtte i såfall få å vurdere ikke bare om lönnen var stor nok til at en del av den skal reserveres for en slik kreditor, men også om gjeldskravet er av den art at det skulle tilståes en slik særstilling. Det ville ikke bli noen lett oppgave for eksekusjonsmyndighetene, og en sak om dette ville vel oftest innby til en vidlöftig prosedyre og bevisförsel. Jeg stiller meg derfor meget skeptisk til det formålstjenelige i en slik ordning. Avgjörelsene i slike saker ville lett få et skjær av tilfeldighet over seg, og de praktiske vanskeligheter ved gjennomföringen ville bli de samme som jeg för har vært inne på.

En nyordning med adgang til lönnstrekk for alminnelige gjeldskrav, ville i det hele ha forskjellige fölger, som det ikke er lett å ha full oversikt over. Jeg nevner f.eks. fölgen av at en kreditor som har fått utlegg i lönn måtte få prioritet foran den som senere kommer med begjæring om lönnstrekk. Etter gjeldende rett vil det bero på skyldneren selv hvilke fordringer han vil gi prioritet når det ikke er noe å få hos ham ved eksekusjon — og det er jo svært ofte tilfelle med lönnsmottagere. Gis det en kreditor med forfalt fordring adgang til utlegg i lönnen, vil han ha interesse av *snarest mulig* å sikre seg utlegg for at ikke andre kreditorer skal komme foran ham. Det ville lett bli et kapplöp mellem kreditorene. Skyldneren vil da ikke bli istand til selv å ordne opp i sine gjeldsforhold. Han må overlate dette til eksekusjonsmyndigheten. Jeg synes ikke dette kan være noen önskelig utvikling, og jeg tviler på at det vil ha noen gavnlig virkning på betalingsmoralen.

Man skal også være oppmerksom på at det er av hensyn til de skyldnere som er lite villige til å betale sin gjeld — som har en dårlig betalingsmoral — at kreditorer kan ha interesse av å få utlegg i lönn. Men det vil nettopp være blandt denne gruppe av lönnsmottagere det vil være *minst* utsikt til å *oppnå* noe ved adgang til utlegg. Det er disse

som vil være mest tynget av andre forpliktelser med lönnstrekk, og som også vil legge an på å gjöre det vanskelig for kreditorene å få dekning, bl.a. ved proformaarrangementer ved angivelige lönnstrekk. Og de vil også skape vanskeligheter ved å skifte arbeidssted, for ikke å tale om de prosessuelle vanskeligheter de vil kunne lage i stand, til utgift for kreditor som vil ha liten utsikt til å få omkostningene betalt av skyldneren.

Jeg har således særlig fölgende tre innvendinger mot adgang til lönnstrekk: 1) At en gjennomföring byr på betydelige praktiske vanskeligheter, 2) at det antagelig som oftest ville være lite å oppnå for en kreditor, og 3) at virkningene av en slik reform lett ville bli til större skade enn gavn, samfunnsmessig sett.

Jeg vil imidlertid tilföye at jeg også legger vekt på at en kreditor som av fri vilje har gitt sin skyldner kreditt ikke synes å ha noe særlig sterkt krav på å kunne få utlegg i en del av skyldnerens fremtidige arbeidslönn. Jeg synes man har adskillig grunn til å resonnere slik at kreditor da — for å tale med prof. Ekelöf — »får stå sitt kast».

Til slutt skal jeg si litt om *erstatningskrav*. Som allerede nevnt har vi i Norge en særbestemmelse om inndrivelse av erstatning for skade som er tilföyet forsettlig. For slike krav kan det tas utlegg i opptjent lönn selv om den ikke er forfalt. Men den praktiske betydning av bestemmelsen er meget liten. Det er foreslått at det samme privilegium også skal gis til erstatningskrav for uaktsomme handlinger, såfremt handlingen er en forbrytelse (ikke bare en forseelse). Det kan f.eks. her bli tale om uaktsomt drap eller uaktsomt skadeverk. Dessuten er privilegiet foreslått utvidet til også å gjelde uopptjente terminer av lönnskrav.

Til fordel for å priviligere erstatningskrav i det hele — også erstatning på objektivt grunnlag — kan det anföres at kreditor her ikke har noen adgang til å velge om han vil gi kreditt eller ikke, således som ved alminnelige gjeldskrav. Erstatningskrav står forsåvidt i lignende stilling som skatter og familieunderhold. Jeg forutsetter da at det bare er tale om erstatning utenfor kontraktsforhold.

Jeg synes adskillig taler for å gi et slikt privilegium til erstatningskrav, uten begrensning til forsettlige skadetilföyelser. Men jeg er enig med professor Ekelöf i at et slikt privilegium måtte reguleres, f.eks. ved at lönnstrekk ikke burde kunne utöves lenger enn en bestemt tid, f.eks. 5 år, at skatter og familiebidrag måtte ha prioritet, og at störrelsen av lönnstrekket måtte avpasses etter skyldnerens inntekter og andre forhold.

Landsretssagfører *Knud Ehlers* (Gentofte):

Hr. ordfører, mine damer og herrer!

Det emne, som referenten, professor Ekelöf idag har forelagt her på mødet, er både praktisk betydningsfuldt og teoretisk vigtigt. Det er derfor også af meget stort omfang og det er rigtigt, som professor Ekelöf sade, at der desværre har været meget kort tid til at læse referentens indlæg og gennemarbejde problemerne, hvorfor jeg beder undskylde, hvis der er noget af det følgende, jeg er kommet for let til.

Indledningsvis må man først rejse spørgsmålet, *om* der overhovedet er *behov* for ændring af de gældende regler. Jeg tror, at i hvert fald alle praktikere vil gå ud fra, at det er en given ting. Jeg kan dog måske belyse problemerne ved at nævne, at disse i praksis navnlig opstår i sager mod visse *typer af debitorer,* som i hvert fald praktiserende sagførere kun kender alt for godt. Der er for det første den mand, man kan kalde afbetalingssvindleren, som køber varer på afbetaling, og derefter på alle mulige måder unddrager sig betaling. Hvis der er andre kreditorer, der kommer for at gøre udlæg hos ham, så er alt købt med ejendomsforbehold, således at han er temmelig urørlig. En anden type af uheldige debitorer er de decideret modvillige lønmodtagere. Jeg forstår, det navnlig er dem, professor Ekelöf har haft i tankerne, altså folk, som sidder med en god lønindtægt, enten i tjenestemandsstilling eller som almindelig arbejder, men ikke er særlig villige til at betale. Og endelig findes der en tredie gruppe, som jeg selv har været ude for, og som sagførere også kender. Man kunne måske med et slagord kalde dem »forretningslivets sorte får». Det er folk, som ofte råder over betydelige midler, indlader sig i betydelige handler, men når der skal betales, så er værdierne pludselig væk, debitor er rejst, har skiftet adresse, aktiverne tilhører hustruen o.s.v. Der findes mange forskellige muligheder, men det er ofte store penge, der kan vær tale om, f.eks. i automobilhandel o.m.a. Det er ikke altid noget, som den mand, der er kommet i forretningsforbindelse med dem, kan gøre for, for udadtil kan det godt have præsenteret sig yderst solidt og regulært, hvorfor der ikke behøver at være nogen letsindighed fra kreditors side ved kreditgivningen.

Jeg mener derfor, at der alt i alt kan *konstateres et behov* for ændringer af de gældende regler, idet jeg går ud fra, at man stort set kan regne med, at reglerne er nogenlunde de samme idag i alle de nordiske lande.

Derefter bliver det næste spørgsmål, *hvilke reformer* man kunne tænke sig, og der er det altså navnlig her i dag spørgsmålet om lønindeholdelse, der skal drøftes, d.v.s. spørgsmålet om eksekution i ikke forfalden løn.

Jeg vil dog her tillade mig først at indskyde nogle principielle betragtninger vedrørende de udredninger, som professor Ekelöf har fremstillet for os, idet det forekommer mig, at man i vore dage i lovgivningsarbejdet er ude for en temmelig betydelig tendens til at *politisere retslivet.* Det er efterhånden i meget høj grad opportunistiske, politiske synspunkter, der slår igennem. For at gøre det klart, hvad jeg tænker på, kan jeg måske nævne et par *eksempler* fra dansk ret. Lige efter krigen vedtog man en meget betydningsfuld byggestøttelov, hvor man indførte støtte i form af meget billige renter m.v., men til trods for, at denne lov nu er blevet praktiseret i ca. 10 år, er der ikke kommet de resultater ud af det, man havde ventet. Man havde ventet sig strålende politiske resultater. Det erkendes nu fra vist nok alle sider, at resultatet ikke er, som man havde ventet, fordi man faktisk med denne lov har slået et stort hul i bunden af statskassen. Ligeledes kan man nævne de gæl-

dende lejelovsrestriktioner, som også kendes i andre lande, og som faktisk, selvom de er indført ud fra prisværdige politiske synspunkter, har bragt fuldstændig urede i et vigtigt retsområde.

Man kan også nævne, og der nærmer vi os mere dagens emne, den ændring, der for et par år siden blev foretaget i den danske afbetalingslov, idet man indførte regler om, at der ved forskellige arter af køb skulle kræves forskellig størrelse udbetaling, d.v.s. så og så mange procent skulle erlægges ved købets indgåelse, for at ejendomsforbeholdet kunne være gyldigt. Yderligere indførte man en bestemmelse om, at disse procenter til en vis grad kunne reguleres administrativt af regeringen. Tanken var, at man ville begrænse handlen og omsætningen. Resultatet blev — hvad ingen vist nok havde ventet — at simpelthen alle de store firmaer gik over til at handle uden ejendomsforbehold. Det vil for det første sige, at loven ikke fik det resultat, man havde regnet med, idet den ikke medførte nogen væsentlig begrænsning, og for det andet fik vi demonstreret, at ejendomsforbeholdet altså trods alt ikke har så stor betydning, som det undertiden hævdes. Mit sidste eksempel har jeg hentet fra Frankrig, hvor man for nylig på en kongres i Paris har behandlet det emne, vi drøfter her i dag. Der findes et referat i et af de sidste numre af Revue international de droit comparé. Af den franske indleder, professor P. Hebraud's indlæg fremgår, at man også i Frankrig kender disse politiske synspunkter. Det gælder navnlig i en særlig gruppe af sager, nemlig udsættelse af personer, der bor i lejligheder eller huse. I en række tilfælde har domstolene i Frankrig efter de sædvanlige franske regler dømt folk til at flytte, men når dommene skulle eksekveres, har de franske administrative myndigheder anlagt det synspunkt, at det ud fra offentligretlige eller sociale synspunkter under den rådende bolignød ikke var hensigtsmæssigt at eksekvere dommene. Administrationen har altså faktisk tilsidesat dommene, og det har i Frankrig medført kollossale vanskeligheder. Der har faktisk været en løbende strid mellem domstole og sagførere på den ene side og administrationen på den anden side. Sagerne er blevet ført frem for flere instanser, bl.a. Conseil d'Etat. Disse eksempler viser, synes jeg, at man kan risikere, at politiske synspunkter slår for stærkt igennem. Det er også det, jeg er bange for, hvis man her i for høj grad lægger vægt på virkningen for kreditvæsenet, omsætningens hensyn, sociale hensyn til arbejderne o.s.v. Man vil muligvis ende i en lovgivningstilstand, hvor vi ikke helt kan overse konsekvenserne. Altså f.eks. på samme måde som ved afbetalingslovens ændring i Danmark, der jo fik helt andre resultater, end man havde ventet. Hensynet til omsætningen, kreditgivningen m.v. kræver i hvert fald nærmere undersøgelse af forholdene i forretningslivet. Sociale synspunkter og billighedsbetragtninger fører ofte ikke til noget resultat. Hvad der er rimeligt vil således ofte komme an på de konkrete forhold. Ofte vil det således være kreditor, der er den lille mand, som må hjælpes til sin ret, f.eks. overfor nogle af de typer af debitorer, jeg før nævnte. *Målet* for en reform må derfor efter min opfattelse være at skabe *effektive regler for eksekution,* omend begrænset af almindelige humane synspunkter og almindelig menneskelig værdighed.

Hvad angår *de konkrete spørgsmål* om adgangen til at gøre udlæg i endnu ikke forfalden arbejdsløn, er der først et hensyn, som, så vidt jeg har forstået, ingen af de tidligere talere har henledt opmærksomheden på, og det er et hensyn, som jeg tror, man i hvert fald fra dansk side vil tillægge vægt, nemlig hensynet til arbejdsgiveren og trediemand i al almindelighed. Hvis man tager som udgangspunkt, at

en arbejder har et lønkrav, så er det tilsyneladende et rent pengekrav han har; det er nogle penge, han skal have hos sin arbejdsgiver. Men i virkeligheden er et arbejdsforhold jo i vore dage langt mere kompliceret end blot et spørgsmål om en mand, der udfører et stykke manuelt arbejde for en anden, og til gengæld får så og så mange kroner i timen. Der er så mange forskellige former for arbejde, der er så mange forskellige former for aflønningssystemer, provisionslønninger, gratiale- og tantiémeordninger m.v., at det vil blive meget problematisk alene at regne med den rent kontante løn. Det vil kunne give mange vanskeligheder. I hvert fald tror jeg, at sagførere vil kunne bevidne, at blot den eksisterende adgang til lønindeholdelse for skattekrav, har givet arbejdsgivere betydelige vanskeligheder, idet man meget let ved en sådan regel kommer til for smed at rette bager. Hvis f.eks. en arbejdsgiver har en gammel og betroet medarbejder, som truer med at gå, en specialarbejder som kan sine ting, så kan han ofte ikke tillade sig at lade den mand gå, og hvis han holder lønnen tilbage, siger arbejderen: »Jeg kan få arbejde et andet sted». Altså bliver det arbejdsgiveren, der kommer til at betal beløbet og ikke arbejderen.

Jeg kan nævne et andet eksempel, jeg selv har haft for et par år siden. Det drejede sig om et mindre nystiftet handelsaktieselskab, — ikke alt for solidt. Det var en repræsentant, der faktisk bar selskabet. Han skaffede kunderne, og det var til dels ham, der satte produktionen i gang. Så kom der meddelelse fra skattevæsenet om, at der hos ham hver måned skulle tilbageholdes et beløb på nogle hundrede kroner. Da det som nævnt var et nystiftet selskab, der havde en anstrengt likviditet, betød det, at denne meddelelse fra skattevæsenet var meget nær ved at lukke selskabet. Aktionærerne i dette selskab kunne jo i hvert fald ikke direkte kaldes arbejdsgivere, men i virkeligheden blev de ramt meget hårdt og effektivt af skattevæsenets lønkrav. Der er en række hensyn at tage både til arbejdsgivere og til trediemænd iøvrigt. Jeg tror derfor ikke, at en generel regel om adgang til løntilbageholdelse vil være heldig, men derimod, at der måske i Danmark vil være megen interesse for det, jeg forstod, det norske forslag gik ud på, at der altså skulle være noget større mulighed for at gøre almindeligt udlæg i ikke-forfalden løn, i hvert fald i et kort tidsrum, inden den forfalder. I øjeblikket er det således i Danmark, som jeg forstår, det også er i Sverige, at der i praksis er den mulighed, at hvis man kan få fogden, utmätningsmannen, til at møde på kassererkontoret, hvor lønnen udbetales om eftermiddagen kl. 4, så kan man gøre udlæg i femti eller hundrede kroner. Kunne man blot udstrække reglen således, at der f.eks. i den sidste uge eller måned forinden kunne foretages udlæg i den nærmest forfaldende løn, altså ikke ud i en lang fremtid, men blot i den nærmest forfaldende lønportion, så ville sagen rent praktisk simplificeres betydeligt både for sagfører og foged, idet man på sædvanlig måde kunne tilsige debitor til at møde i fogedretten og gøre udlæget til fogedbogen, underrette arbejdsgiveren og få beløbet udbetalt ved forfaldstid. Det vil naturligvis også være ubehageligt for arbejdsgiveren, men det er dog til at overse. Det er kun en gang imellem sådan noget kan lade sig gøre, men det vil dog kunne virke som et incitament for debitor. Han må være klar over, at han kan risikere, at der bliver taget noget af hans løn, allerede inden han selv har chance for at få den, og derved opfordres han til selv at betale i hvert fald et afdrag på gælden. I reglen ligger det jo sådan, at de fleste kreditorer er villige til at give henstand med sagens videre forfølgning, så længe der blot kommer et beskedent beløb en gang imellem. Kunne man blot ved den foreslåede ordning få et virke-

ligt incitament, så kunne man måske derigennem bidrage til en højere grad af »frivillig» fyldestgørelse.

Man kunne måske også nævne enkelte andre forslag. Man har i England en regel om, at *modvillige debitorer* kan hensættes i gældsfængsel i indtill *6 uger*. »*Gældsfængsel*» er vel nok lidt af et uartigt ord at nævne — derfor nævner jeg det også først her til sidst — men der kunne måske nok være tilfælde, hvor det var på sin plads. Vi kender alle de modvillige lønmodtagere, som tjener godt, men som afgjort ikke er at formå til at betale. Hvis man indførte en regel om, at hvis kreditor kan bevise — sådan praktiseres det i England — at debitor, efter at kreditor har erhvervet dom, har haft midler til at betale sin gæld, eller i hvert fald at betale et afdrag, så kan han hensættes en vis kortere tid — det kunne jo blot være ganske få dage — så tror jeg, det i visse tilfælde ville være et effektivt middel. Det er formentlig sagføreres erfaring, at folk bliver kolossalt medgørlige, blot de bliver afhentet af politiet kl. 4 om morgonen; sådan er det i hvert fald i Danmark. Kunne man blot fængsle debitor en enkelt dag eller to, tror jeg ikke, det ville komme til i nævneværdig grad at minde om det gamle gældsfængsel, men det ville dog være et virkelig effektivt incitament overfor disse modvillige — men netop altså også *kun* overfor de modvillige — debitorer. Det skal ikke som i gamle dage være alle debitorer, man kan afhente, men kun hvis kreditor for fogden kan godtgøre, at debitor f.eks., efter at han er dømt, har købt et møblement på afbetaling og udbetalt 500 kr. I så fald har man jo faktisk skriftlig dokumentation for, at han ikke har *villet* betale sin gæld. Han har hellere villet have en ny lænestol eller en ny radio, og så burde det i og for sig være muligt at sætte en mand ind ganske kort tid. Jeg tror, det i hvert fald var værd at overveje, og gør opmærksom på, at i hvert fald i dansk ret, ville en sådan regel være et supplement til de regler, man har i straffeloven, idet vi jo har nogle regler, der ganske vist anvendes meget sjældent, om den, der unddrager sine midler fra kreditorernes forfølgning, og om den, der ved nær forestående konkurs bortgemmer sine værdier, o.s.v. Der er altså et tilknytningspunkt. Det ville være et civilretligt supplement til de strafferetlige regler, som altså udelukkende skulle kunne ramme de modvillige debitorer.

Procesrenter er også af betydning for spørgsmålet om eksekution. I vore dage med den høje rente, der betales selv i banker — 8 og 10 % er ikke ualmindeligt i Danmark, og man træffer også højere rente — er der mange også temmelig ordentlige forretningsfolk, der anlægger den betragtning: Der er ingen grund til at betale før i sidste øjeblik, for procesrenten er 5 %, bankrenten er 8—10 %. Hvis man derfor i højere grad havde en variabel procesrente eller forhøjede procesrenten, så ville der være et konkret incitament for forretningsfolk til at betale. Det rammer ikke den almindelige lønmodtager, men forretningslivets sorte får, der arbejder med marginalrenter helt op på 12 og 15 %. For dem er procesrenten latterlig ringe. Den er ikke værd at regne med.

Der er også et par enkelte andre ting, jeg kunne nævne. Efter min opfattelse burde man måske endnu en gang tage spørgsmålet om *ejendomsforbeholdenes gyldighed* op til overvejelse. Jeg er klar over, at det har været drøftet mange gange, og det fører for vidt på dette møde. Der har lige siddet et nordisk udvalg, der har afgivet betænkning herom. Jeg synes, at de erfaringer, vi nu f.eks. har haft i Danmark med, at man kunne afskaffe ejendomsforbeholdene, uden at det påvirkede handelen, måske kunne gøre det værd at overveje, om man i nogen grad kunne

begrænse ejendomsforbeholdenes gyldighed. Man ville derved opnå, at den gammeldags form for eksekution i debitors løsøre og andre effekter ville blive mere effektiv. Det er vist enhver sagførers erfaring, da han som grøn fuldmægtig blev sendt ud på første fogedforretning, at det er forbløffende, så meget der undtages af store flotte møbler og apparater o.a. Jeg er klar over, at det fører langt videre, end hvad vi kan drøfte her idag.

Endelig vil jeg gøre opmærksom på en enkelt ting, som er en følge af, at referenten, professor Ekelöf, naturligvis har måttet begrænse sit emne stærkt idag, nemlig at udenfor emnet er faldet et af de problemer, der måske i Danmark er mest aktuelt, nemlig hele spørgsmålet om *eksekution af krav på andet end penge*. Spørgsmålet har været rejst gentagne gange, vist nok navnlig af landsretssagfører Edel Saunte i folketinget i Danmark, og det har også været rejst andre steder. Det er i hvert fald i øjeblikket vist nok der, man i Danmark har mest aktuel interesse for reformer og i forbindelse hermed måske også — om ikke andet så som et supplement — en vis ændring af reglerne om *de foreløbige retsmidler*, men det er jo noget, der falder udenfor dagens emne, men som jeg blot lige vil nævne i denne forbindelse.

Professor *Ivar Strahl* (Uppsala):

Jag har med stort intresse hört de föregående talarna. Sedan gammalt intresserar mig en del av det här ämnet, nämligen frågan om införsel för skadestånd på grund av brott. Något som har slagit mig är detta.

I straffrättsskipningen har vi använt och använder alltjämt frihetsberövande påföljder i stor utsträckning, men man har alltmera börjat anse att dessa påföljder är förenade med en del ganska påtagliga nackdelar. Under senare tid har vidare välståndet i våra länder ökat högst betydligt. Finns det då inte, måste man fråga sig, större utrymme än förr att använda ekonomiska påföljder i stället för frihetsberövande sådana, och bör inte ett sådant utbyte övervägas för en del av de fall där frihetsberövandet inte motiveras med dess förmodade nytta från behandlingssynpunkt utan med att det ger skärpa åt reaktionen mot brottet, något som ofta är önskvärt av allmänpreventiva skäl och ej sällan även av individualpreventiva. Man måste fråga sig, om det inte, därför att folk i allmänhet nu har det bättre ställt, finns större möjlighet än förr att i sådana fall använda ekonomiska sanktioner.

I straffrättsskipningen spelar böter av gammalt en roll såsom en ekonomisk sanktion, och böter kan kanske användas mera än nu, men man har anledning att överväga om inte också skadestånd kan utnyttjas såsom en sådan sanktion inom straffrättsskipningen. En förutsättning är emellertid, att skadeståndsskyldigheten inte stannar på papperet, och därför leder tankegången till frågan om inte införsel för skadestånd på grund av brottslig gärning vore något att överväga.

Skadeståndsskyldigheten skulle enligt denna tankegång, i den mån denna tillämpas, uppfattas som en brottspåföljd. I realiteten bleve påföljden i många fall ett åläggande att genom arbete gottgöra den skada som tillfogats genom brottet. Påföljden finge karaktären av en sorts vedergällning men en vedergällning som inte skulle motiveras med abstrakta principer utan med dess nytta i det konkreta fallet. Och nyttan skulle ligga i dels att den skadade verkligen finge ersättning och dels i att den brottslige finge på ett påtagligt sätt lära känna vad hans brott inneburit, något som mången gång torde vara av pedagogiskt och psykologiskt värde och därmed av värde från kriminalpolitisk synpunkt.

Den sistnämnda synpunkten måste få dominera. Det får inte bli regel, att skadestånd på grund av brottslig gärning utan vidare kan till hela sitt belopp bli föremål för införsel. Man måste se frågan om tillåtlighet av införsel från kriminalpolitisk synpunkt och tillåta införsel endast i den mån åtgärden är till nytta från denna synpunkt eller åtminstone inte till skada. Tilläte man den skadelidande att oavsett konsekvenserna för den brottslige försöka taga ut skadeståndet genom införsel, skulle följden kunna bli, att den brottslige ansåge det lönlöst att anstränga sig. Man måste därför acceptera, att i många fall endast en liten del av skadeståndet tages ut genom införsel.

Vad man får tänka sig är, att det förelägges den brottslige att betala så eller så mycket i veckan eller i månaden genom avdrag på lönen under en tämligen begränsad tid, så att han kan se fram mot en inte alltför avlägsen dag då löneavdragen upphör. Införsel skulle därför endast ske efter det domstolen i brottmålet förklarat att så och så mycket får avdragas i veckan eller i månaden under så och så lång tid. Och eftersom förhållandena under denna tid kan ändras, måste beslutet kunna ändras. En föregående talare såg häri en svårighet. Det är emellertid att märka, att straffrättsskipningen alltmera utvecklat sig därhän att man följer den dömdes utveckling efter domen och anpassar den ådömda påföljden efter förhållandena sådana de utveckla sig. Att man måste göra så beträffande ett domstolsbeslut som tillåter införsel utgör därför inte en komplikation som man behöver hesitera inför.

Jag är böjd att tro, att man genom att öppna möjlighet till införsel på ungefär det sätt jag nu skisserat skulle tillföra kriminalrättsskipningen en påföljd som skulle vara ganska värdefull.

Låt mig tillägga några ord om ett uppslag som professor Ekelöf också berörde nämligen tanken att gå ett stycke på samma väg genom att låta ådömda böter i första hand gå till ersättning åt en skadelidande målsägare. Värdet av denna anordning skulle framför allt ligga i att målsägandens utsikter att få ersättning skulle bli bättre. Någon större nytta i kriminalpolitiskt hänseende kan man däremot knappast vänta sig av anordningen, ty tanken att den brottslige måste ersätta den skada han gjort kommer inte till något pedagogiskt verkningsfullt uttryck. Men att man kan förhjälpa målsäganden till hans rätt måste ju i och för sig vara önskvärt.

Häradshövding *Ejnar Hörstadius* (Uppsala):

Herr ordförande, mina herrar

Med anledning av det sista inlägget har jag begärt ordet bara för att säga några få ord.

Om man skulle låta böterna gå till målsäganden, så skulle jag föreställa mig, att lekmännen i domstolarna skulle vara otroligt pigga på att — i stället för att som nu döma till ett jämförelsevis ringa frihetsstraff — döma till böter, för man ömmar ju på det hållet ganska mycket för målsägandena. Jag tror, att det där blev en frestelse, som skulle på ett icke avsett sätt inverka på straffmätningen. Vi har ju frågan om att i ett brottmål skaffa målsäganden ersättning för skadan på ett eller annat sätt. Då vill jag påminna om att när det dömes till villkorligt frihetsstraff med övervakning, så brukar våra svenska domstolar i åtskillig utsträckning meddela föreskrifter om att den villkorligt dömde skall avstå av sin arbetsförtjänst vissa bestämda belopp till förnöjandet av målsäganden. Man får ju i brottmålet en utredning om vederbörandes ekonomiska förhållanden. Man kan diskutera med

honom, huru mycket han skall kunna avstå per vecka eller månad av sin lön, och så föreskrivs det, att övervakaren skall se till att vissa, ganska rimliga delar av hans lön går till målsäganden på det sättet. Det tror jag är en lämplig utväg, men, som jag nämnde, att låta böterna gå till målsäganden, det tror jag skulle snedvrida straffmätningen på ett icke lämpligt sätt på grund av omsorgen om målsäganden. Jag har, i samband med att jag för lekmän har talat om något ämne från straffrätten, sedermera fått brev från åhörare, som undrat, om man inte skulle kunna — i stället för att straffa vederbörande brottslingar på sätt som man har gjort efter lagen — på något sätt få dem att arbeta av ett skadestånd till målsäganden. Det sker ju på sätt och vis i de här fallen av villkorlig dom, men det tycker de tydligen inte är tillräckligt, de vill ha litet hårdhäntare tag emot dessa, som gör så mycket skada för andra människor.

Referenten, professor *Per Olof Ekelöf* (Uppsala):

Sorenskriver Harbek hade tre olika invändningar mot ökad användning av införsel. Den första var, att det skulle medföra praktiska vanskligheter, det andra att införsel skulle ge så litet i utbyte och den tredje att det skulle få ogynnsamma samhällsekonomiska verkningar. Om det *rent tekniskt verkligen blir så besvärligt* kan jag inte bedöma. Men jag vill understryka, att vi ju här har en utländsk erfarenhet att bygga på. Jag har försökt att av handböcker och kommentarer läsa ut hur det går till i praktiken. Det har dock inte lyckats mig. Man blir alldeles förvirrad av alla dessa abstrakta normer och undrar om det inte går till på ett helt annat sätt än vad man läser ut av skrifterna. Jag tror, att om man vill ha någon inblick i hur det verkligen går till, så måste man resa ut och fråga de exekutiva tjänstemännen hur de bär sig åt.

Angående svårigheten att avväga det *införselfria beloppet* i de konkreta fallen, har jag emellertid fått det intrycket, att man går ganska schematiskt till väga. Det finns en allmän regel, som lämnar ett ganska stort införselfritt belopp och detta kan sedan i det konkreta fallet jämkas uppåt av speciella skäl. De sämre betalta arbetarna bli med detta system inte föremål för någon införsel, såvida de ha familj. Det är med avseende på tjänstemännen och de bättre avlönade arbetarna som denna exekutionsform är av någon större betydelse.

Vad därefter angår *utbytet av införsel* har jag inte heller härom kunnat bibringa mig någon säker kännedom. Men på en kongress för något år sedan i Tyskland träffade jag jurister både från kontinenten och England och av dem fick jag det intrycket, att såväl i detta land som i Tyskland och Frankrike löneexekution var mycket vanligare än utmätning av lösöre. Dessa uppgifter — som inte grundade sig på någon statistik utan på yrkeserfarenhet — har jag inte varit i tillfälle att kontrollera.

Vad så angår de *samhällsekonomiska verkningarna,* har det inte varit lättare att få något grepp om dem. De svenska företags- och nationalekonomerna förefalla föga ha intresserat sig för konsumtionskrediten och dess förutsättningar. Det enda jag har lyckats hitta är några uppsatser och diskussionsreferat. Man kan fråga sig hur i Sverige denna kredit kan vara så omfattande, då exekutionsmedlen äro så bristfälliga? På den där kongressen i Tyskland talade jag med en fransk advokat härom. Han sa bara: »Ja, jag har aldrig begripit varför gäldenärer betalar sina skulder i Frankrike.» Det svårförklarliga är nog inte att vissa gäldenärer van-

sköter sig, utan att folk i allmänhet betalar sina skulder. Men det ligger ju till på motsvarande sätt inom straffrätten. Varför vissa människor begår brott kan man nog utreda. Svårare är det att förklara varför de flesta är laglydiga.

Slutligen skulle jag på en punkt vilja replikera även herr Ehlers. Om jag förstod honom rätt, ansåg han det vara oklokt av mig att anföra ändamålsskäl för och emot olika lösningar, enär man kunde befara att herrar politiker anknöt härtill för att finna stöd för allehanda opraktiska förslag. Jag vill inte bestrida risken härför, men jag tycker det är för mycket begärt, att jag för den skull skall avstå från de motiveringar jag tycker är förståndiga. Var och en får väl försöka vara så vettig han kan och försöka övertyga andra om att vara detsamma.

SISTA MÖTESDAGEN.

Lördagen den 24 augusti 1957.

Ordförande, højesteretssagfører *Bernt Hjejle,* Köpenhamn.

Plenarämne:

DOMSTOLSKONTROLLEN MED FORVALTNINGENS VEDTAK

(Se bil. VIII)

Referenten, høyesterettsdommer *Terje Wold* (Oslo):

I. Domstolskontrollen med forvaltningens avgjörelser har i löpet av de siste 25—30 år gjentatte ganger vært behandlet på De nordiske juristmötene og på nordiske administrative möter. Dröftelsene har hatt stor betydning. Men det må nok likevel innrömmes att vi stort sett ikke nådd lenger enn til at hvert land har redegjort for sin egen ordning av domstolskontrollen, og vi har derved — som professor Herlitz sa på Det adm. Forbunds möte i 1955 — på sett og vis kommet til å tale *forbi* hverandre. Noen egentlig *prinsipiell* debatt om domstolskontrollen har vi ikke hatt.

Når jeg da i et kort foredrag skal innlede til diskusjon, må min oppgave — slik jeg forstår den — være å söke å före våre dröftelser et skritt videre og få fram det begrepsmessige *grunnlag* og *omfang* domstolskontrollen etter min mening må ha. Finner vi fram til et felles prinsipielt syn, vil det kunne få stor betydning for rettsutviklingen på forvaltningens viktige område.

Vi bruker ofte betegnelsen *rettssamfunn.* Med det gir vi uttrykk for at våre samfunn bygger på lov og at loven skal holdes av *alle* — ikke bare av de enkelte borgere i deres forhold til hverendre — men loven skal også holdes av samfunnet selv. De offentlige forvaltningsmyndig-

heter skal i sin saksbehandling gå fram etter loven, og forvaltningens vedtak skal treffes i samsvar med lov — være *lovlige*. Dette legalitetsprinsipp går langt tilbake i de nordiske folks historie.

Men *legalitetsprinsippet,* som vi bygger på, kan ikke hindre at den ordning hvert land har for å sikre at loven holdes, i enkelthetene er forskjellig. Vi ser det på strafferettspleiens område og når det gjelder den sivile rettergang i hvert land. Det er derfor bare naturlig — ja uunngåelig — at de *garantier* hvert land har gjennemfört for å sikre at forvaltningen i sine avgjörelser följer loven, ikke alltid er de samme eller virker på samme måte. Det må til en viss grad bero på den historiske utvikling og på en vurdering av forholdene i hvert land, hvordan rettssikkerheten best kan trygges når det gjelder de vedtak forvaltningen treffer.

Men på samme måte som vi i strafferettspleien og i den sivile rettergang har enkelte *grunnprinsipper* vi er enige om, således skulle vi også kunne stå sammen om visse grunnprinsipper når det gjelder rettssikkerhetsgarantiene i *forvaltningen.* Særlig viktig er dette under den forvaltningsmessige utvikling som pågår i vår tid.

II. Med *domstolskontroll* forstår jeg *den kontroll* av *lovligheten* (legaliteten) av forvaltningens vedtak som utöves av selvstendige og uavhengige organer (domstoler) på grunnlag av en betryggende saksbehandling.

Inntil midten av det forrige århundre hadde man — i de aller fleste land — overhodet ingen domstolskontroll med forvaltningens avgjörelser. *Forvaltningen var sin egen dommer.* Men etter hvert som det moderne samfunn vokste fram, ble det et naturlig rettssikkerhetskrav, at det måtte være adgang til også å få forvaltningens vedtak prövd i domstolene. Utviklingen fulgte nok forskjellige veier i de forskjellige land, men resultatet ble det samme.

Mest intressant er kanskje utviklingen i Frankrike. Den franske revolusjon gjennomförte prinsippet om den legale forvaltning. Man hadde imidlertid den störste mistillit til domstolene. I en serskilt lov ble det *uttrykklig* fastsatt at domstolene ikke skulle ha noe med forvaltningens vedtak å gjöre. Likevel slo prinsippet om domstolskontroll igjennom. *Innenfor forvaltningen* selv vokste etter hvert fram et særlig organ, Conseil d'Etat, som til slutt bröt ut av den hierarkisk oppbygde forvaltningsorganisasjon og ble en selvstendig og uavhengig domstol som pröver lovligheten av forvaltningens vedtak. —

Domstolskontroll har vi i dag i alle rettssamfunn. Det erkjennes uten videre at den rettssikkerhet som forvaltningens egen saksbehandling kan gi, ikke alene er nok. Det er nödvendig at det også er adgang til å få forvaltningens vedtak prövd av organer som står utenfor forvaltningen og som inntar en selvstendig og uavhengig stilling i forhold til den. Om dette rår i dag ingen meningsforskjell.

Annerledes når det gjelder domstolskontrollens *praktiske* gjennomföring. Til å begynne ble i mange land domstolskontrollen bare gjennomfört for forvaltningsvedtak på begrensede forvaltningsområder som var regnet opp i loven (enumerasjonsmetoden). Denne ordning av domstolskontrollen er imidlertid nu forlatt i de fleste land, og den såkalte *generalklausul* er lagt til grunn. Det er ikke tilfredsstillende at det bare er adgang til domstolskontroll av de forvaltningsvedtak loven særskilt nevner. Det må være en *alminnelig* adgang til å få lovligheten av forvaltningens vedtak prövd. Det er på dette punkt — når det gjelder den *praktiske* gjennomföring av domstolskontrollen, at vi i de nordiske land *inntil den siste tid* har hatt en forskjellig ordning. — I Danmark og Norge har vi en alminnelig adgang til domstolskontroll. For korthets skyld kan vi si at vi följer generalklausulen. I Sverige og Finland har ordningen vært en annen. I Sverige bygger domstolskontrollen på enumerasjonsprinsippet. Kun i de tilfelle hvor det er uttrykkelig bestemt i loven, kan en forvaltningsavgjörelse bringes inn for Regjeringsretten, og regjeringens egne vedtak er overhodet ikke undergitt noen direkte domstolspröving. — Jeg har imidlertid det *inntrykk,* selv om jeg naturligtvis på dette punkt må uttale meg med stor forsiktighet, at utviklingen går i retning av å gjennomföre generalklausulen for domstolskontrollen også i Sverige. Det er for så vidt bemerkelsesverdig at de svenske besvärssakkyndige i sin meget interessante betenkning avgitt i 1955, skrevet av professor Herlitz, i prinsippet har godtatt generalklausulen. Det heter i innstillingen bl.a. (s. 70) at »en rationell avvägd, generellt verksam anordning för rättslig prövning av regeringens och förvaltningsmyndighetens beslut, utövad av självständiga domstolar, är ett naturligt inslag i en modern rättsstat och att en sådan anordning icke i Sverige lika litet som i andra länder behöver inkräkta på den styrande makt som obeskuren måste ligga i regeringens hand». Jeg gir dette syn min fulle tilslutning. Og jeg nevner i dette sammenheng at da Hammarskjöld i 1907 fremla sitt forslag om opprettelse av den svenska regjeringsrett, foreslo han regeringsrättens kompetens fastsatt i en generalklausul. Tanken om en *alminnelig* prövningsrett ved domstol av lovligheten av forvaltningens vedtak er således ikke ny i svensk forvaltningsrett.

Utviklingen i *Finland* synes også å bekrefte at en *alminnelig* rett til domstolskontroll er den prinsipielt riktige lösning. Da Högsta Förvaltningsdomstolen ble opprettet i 1918, la man ikke generalklausulen til grunn. Men ved loven av 23. mars 1950 ble en *alminnelig besvärsrätt* innfört samtidig som det ble åpnet adgang til også å få statsrådets og ministerienes vedtak prövd av Högsta Förvaltningsdomstolen. Resultatet av utviklingen i Finland er således at man på sett og vis har forlatt *enumerasjonsmetoden* og gått over til *generalklausulen*. Denne utvikling er fört videre ved opprettelsen i 1955 av lenrettene til behandling av forvaltningsrettslige besvär og andre forvaltningstvister som hörer under länsstyrelsen. I det hele kan den som söker å sette seg inn i finsk forvaltningsrettspleie ikke unngå å bli imponert av det målbevisste, dyktige og fordomsfrie arbeid som helt fra 1919 kontinuerlig og tross alle vanskeligheter er fört på dette område og som har ledet til de to nevnte viktige reformer i 1950 og 1955.

Det er uten videre klart hvilken betydning det har for rettssikkerheten at det er en alminnelig adgang til å få alle forvaltningens vedtak rettslig prövd. Heri ligger först og fremst at domstolskontrollen prinsipielt må omfatte *alle* forvaltningsavgjörelser, som griper inn i den enkelte borgers rettsstilling. Det er ingen vedtak som etter sin *art* må utelukkes fra domstolenes pröving. Således må også regjeringens vedtak kunne pröves av domstolene. I Norge — og jeg tror også i Danmark — har man funnet det helt naturlig at domstolene pröver regjeringens avgjörelser, og vi anser dette som grunnleggende for hele vår domstolskontroll. Som allerede nevnt er nå også i Finland regjeringens vedtak underlagt domstolspröving.

I Sverige er det oppfatning at Kgl. M:ts vedtak skal være endelig, dypt rotfestet i rettstradisjonen, og man kan forstå at de besvärssakkyndige i sin betenkning ikke tar den fulle konsekvens av sitt prinsipielle syn, men går en mellomveg når det gjelder Kgl. M:ts vedtak. Dette betyr imidlertid en amputering av domstolskontrollen, som etter min mening vanskelig kan forsvares ut fra et prinsipielt synspunkt. Det er nettopp forholdet mellom samfunnet (regjeringen) og den enkelte som i de fleste land har fört til krav om ikke bare å styrke, men også å utvide domstolskontrollen. I vår tid er det ofta regjeringen som treffer de vedtak som griper sterkest inn i den enkeltes rettsstilling. I Norge har vi, særlig i årene etter krigen, hatt en rekke store rettssaker, hvor lovligheten av regjeringens og departementenes avgjörelser har vært prövd av domstolene.

Mot en *alminnelig rett* til domstolspröving av alle vedtak har det

vært innvendt at mange forvaltningssaker er av den *art* at det er rimelig at de får sin endelige avgjörelse av forvaltningen også når det gjelder spörsmålet om vedtakets *lovlighet*. Generalklausulen förer til at domstolsprövingen blir for skjematisk. Det er ikke alle forvaltningssaker som »*fortjener*» domstolspröving, heter det. Denne argumentasjon overser imidlertid den *fundamentale* betydning det har i et rettssamfunn at det er adgang til å pröve lovligheten av alle vedtak som forvaltningen treffer. En sak kan synes temmelig liten og betydningslös. For den enkelte borger kan den likevel være viktig og betydningsfull nok. De ulemper som följer av at saker som kanskje ikke »fortjener» domstolspröving, undergis rettslig kontroll, er en belastning som rettssamfunnet må ta. —

III. *Domstolskontrollens omfang*

Jag har nevnt det *område* domstolskontrollen etter min mening bör ha. — Det neste og like viktige spörsmål er hvilket *omfang* domstolsprövinger skal ha i den individuelle sak. Hva betyr det at det er *lovligheten — legaliteten* — av avgjörelsen som domstolene skal pröve?

Heri ligger for det förste at domstolene ikke kan pröve *hensiktsmessigheten* av et forvaltningsvedtak. I sitt forslag om opprettelse av den svenske regjeringsrett uttrykte Hammarskjöld dette slik at domstolen ikke skulle pröve »*besluts eller åtgärds lämplighet eller ändamålsenlighet*». I den trykte utredning har jeg også sökt å påvise at det er *prinsipielt* uriktig og uheldig å overlate forvaltningsmessige hensiktsmessighetsspörsmål til domstolenes pröving og avgjörelse. Det er også åpenbart at domstolene ikke kan gis en alminnelig kompetanse til å avgjöre slike spörsmål. Når en domstol avgjör om et vedertak er forvaltningsmessig önskelig eller hensiktsmessig, fungerer den i virkeligheten som et forvaltningsorgan og treffer en forvaltningsavgjörelse (et forvaltningsskjönn).

Selvfölgelig kan det i og for seg være önskelig å henlegge rene forvaltningsspörsmål til frittstående og uavhengige organer til endelig og bindende avgjörelse i judisielle former. Det må likevel fastholdes at det da ikke er tale om domstolskontroll av forvaltningens vedtak, men i virkeligheten om mer betryggende former for administrasjonens egen saksbehandling. Det er en forvaltningsavgjörelse som treffes, men i judisielle former. Det synes heller ikke vel begrunnet at domstolene, som ikke har noe politisk ansvar, skal treffe rene forvaltningsmessige

vedtak, vilket igjen kan skade deres selvstendige og uavhengige stilling som rettspleieorganer.

Dette betyr imidlertid ikke at forvaltningsskjönnet — det såkalte frie skjönn — ikke pröves av domstolene. Også det frie skjönn kan komme under domstolenes »lovlighetspröving», men ikke i större utstrekning enn kravet til retssikkerheten krever. Går domstolene lenger, er de inne på forvaltningens område og ikke på området for rettslig pröving.

Det har også vært innvendt mot generalklausulen at man i forvaltningen ikke kan trekke noen klar og skarp grense mellom rettsspörsmål (legalitetsspörsmål) på den ene side og hensiktsmessighets- og rimelighetsspörsmål, som det må tilligge forvaltningen alene å avgjöre, på den annen.

Erfaringen viser imidlertid at grense kan trekkes. Så å si i alle land er i dag domstolskontrollen en legalitetskontroll som bygger på generalklausulen, uten at spörsmålet om domstolenes kompetanse i praksis volder særlige vanskeligheter. Også her kan jeg vise til erfaringene i Finland. Under arbeidet med reformen av 1950, hvorved generalklausulen ble lagt til grunn, overveide man först å ta inn i loven en nærmere definisjon av begrepet »rettsbesvär», dvs. at noen påstår å være krenket i sin rett, som loven uttrykker det. Man oppga imidlertid å gi noen definisjon, idet man fant at den nærmere avgrensning som her er nödvendig, kunne overlates til rettspraksis. Men mange fryktet for at avgrensningen av prövningsretten ville volde vanskeligheter. Slik gikk det imidlertid ikke.

Det sier seg selv at det kan være en vanskelig oppgave i den enkelte forvaltningssak å trekke den riktige grense for prövingsrettens omfang. Sammenligner man rettspraksis i de forskjellige land, viser det seg imidlertid at domstolene, det være de ordinære domstoler eller særskilte forvaltningsdomstoler, stort sett har maktet denne oppgave på en tilfredsstillende måte. Særlig interessant er det å legge merke til hvor *lik* utviklingen har vært. De vide fullmakter som forvaltningen har fått, har medfört at spörsmålet om domstolenes kompetanse i årene etter krigen er kommet sterkt i forgrunnen, særlig når det gjelder spörsmålet om adgangen til å pröve forvaltningens skjönn, det jeg i min fremstilling har kalt *rettsanvendelseskjönnet*. Praksis viser likevel at domstolene stillet overfor anvendelsen av de mange nye vidtgående forvaltningslover, etter en tid med noen vakling og usikkerhet har funnet fram til en linje som — tross forskjellig system og forskjellig utforming av generalklausulen — i sine hovedtrekk er den samme i alle land.

IV. *Om fravik fra domstolskontrollen*

Stiller man krav om en domstolskontroll med det begrepsmessige innhold jeg her har trukket opp, blir det et viktig spörsmål i hvilken utstrekning det bör være adgang til å fravike prinsippet om domstolspröving.

I Österrike og Tyskland er generalklausulen grunnlovsfestet. Det er således ikke adgang til i lov å fravike domstolskontrollen. Utviklingen i Österrike har særlig interesse. Da domstolskontroll ble innfört i 1876, hadde man mange unntak fra generalklausulen. Disse unntak ble etter hvert færre, og da Österrike i 1920 fikk sin nye forfatning ble generalklausulen grunnlovfestet. Dette har i praksis ikke voldt særlige vanskeligheter. I Tyskland, hvor alminnelig domstolskontroll först er gjennomfört etter krigen, har oppgaven vært å gjennomföre det absolutte grunnlovskrav om domstolskontroll ved hjelp av det system av forvaltningsdomstoler som er bygd opp. Utviklingen i Tyskland synes å vise at man kanskje ennu ikke har funnet fram til den mest rasjonelle domstolsorganisasjon for behandlingen av forvaltningssaker, men grunnlovens generalklausul vil nok ikke bli oppgitt.

I andre land er generalklausulen ikke grunnlovsfestet, og både i de land hvor domstolskontrollen tilligger særskilte forvaltningsdomstoler og i de land hvor den utöves av de ordinære domstoler, har man nærmest ansett det som en selvfölge at domstolspröving kan utelukkes ved lov. Dette er tilfellet i Danmark og Norge, og det er også uttrykkelig sagt i den nye finske lov av 1950.

Men er slike fravik *forenlig* med de krav vi må stille til rettssamfunnet i vår tid?

Det vanlige er å se domstolskontrollen som en viktig rettssikkerhetsgaranti. Rettssikkerhetsgarantiene må i noen grad vurderes etter forholdene i hvert land. Det har derfor i alminnelighet vært antatt at det ikke kan stilles noe krav om at domstolskontrollen skal være absolutt og ufravikelig. Utviklingen synes imidlertid klart å gå i retning av en strengere og mer konsekvent gjennomföring. De færreste vil vel ennå se retten til å få lovligheten av et forvaltningsvedtak prövd av en domstol, som en menneskerett, til tross at den synes å være direkte fastslått i F.N:s menneskerettserklaring, men spörsmålet er likevel om vi ikke i dag er kommet så langt at retten till domstolskontroll må anses som en av de *grunnleggende friheter* i rettssamfunnet. Og videre: Når man ser bort fra de historiske forhold og tilvandte forestillinger, kan det under den samfunnsmessige utvikling som pågår, i noe tilfelle forsvares å nekte den

enkelte borger rett til å få prövd lovligheten av et forvaltningsvedtak som griper inn i hans rettsstilling?

Man må her holde skarpt fra hverandre domstolskontrollen selv og de organer som utöver kontrollen. At man fraviker den gjeldende ordning av domstolskontrollen, kan være både nödvendig og en fordel. I alle land viser forvaltningens egen utvikling at det uansett den ordning man har av domstolskontrollen, er nödvendig på enkelte begrensede forvaltningsområder å opprette særskilte organer til behandling av de forvaltningstvister som oppstår. Denne utvikling er særlig merkbar hvor domstolsprövingen tilligger de ordinære domstoler. Den langsomme, formbundne og kostbare saksbehandling passer ikke så godt på mange nye forvaltningsområder. Disse særskilte organer — som i England kalles Administrative Tribunals — setter mer og mer sitt preg på forvaltningsrettspleien. Vi må regne med att denne utvikling vil fortsette. Men så vel i de tilfelle hvor forvaltningstvistene er overlatt til slike særskilte organ som i de tilfelle hvor den endelige avgjörelse tillegges de ordinære forvaltningsmyndigheter, må kravet om domstolskontroll opprettholdes. Den ordning av domstolskontrollen som engang er fastsatt kan aldri bli en lösning engang for alle. Det må være adgang til å fravike den der hvor dette er nödvendig fordi den ikke passer. — Domstolskontrollen må fölge samfunnsutviklingen. Men om formen fravikes, må ikke selve prinsippet om domstolskontroll oppgis. På de nye forvaltningsområder, hvor den vanlige ordning fravikes, må det gjennomföres en annen betryggende form for domstolskontroll som kan möte det behov som er til stade.

Det er dette vi i Norge — og jeg tror også i andre land, ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til. Resultatet er blitt at forvaltningens vedtak på de områder og i den utstrekning den vanlige ordning er fraveket, overhodet ikke er undergitt noen domstolskontroll. Dette er både utilfredsstillende og unödvendig.

Når det gjelder den oppgave å skape en betryggende domstolskontroll på de områder hvor de ordinære domstoler er fraveket, må jeg henvise til de antydninger jeg har gitt i den trykte fremstilling. Det sier seg selv at meningene her kan være delte, og spörsmålet krever en grundig utredning.

Jag nevner dog at vi i Norge når det gjelder den utbygging av vår domstolskontroll jeg har skissert, etter min mening burde kunne lære meget av Sverige og Finnland, hvor domstolskontrollordningen er yngre og har kunnet ta större hensyn til forvaltningstvistenes karakter i det moderne samfunn.

Det vil fremgå av det jeg her har sagt at jeg mener at det ikke skulle være nödvendig å opprettholde noen adgang til ved lov å fravike domstolskontrollen. Jeg innser ikke at det i noe tilfelle er praktisk ugjennomförlig eller uforenlig med en rasjonell gjennomföring av forvaltningslovgivningen uten fravik å opprettholde betryggende domstolskontroll i en eller annen form for ethvert forvaltningsvedtak som vedrörer den enkelte borgers rettsstilling. Etter min mening er dette også et rimelig rettssikkerhetskrav i vår tid.

Det hevdes ofte at dersom forvaltningen skal vente til domstolenes endelige avgjörelse av en tvist foreligger, vil dette i mellomtiden skape en usikkerhet, som hindrer en rasjonell gjennomföring av loven, selv om en rettssak ikke har oppsettende virkning. Dette argument synes ikke avgjörende. Den enkelte borger må i vår tid stadig handle ut fra sin forståelse av loven. Det samme krav må man endog med större grunn kunne stille til forvaltningens organer.

Min konklusjon blir således at det i vår tid må stilles det krav til rettssamfunnet at det består en alminnelig adgang til domstolskontroll av lovligheten (legaliteten) av alle forvaltningens vedtak.

Denne alminnelige rett må ikke fravikes — men domstolsordningen må tilpasses samfunnsutviklingen slik at domstolskontrollen kan möte de behov for en betryggende domstolspröving som er til stede i samfunnet til enhver tid.

At dette mål realiseres, er en viktig forvaltningsrettslig oppgave.

Korreferenten, professor *Nils Herlitz* (Djursholm):

Det är naturligt, att man efter inledaren velat höra en svensk. Vi är i Sverige mitt uppe i en livlig diskussion de lege ferenda. Att jag har anlitats, fast jag redan vid otaliga tillfällen uttalat mig i frågan, kan kanske ändå anses naturligt, eftersom jag har haft åtskilligt att göra med den inte bara som vetenskapsman utan också som politiker och som ledamot av en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till lagstiftning om besvär — besvärssakkunniga. Det är mig emellertid angeläget att understryka orden *har haft*. Besvärssakkunniga fortsätter inte längre sitt arbete. Sedan vi för något mer än 2 år sedan avgav ett principbetänkande, har arbetet vilat i avvaktan på justitieministerns avgörande, om och av vem och hur frågan om det administrativa rättsskyddet skall bedrivas i fortsättningen. Han torde därvid begrunda de yttranden över vårt principbetänkande från ett stort antal myndigheter och organisationer, som ligger på hans bord sedan hösten

1955, och de riktlinjer, avvikande från besvärssakkunnigas, som har uppdragits från oppositionshåll i riksdagen. Om de överväganden, som kan ha ägt rum i justitiedepartementet under dessa år, har jag ingen kännedom.

Inledarens utomordentligt innehållsrika och tankeväckande framställning kunde ge anledning att här taga upp en mångfald olika ämnen. Den tid jag förfogar över har jag emellertid trott mig böra använda till några mycket summariska reflexioner de lege ferenda ur svensk synpunkt. Det skall kanske ändå inte behöva betyda, att vi »talar förbi varandra» denna gång.

Frågan har rubricerats så: »domstolskontrollen med forvaltningens vedtak». Gällde det att riktigt teoretiskt analysera problemet, kunde man fråga sig, om denna välbekanta frågeställning riktigt träffar problemets kärnpunkt. Den utgår från två faktorer såsom givna: domstolarna och förvaltningen. Men vad är en domstol? Vad är ett förvaltningsorgan? Dessa ord täcker ju i själva verket vart för sig mycket olikartade realiteter under olika tider och i olika länder — och inom ett och samma land sammanför vi under dessa sammelrubriker företeelser, som just ur rättsskyddets synpunkt är mycket olikartade. Naturligtvis än ändå var och en av de båda faktorerna — förvaltning och domstolar — i de nordiska länderna så ensartad, att ett givande meningsutbyte lätt kan etableras. Men min kritiska reflexion är kanske ändå inte bara en onyttig skrivbordskonstruktion. Då resonemang om domstolskontroll, som oftast sker, går ut från att förvaltningen är en enhetlig maktapparat i regeringens hand, har en svensk fog för att påminna om, att denna föreställning icke helt stämmer med svensk och finländsk rätt. Och vad viktigare är: inte bara hos oss utan även annorstädes — inte minst i Danmark och Norge — är det karakteristiskt för den moderna utvecklingen, att det inom det vi kalla förvaltning utvecklats en vildvuxen flora av särpräglade, mer eller mindre självständiga, mer eller mindre domstolsliknande organ; vad inledaren meddelar därom från Norge är mycket intressant. Liksom inledaren har man allestädes svårt att passa in dem i det traditionella schemat. Överallt hesiterar man liksom han, om och under vilka betingelser de skall tilläggas namnet domstolar, förut gärna förbehållet en bestämd, särpräglad organgrupp. Men de tycks förutbestämda att i framtidens statsliv få en allt större betydelse. Vad som sagts pekar på att det utanför domstolsväsendet i trängre mening kan beredas mer eller mindre av rättsskydd. Verklighetens mångahanda låter sig inte riktigt helt fånga, om vi tänker oss en grupp av statsorgan, som principiellt bör

vara underkastad kontroll, och en annan, som skall utöva den. Problemet är egentligen mera differentierat. Jag skulle snarast vilja uttrycka det så, att det bör skapas det rättsskydd, som i varje särskilt fall behövs, vare sig vi kallar de organ, som åstadkomma det, för förvaltningsmyndigheter eller domstolar.

Den svenska ordningen för administrativt rättsskydd har på senare tid varit föremål för diskussion och kritik. Man skulle kunna säga, att den kritiserats i två hänseenden.

För det första hävdas det, att de rättsskyddsorgan, som med regeringsrätten i spetsen vuxit fram vid sidan av de allmänna domstolarna och för vilka vi börjat använda termen förvaltningsdomstol, inte bereder ett tillfredsställande rättsskydd, att, med andra ord, deras kontroll inte kan erkännas som en sådan domstolskontroll, som vår inledare förfäktar.

För det andra konstaterar man, att dessa organs kompetens är begränsad: det finns stora områden, där varken de eller de allmänna domstolarna kan ingripa. Man kräver därför att deras eller de allmänna domstolarnas kontroll skall vidgas.

Jag skall beröra dessa två frågekomplex i tur och ordning. På den första av dem — den outtömliga frågan: förvaltningsdomstol c:a allmän domstol — antar jag att vi här icke bör spilla för mycket tid. Jag skall i varje fall stanna vid några korta anmärkningar.

Det har på senare tid talats åtskilligt i Sverige om en vidgning av de allmänna domstolarnas kontrollfunktioner på förvaltningsdomstolarnas bekostnad. En sådan har hävdats i doktrinen, och i åtskilliga rättsfall har det prövats på, hur långt högsta domstolen vill gå på nu gällande rätts grund. I den allmänna diskussionen ställdes frågan om förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar i skarp relief i det mycket uppmärksammade sk. Lifaco-målet. I riksdagsaktionerna för ökat administrativt rättsskydd har det lämnats öppet, om den generella domstolskontroll, som där förordats, skall utövas genom allmänna domstolar eller ej; utåt har emellertid aktionen ganska allmänt förståtts såsom gällande de allmänna domstolarna.

För min del ser jag, liksom inledaren, valet såsom en företrädesvis praktisk fråga. Det ena systemet är kanske — eller rättare sagt: det kan göras — så gott som det andra. Då jag för min del inte kan önska en övergång till det dansk-norska systemet, liksom det inte torde vara många i Danmark eller Norge, som vill överge det, är det framför allt därför, att man inte gärna bör göra en så genomgripande omvälvning utan mycket starka skäl. Bland dem, som yttrat sig över besvärssak-

kunnigas betänkande, är det också blott några få, som ganska försiktigt uttalat sig i denna riktning.

Men detta innebär ej, att allt är bra som det är.

För det första: Liksom de allmänna domstolarna redan nu utövar kontroll på vissa, mycket begränsade områden, kan jag väl tänka mig, att man kan finna andra, kanske större områden, där en sådan kontroll vore naturlig. Det har framkastats vissa uppslag i den riktningen. Sådana idéer bör prövas fördomsfritt och praktiskt.

För det andra reser sig frågan om de organ vi kallar förvaltningsdomstolar är vad de bör vara; det är samma fråga, som inledaren ingående dryftat med avseende på norska ankenevnder m.fl. Jag är okänslig för den invändningen att de — som det heter »verkar inom förvaltningen». Jag har redan antytt, att det för mig i och för sig är ett tomt ord. Det avgörande är om de har en sådan sammansättning, sådant förfarande och sådana funktioner, att de kan bereda ett så gott rättsskydd, som kan begäras med hänsyn till de frågor de ha att behandla. Därom kan inga generella omdömen fällas. Särskilt skall jag lämna de mycket viktiga organisatoriska frågorna åsido. Men ett moment måste jag beröra. Procederet erbjuder icke alltid den säkerhet man kunde önska i vanskligare och ömtåligare fall. Jag betraktar det som en viktig uppgift att gestalta förfarandet så, att det med bibehållande av sin gamla enkelhet och smidighet i det stora flertalet fall ger möjlighet till en mera tillfredsställande behandling av mera maktpåliggande frågor. Besvärssakkunniga har i sitt betänkande angivit, hur de trott att det kan ske: möjligheter till muntliga förhandlingar och vittnesförhör, indragande i möjligaste mån av representanter för det allmänna som de enskildas motparter, konsekvent genomförd kommunikation osv. Det är en sådan processordning — som vid behov något så när motsvarar de allmänna domstolarnas — som jag förutsätter, då jag i fortsättningen talar om förvaltningsdomstolarnas kontroll.

Mer skall jag ej säga om organen för kontrollen. Däremot måste jag dröja vid frågan om kontrollens räckvidd. Hur generell skall den vara? Och ur vilka synpunkter skall förvaltningsbeslut prövas?

Det talas ofta om nödvändigheten av domstolskontrollen — vare sig den utövas av den ena eller andra sortens domstolar — är generell och undantagslös. Faktiskt har man på de flesta håll måst kompromissa, på ett eller annat sätt. I England och Amerika har domstolarnas kontroll på stora områden satts ur funktion. Detsamma gäller Danmark och Norge.

Svensk rätt har också kompromissat. Om vår kompromiss innebär,

att vägen till domstol är stängd på större områden än i andra länder, vågar jag inte söka bedöma, i varje fall inte innan vi fått den redogörelse som inledaren har bebådat. Huru därmed än må förhålla sig, är emellertid den nuvarande bestämningen av förvaltningsdomstolarna från allmän synpunkt säregen. De märkligaste luckorna i vårt rättsskydd är konsekvenser av att vi traditionellt betraktar regeringsrättens verksamhet som en utövning av K.M:ts myndighet. Denna konstruktion — mer än en konstruktion är det icke — medför för det första, att regeringens beslut aldrig är underkastade regeringsrättens prövning. För det andra har man måst göra en uppdelning av de administrativa besvärsmålen. De går antingen till regeringsrätten eller till regeringen. Uppdelningen har emellertid ej gjorts genom uppställande av en allmän princip, t.ex. om »rättsfrågors» behandling, utan genom en enumeration av de särskilda slags mål, som skall behandlas av regeringsrätten. Det är en åtskillnad, som erinrar om den som göres i Danmark och Norge genom att lagstiftningen begränsar eller utesluter domstolskontrollen. På båda hållen är det lagstiftningen, som är avgörande. Men den stora — praktiskt mycket väsentliga — skillnaden är, att medan det i Danmark och Norge behövs lag för att begränsa domstolarnas kompetens, behövs det i Sverige lag för att etablera den. Och lagstiftningen har ofta försummat att ingripa, där den verkligen behövts.

Det pågår nu — för första gången sedan regeringsrättens tillkomst för 50 år sedan — en systematisk genomgång av lagstiftningen i syfte att föra nya områden under dess kontroll; inledaren har inte berört detta arbete. Om önskvärdheten av en sådan reform är det nog i princip inte delade meningar.

Vad däremot angår själva principen för den nuvarande ordningen, är det långt ifrån någon enhällig mening i Sverige, att den är otillfredsställande. I riksdagen, där frågan har blivit en politisk tvistefråga, är det bara på oppositionshåll det har visats intresse för ett vidgat rättsskydd. Det är från svensk synpunkt något av en sensation, att en förutvarande socialdemokratisk justitieminister går i spetsen för rättsskyddssträvandena i Norge. Och i många av yttrandena över besvärssakkunnigas principbetänkande har den uppfattningen kommit fram, att det i stort sett är bra som det är. Påfallande är särskilt, att varken regeringsrätten eller kammarrätten har förordat någon principiell reform.

Det har å andra sidan höjts röster för någon sorts radikal, helt förutsättningslös lösning av de administrativa rättsskyddsproblemen. Man har hört dem i riksdagen, i litteraturen och i några yttranden över besvärssakkunnigas betänkande. Någon mera konkret linje har emel-

lertid ej utformats, och vad man från detta håll förordat är sålunda i första hand en förutsättningslös utredning av hela problemkomplexet — något, som eventuellt efter högt föredöme kan intressera även dem, som »vill att ingenting skall ske.»

För min del har jag inte kunnat övertygas om nödvändigheten av så radikala grepp. Å andra sidan är det efter min mening icke rimligt, att Sverige slår sig till ro med den nuvarande ordningen. Vi har sålunda i besvärssakkunnigas principbetänkande försökt bygga på det bestående grund, men trott oss inom den ramen kunna anvisa utvägar för en väsentligt vidgad domstolsprövning. Jag skall ta fasta på huvudpunkterna.

Det gäller för det första att skapa möjlighet för en domstolsprövning av regeringsbeslut — detta som i andra länder betraktas som en kärnpunkt i det administrativa rättsskyddet. Men vi har varit medvetna om, att det i Sverige tar emot på denna punkt; jag tror nästan att de flesta ryggar tillbaka från tanken. Därför är det ett försiktigt steg vi tänkt oss: en möjlighet till talan mot K.M:ts beslut, som vore begränsad ungefär på samma sätt, som det extraordinära rättsmedel vi i Sverige kalla resning. Vårt uppslag utgör en slående parallell till inledarens tanke att ankenevnders beslut i extraordinära fall skulle underkastas domstolsprövning. Jag nämner detta särskilt därför att vårt förslag i denna del har förbisetts av inledaren — liksom av många andra, som uttalat sig om våra linjer. Det är kanske ett alltför försiktigt steg. Jag tröstar mig med att domstolskontrollen kan utsträckas till regeringens åtgärder även på andra vägar än vi haft att befatta oss med. För det första hoppas jag, att den lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar, som är under förberedande, skall bereda ett visst rättsskydd även på denna punkt. För det andra: om vi i Sverige skulle ta det realistiska steget att lägga en väsentlig del av den maktutövning, som nu formellt utövas av konungen i statsrådet, i ministrarnas händer, bortfölle en stor del av svårigheterna. Att beslut, som fattas av ministrar, underkastas domstolsprövning kan icke — mot vad justitieministern för ett antal år sedan hävdade — vara mera onaturligt i Sverige än i andra länder.

Vår andra reformlinje, som har redovisats i inledarens tryckta framställning, innebär en anslutning till de linjer, som Hammarskjöld för femtio år sedan drog upp, men som inte följdes, och till finländsk rätt, som kan sägas ha följt just dem. Vi ha tänkt oss, att regeringsrätten, jämte det att den behölle sin nuvarande, enumerativt bestämda kompetens, principiellt skulle tilläggas generell befogenhet att, när ett besvärsmål kan fullföljas till K.M:t (och det är hos oss i regel fallet), avgöra

däri förekommande rättsfrågor. Det innebär, att vi fasthåller ett väsentligt drag i den svenska rätten: icke två skilda vägar, den ena administrativ, den andra judiciell, utan en enda väg, på vilken en allsidig prövning kan ernås. Vi ha trott, att menige man skulle ha svårt att smälta de besvärligheter det skulle innebära att först gå en administrativ väg ända »till kungs» för att sedan pröva domstolsvägen, kanske i två eller flera instanser. Men inom denna ordnings ram har vi velat uppställa en generalklausul, som kompletterar enumerationen, erbjuder en generell möjlighet till domstolsprövning liksom i de andra nordiska länderna.

Jag stryker under detta därför att det ofta undanskymts i debatten. I själva verket står vi — om man bortser från frågan om talan mot K.M:ts beslut — på precis samma principiella linje som de svenska talesmännen för mera radikala lösningar. Emellertid tänker vi oss, att vissa slags beslut måste genom lagstiftning undandragas domstols prövning, såsom på stora områden sker även i Danmark och Norge och på andra håll. Jag har till skillnad från inledaren svårt att tro, att man, när det kommer till kritan, kan undvara sådana undantag, större eller mindre.

Nu går jag, herr ordförande, med hänsyn till tidsnöden, förbi en mycket intressant fråga för att vända mig till en ännu intressantare.

Vårt förslag har ju ställt oss inför en uppgift, som annorstädes är välbekant, men förut föga bekymrat oss i svenskt rättsliv: att göra en skillnad mellan — summariskt uttryckt — rättsfrågor och andra frågor. I det ena utlåtandet om vårt betänkande efter det andra upprepas det, att detta är en hopplöst svår, om inte olöslig uppgift.

Det är inte underligt, om en svensk, som har varit ovan vid frågeställningen, inte i första taget kan trygga sig vid inledarens uttalande att gränsdragningen mellan rättsfrågor och annat icke vållar särskilda svårigheter. Det visar sig dock, att gränsen dras på mycket olika sätt (t.ex. i de anglosaxiska länderna och Tyskland); »legalitet», »lovlighet», rättstillämpning, rättsprövning är inte aprioriska begrepp. Och det visar sig inom varje särskilt rättssystem svårt att på ett invändningsfritt tillämpa allmänna principer på livets växlande förhållanden; inledarens intressanta redogörelse för norsk rätt visar — tycker jag — detta.

Men problemet, som är av fundamental betydelse, inställer sig ofrånkomligen då vi har försökt följa Hammarskjölds linje från 1907. Det har inställt sig i Finland, där man har följt den linjen. Man har precis samma problem i Danmark och Norge, England och Amerika, Tyskland och Frankrike. Och det inställer sig naturligtvis också för dem som

skulle vilja lösa de svenska rättsskyddsproblemen efter radikalare linjer än vi.

Besvärssakkunniga har icke gett sig in på att analysera problemet och söka precisera, vilka slags frågor som skulle förbehållas regeringsrätten; den viktiga uppgiften återstår, och mycket olika lösningar är tänkbara, så att regeringsrättens uppgifter kunde bli vidare eller trängre. För egen del kan jag inte anvisa några linjer. Låt mig bara med några ord antyda — kanske i lite summarisk och tillspetsad form — några frågeställningar, som jag känt mig stå inför.

Det ligger nära till hands att göra gränsdragningen ungefär efter samma linjer som följs annorstädes i Norden, liksom också t.ex. i Tyskland. Man tar i första hand fasta på i vad mån förvaltningsakterna äro normerade, determinerade genom lag, i vad mån de i den meningen har karaktären av rättstillämpning. Man har då att bygga på lagbudens avfattning. Mig har detta alltid förefallit svårt. Jag frågar mig särskilt — för att anknyta till inledarens utredning — om domstolskontrollens räckvidd verkligen skall bero av om lagstiftaren sätter in ett mycket vagt rättsbegrepp i lagtexten — t.ex. om att ett avgörande skall bero av att någonting är »nyttigt», »skadligt», »nödvändigt» eller dylikt — eller icke gör det. Gränsdragningen blir svårare, ju mer man gör allvar av vad nu för tiden alltmer framhålles beträffande lagtolkning: att orden under alla omständigheter är mycket ofullkomliga uttryck för ett delvis osynligt innehåll.

Men om man nu lyckas dra en gräns mellan det rättsligt determinerade och det odeterminerade, är det då utan vidare givet, att det förra men icke det senare skall vara underkastat domstolsprövning? Är m.a.o. den ena sortens prövning till sin natur förvaltningsmässig och enbart förvaltningsmässig, medan den andra begreppsenligt hör domstolar till? Det ligger icke i och för sig något för tanken orimligt däri, att även skönsmässig prövning anförtros åt domstol. Det är det som sker då den svenska regeringsrätten nu prövar besvärsmål ur alla de synpunkter, som den beslutande förvaltningsmyndigheten haft att anlägga. Inledaren finner det principiellt oriktigt, därför att den då kommer att fungera som ett förvaltningsorgan. Ja, så måste man ju se saken, om man utgår från en i sakens natur liggande skillnad mellan rättsskipning och förvaltning. Men jag vågar ändå fasthålla min mening, att det har visat sig vara en god ordning. Faktiskt sker väl något liknande i Finland, så vid som man där i praxis fattar högsta förvaltningsdomstolens kompetens. Också i Danmark och Norge finns det ju exempel på att domstolsprövningen är allsidig. Det är självklart att en sådan ordning, tilläm-

pad över hela linjen, skulle förlama förvaltningen och alltså vara orimlig. Men på samma gång kan man inte blunda för att behovet av domstolskontroll på sätt och vis är särskilt stort, då lagen lägger odeterminerade befogenheter i förvaltningsmyndigheternas händer, i synnerhet då det gäller djupgående ingrepp i friheten.

Å andra sidan kan man fråga sig — det har jag redan antytt — om den blotta omständigheten, att av en eller annan anledning en noggrann reglering funnits erforderlig, under alla omständigheter gör just en domstolsprövning angelägen. Kanske är våra traditioner härutinnan skiljaktiga. Kanske har svensk lagstiftning — som utformats utan syfte att bestämma räckvidden av domstolars prövning — gått längre i att binda förvaltningens verksamhet. I varje fall reser sig hos oss frågan, huruvida domstolsprövning skall vara en konsekvens av bundenheten beträffande den hos oss ganska betydelsefulla lagstiftning, som ligger i regeringens hand.

I inledarens redogörelse skymtar här och var den tanken, att det avgörande icke egentligen skulle vara vad som i och för sig faller under ett aprioriskt begrepp — rättsfrågor, rättstillämpning, laglighet — utan vad lagstiftaren velat ha underkastat domstols prövning. Det är en tänkvärd synpunkt. Den skulle leda till ett önskemål att lagstiftaren lägger sig vinn om att med avseende på olika sorters avgöranden fastslå, i vad mån de skall kunna underkastas domstols prövning. Därvid kan man väl tänka sig att prövningen på olika områden sker efter olika linjer; mer än inledaren själv har jag intresserats av de mångfaldiga incitament i den riktningen man kan återfinna i hans framställning.

Man må inte invända, att domstolsprövningens räckvidd på detta sätt blir beroende av lagstiftarens vilja. Det gör den ju redan t.ex. i Danmark och Norge på det sättet, att en lag kan lägga nästan hur stor frihet som helst i myndigheternas händer och därmed utesluta domstolskontrollen. Vi kommer inte ifrån att domstolskontrollens räckvidd beror av lagstiftningen. Detta är ett mycket viktigt förhållande. Det faller i själva verket i ögonen överallt i världen, i hur hög grad den domstolskontroll, som bygger på åtskillnaden mellan rättstillämpning och annat, på detta sätt har eluderats.

Hur väl vi än på olika håll anordnar det administrativa rättsskyddet efter den grundlinjen — som inledaren och jag är ense om — att någonting som kallas rättsfrågor skall bero av domstolar, är det aldrig tillfyllest. Vi måste därutöver hävda kravet på att det lagstiftas i sådana former, att skyddet icke blir verkningslöst.

Professor *V. Merikoski* (Helsingfors):

Såsom i referatet framhålles, håller den principen på att befästa sig, att förvaltningsmyndigheternas åtgärder skall kunna bringas under domstolskontroll. I en del länder anförtros denna kontrolluppgift åt de allmänna domstolarna, i andra utvecklas åter ett mer eller mindre fullständigt system av särskilda förvaltningsrättsliga domstolar.

Såvitt jag ser är dessa båda system ur rättssäkerhetens synpunkt rätt så likvärdiga. Men då man beaktar förvaltningsverksamhetens fortgående utvidgning, förstår man mycket väl den tydligt skönjbara utvecklingstendensen, att de förvaltningsrättsliga domstolarna vinner mark av de allmänna domstolarna.

Frågan därom, vilketdera domstolssystemet man väljer, är enligt min mening mindre viktig än frågan, huru långt domstolarnas befogenhet att kontrollera förvaltningsåtgärderna skall utsträckas. Fastställandet av gränsen för denna utsträckning förutsätter ställningstagande till den skönsmässiga förvaltningsverksamhetens problem, till det s.k. fria skönet i förvaltningen.

Förvaltningens bundenhet inskränker sig inte endast till sådana så att säga »klara» fall, i vilka ärendet utan vidare avgöres på basen av lättfunna och lättförstådda, klara och ostridiga stadganden och bindande normer. Lagtolkning behövs ofta också på förvaltningens område. Men det prövningstänkande, som ingår i tolkningen, är icke fri prövning, då det utföres av en förvaltningsmyndighet, lika litet som då det utföres av domare. Fri prövning är inte heller bevisbedömningen eller över huvud taget inte heller den bedömning av sakens faktaunderlag, som sker för att klargöra vad som i ärendet skall anses »styrkt». Vidare kan konstateras, att förvaltningsmyndigheternas prövning inte är fri vid tillämpning av olika slags erfarenhetssatser eller vid bildandet av värde- och gradomdömen. Speciellt just vid sådant prövningstänkande kan gränsen mot den fria prövningen ofta bli rätt svår att påvisa. Man måste utgå ifrån, att denna gräns inte är skarp, utan att s.k. elastiska rättsnormers eller rättsliga standarders tillämpningsområde och området för den fria prövningen icke i praktiken kan skarpt åtskiljas.

Men teoretiskt sett är skillnaden mellan en av strikta och elastiska normer bunden verksamhet å ena sidan och en skönsmässig förvaltningsverksamhet å andra sidan klar och rätlinjig. Vid bunden verksamhet kan i allmänhet, i princip, endast en enda lösning anses vara riktig. Möjlighet till flera alternativa lösningar finns icke. Annorlunda förhåller sig saken vid skönsmässig förvaltningsverksamhet. Där får den avgörande myndigheten fri från rättsligt bindande föreskrifter träffa sitt val mellan två eller flera förslag till avgörande, vilka förslag sinsemellan måste anses vara rättsligt sett likvärdiga.

Den på förvaltningen inriktade domstolskontrollens utsträckning måste, såvitt jag ser, anpassa sig efter gränsen mellan bunden och skönsmässig förvaltning. Den bundna förvaltningsverksamheten skall i allmänhet vara underkastad domstolskontroll, den skönsmässiga skall stanna utanför.

Denna princip fordrar emellertid vissa förtydliganden och förbehåll. I följande skall jag endast beröra de två viktigaste frågorna, nämligen för det första förhållandet mellan elastisk rättsnorm och fri prövning och för det andra de allmänna rättsliga begränsningarna för den fria prövningsrättens utövande.

En elastisk rättsnorm är inte avsedd att bygga på basen av begrepp med exakt

innehåll och klara utgångspunkter på det sättet, som de strikta rättsnormerna. Men för vardera normtypen är *det* gemensamt, att normernas tillämpning skall leda till *ett enda avgörande,* som måste erkännas vara riktigt. Detta likställande av den elastiska normen med den strikta rättsnormen är det skäl att särskilt poängtera för undvikande av den begreppsförvirring, som föranledes av att användandet av elastiska normer ofta felaktigt anses vara skönsmässig förvaltning.

Mycken tankemöda har i de forskningar, som syftat till att klargöra förhållandet mellan den fria prövningen och de elastiska normerna, offrats på frågan vilka slags stadganden enligt sitt innehåll skall anses vara berättigade till fri prövning och i vilka fall fråga är om en sådan norm, som leder till ett enda avgörande, en norm, vars tillämpning således kan rättsligt kontrolleras.

De till synes ändlösa och olösliga svårigheter, i vilka man hamnar med avseende å den sistnämnda frågan, leder till den tanken, att man borde försöka finna problemets lösning på andra vägar. En möjlighet synes erbjuda sig däri, att man avstår från den tanken, att stadgandets språkliga uttrycksform i och för sig skall vara nog för att ange huruvida fråga är om en rättsnorm eller om något slags prövningsprincip eller direktiv, som icke är direkt rättsligt bindande, men avsedd att tagas i beaktande vid den fria prövningen som en allmän riktlinje. Man måste också avstå från den uppfattningen, att begreppen »behövlighet», »farlighet», »nödvändighet», »allmänt intresse» osv. skulle ha ett redan av sakens natur härflytande allmänt, i alla rättsordningar likadant innehåll, och att man alltså på ett allmängiltigt sätt, enbart på basen av stadgandets språkliga uttrycksform skulle kunna avgöra, när fråga är om en rättsnorm, när icke. Enligt min mening måste man för varje stadgande för sig försöka utreda huruvida lagstiftaren har avsett att göra det till en rättsnorm eller icke. Härav följer bl.a., att ett likalydande stadgande i *en* stats positiva rätt kan vara en (elastisk) rättsnorm, men i en annan stats sakna egenskapen av rättsnorm. Man kan t.o.m. tänka sig, att ett likalydande stadgande också inom den inomstatliga rätten kan — till följd av rättsordningens bristande enhetlighet och heterogenitet hos lagstiftningen för olika livsområden — uppträda än inom den ena, än inom den andra gruppen.

Utövandet av förvaltningsmyndighetens prövningsrätt är underkastad vissa allmänna rättsliga begränsningar. Sådana begränsningar har också framhållits i referatet. Tämligen allmänt omfattad börjar numera den närmast i fransk rättspraxis utvecklade läran om »détournement de pouvoir» vara, på vilken lära den s.k. *principen om ändamålsbundenhet* kan bygga. Likaså kan man såsom en allmän begränsning för den fria prövningen uppställa *likställighetsprincipen.* Beträffande den rättsliga kontrollen av denna princip och det allmänna *objektivitetskravets* iakttagande har uppfattningarna ännu inte stadgat sig. På en del håll har man utvecklat en sådan lära, att domstolarna borde ha rätt att upphäva uppenbart orimliga förvaltningsbeslut. Jag har förstått, att referenten inte vill godkänna detta och jag förenar mig i detta avseende till fullo med honom. För att avvärja godtycke inom förvaltningen är det icke behövligt att operera med det ytterst vaga begreppet uppenbar orimlighet. Det måste anses vara en uppgift av största vikt för rättspraxis och för den förvaltningsrättsliga doktrinen att utveckla exaktare principer för avgränsningen av den fria prövningen. För min del anser jag, att just principen om ändamålsbundenhet samt likställighets- och objektivitetsprinciperna är viktigast.

Med det sistnämnda avser jag ett införande av det civilrättsliga begreppet bonus pater familias i förvaltningsrätten: en tjänsteman kan anses ha avvikit från objektivitetens krav, om det är otänkbart, att en annan för tjänsten kompetent och omsorgsfull person i tjänstemannens ställning skulle ha kunnat träffa ett likadant avgörande. Avvikelsen från linjerna för de allmänt godtagbara avgörandena bör alltså vara väsentlig, rätt uppenbar och s.a.s. grov innan objektivitetskravet kan anses ha blivit åsidosatt. Gränsen är alltså obestämd och flytande men det oaktat ingalunda rättsligt betydelselös.

Fastställandet av den fria prövningens rättsliga gränser är en nödvändig förutsättning för åstadkommandet av rena linjer vid särskiljandet av förvaltning och rättsskipning, något, som enligt min mening rättspolitiskt sett måste anses vara en fråga av största vikt.

Finlands förvaltningsrättsliga rättsskyddssystem är vad beträffar särskiljandet av förvaltning och rättsskipning för de högsta instansernas del ur teorins synvinkel oklanderligt. Där överlämnas rättsfrågorna åt domstolarna och ändamålsenlighetsavgörandena förbehålls förvaltningsmyndigheterna. Då man nyligen i Sverige har föreslagit en övergång till det här antagna systemet, som *Hammarskjöld* på sin tid föreslog, kan det måhända intressera våra gäster att få höra en del sifferuppgifter, som visar huru systemet har gestaltat sig i praktiken.

Under åren 1932—55 har ungefär 106 000 besvärsärenden förekommit till avgörande i Högsta Förvaltningsdomstolen. Av dessa har 726 eller alltså ca ¾ % överförts till regeringens avgörande.

I de 726 överförda fallen har besvären förkastats i 683 fall. I 16 fall har beslutet upphävts och ärendet återförvisats. I 14 fall har beslutet ersatts med ett nytt beslut.

Allt som allt i 30 fall har alltså besvären i överfört ärende ur klagandens synvinkel lett till resultat. Uttryckt i procent är detta ca 4 % av de överförda ärendenas antal och ca 0,03 % av besvärsärendenas totalantal. Enklare och mera avrundat betyder detta, att ett ändamålsenlighetsbesvär har lett till resultat i tre fall av 10 000 i av Högsta Förvaltningsdomstolen handlagda besvärsärenden. Om endast ändringen av det överklagade beslutet beaktas, kommer man till, att besvären har lett till resultat i ett fall av 7 000.

På goda grunder kan man fråga sig, om det är skäl att upprätthålla ett system, som åsamkar myndigheterna en hel del besvär, men vars resultat är så här magra och som inte behövs för rättssäkerhetens skull. Frågan är så mycket mer befogad som de överförda ärendena endast i ytterst få fall är sådana, att regeringen måste få förverkliga sin politik vid deras avgörande. Vidpass hälften av de ärenden, i vilka regeringen har stannat för återförvisning eller ändring, är enkla näringstillståndsfrågor i liten skala. De övriga äro till största delen snarast bagatellartade avgöranden utan vidsträcktare politisk betydelse. Om det är nödvändigt för regeringen att i något slags ärenden få förverkliga sin egen politiska linje, så borde därtill enligt min mening användas andra medel än dem, som besvärsvägen erbjuder. Närmast kommer då ifråga utfärdandet av administrativa direktiv eller i sista hand förändring av behörighetsförhållandena mellan myndigheterna.

Här är inte tillfälle att ingå på frågan vilka orsaker, som i Finland har inverkat på de överförda ärendenas ringa antal, men det kan man på basen av siffrorna konstatera, att systemet i praktiken visat sig vara annorlunda än vad det i ljuset av teorin synes vara.

Højesteretsdommer *J. L. Frost* (Köpenhamn):

I Danmark har Adgangen til Domstolsprøvelse af Administrationens Afgørelser siden 1849 (bortset fra Oktoberforfatningen af 1855) hvilet paa en Grundlovsbestemmelse, nu 1953-Grundlovens § 63, hvor det hedder, at Domstolene er berettigede til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser. Paa Grundlag af denne Bestemmelse har der udviklet sig en Praksis, hvorefter danske Domstole principielt prøver alle Arter af Forvaltningsakter og prøver saavel Akternes formelle som materielle Retmæssighed, men i sidstnævnte Henseende saaledes, at de — som det hedder i den teoretiske Hovedregel — kun prøver Administrationens Retsanvendelse, ikke dens (frie) Skøn. Det vilde være fristende ved en Gennemgang af nyere Retspraksis at give et levende Billede af, hvor vidt danske Domstole gaar i deres Prøvelse, men det tillader Tiden ikke, og jeg skal derfor nøjes med at uddrage visse Hovedlinier af Praksis, dog kun f.s.v. angaar Prøvelsen af Afgørelsernes materielle — ikke formelle — Retmæssighed.

Danske Domstole har ikke indskrænket sig til at prøve Afgørelser, der støtter sig til klare eller dog nogenlunde klare Lovudtryk. De har ogsaa prøvet administrative Afgørelser, som hviler paa elastiske, ubestemte, undertiden højst ubestemte, Lovudtryk. Det kan diskuteres, om man i saadanne Tilfælde bør tale om Retsanvendelse eller om Skøn. I mange af de Tilfælde, som har foreligget for Domstolene, forekommer det mig dog naturligst at tale om Skøn, og dette stemmer ogsaa med danske Dommes Terminologi. Men der er vel at mærke Tale om et *bundet* Skøn, og indenfor dette Omraade har Domstolene udvist en betydelig Tilbageholdenhed i deres Prøvelse. Der findes kun ganske enkelte Tilfælde, hvor Domstolene ligefrem har tilsidesat Administrationens Afgørelser, og det er i Reglen saadan, at man ikke i Præmisserne gaar nærmere ind paa en Vurdering af de Forhold, der kommer i Betragtning, d.v.s. at man ikke foretager en nærmere Efterprøvelse af det bundne Skøn. Man nøjes i Reglen med at sige, at som Sagen foreligger oplyst, findes der ikke Grundlag for at tilsidesætte Administrationens Skøn. Tidligere var Domstolene mere tilbøjelige til ligefrem at afvise en Prøvelse af Skønnet, men det gør man som Regel ikke mere. I Anvendelsen af den nysnævnte Formulering ligger, at man har foretaget en vis Prøvelse, at man ikke, som Sagen foreligger, har ment at kunne nærmere efterprøve — tilsideætte — Skønnet, men at man forbeholder sig sin Stilling for det Tilfælde, at Administrationens Afgørelse maatte forekomme klart uantagelig etc. Om Domstolene vil tilsidesætte eller ikke, maa bero paa den konkrete Sag. Her spiller det en Rolle, hvilken Karakter Sagen har, hvor godt den er oplyst, hvilken Forvaltningsmyndighed der staar bag Akten, og hvilke praktiske Muligheder der foreligger for, at Domstolene med Sikkerhed kan sætte deres egen Afgørelse i Stedet.

Forlader vi dette Omraade, det bundne Skøns Omraade, og gaar over til det frie Skøns Omraade, saa tror jeg, man maa sige, at danske Domstole, i alt Fald Højesteret, ikke i noget Tilfælde har efterprøvet, endsige tilsidesat, et helt frit Skøn. Jeg mener heller ikke, at der er Holdepunkter for at antage, at danske Domstole vil følge den af Professor Max Sørensen opstillede Grundsætning, at Domstolene skal kunne tilsidesætte Administrationens Skøn — om end det er frit — hvis Resultatet forekommer aabenbart urimeligt. F.s.v. man har ment at kunne støtte nævnte Grundsætning paa enkelte Domme eller Kommentarer til disse, er det næppe med Rette. Forholdet er kun det, at man i enkelte Tilfælde, hvor der var Tale om et bundet Skøn,

har antydet, at Skønnet kunde være saa klart i Strid med Lovens Mening, de faktiske Forhold etc., at Domstolene ved en Efterprøvelse kunde tilsidesætte det. Noget andet er, at det i mange Tilfælde, hvor Resultatet af Administrationens Skøn forekommer aabenbart urimeligt, vil ligge saadan, at Afgørelsen ikke er blevet til paa lovlig Maade, at der foreligger Magtfordrejning — hvilket spiller en stor Rolle ved danske Domstoles Prøvelse —, at der i Virkeligheden ikke er udøvet et pligtmæssigt — sagligt — Skøn, men udvist Vilkaarlighed etc., og hertil kommer endelig, at der i Virkeligheden ret sjældent vil være Tale om, at Skønnet er helt frit.

Uanset at Grundlovens § 63 siger, at Domstolene er berettigede til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, har man ment, at den lovgivende Myndighed i enkelte Tilfælde — men ikke generelt — kan udelukke Domstolene fra Prøvelse af administrative Akter. Det er sket i en Række Tilfælde, men danske Domstole har været utilbøjelige til at ville fortolke en Udelukkelsesklausul saaledes, at de er fuldstændig udelukkede fra Prøvelse, og Domstolene har krævet, at det skal fremgaa klart af Loven, at de er udelukkede. Netop i de allersidste Aar er Lovgivningsmagten iøvrigt gaaet den stik modsatte Vej, idet den har givet Domstolene Prøvelsesret — og endda fuld Prøvelsesret — paa særdeles vide og betydningsfulde Omraader. Jeg kan i denne Forbindelse nævne 1953-Grundlovens § 71, Stk. 6, hvorefter Domstolene fuldtud kan prøve en administrativ Frihedsberøvelse, og Grundlovens § 73, Stk. 3, hvorefter de fuldtud kan prøve ethvert Spørgsmaal om Ekspropriationsaktens Lovlighed og Erstatningens Størrelse. Nævnes kan endvidere en Lov af 1949 om Regulering af bymæssige Bebyggelser, hvorefter Domstolene ogsaa her kan prøve Erstatningens Størrelse. Og som et mere specielt Tilfælde kan jeg nævne den nye Færdselslovs § 18, der hjemler Domstolene Ret til at prøve, skønne over, om en Person er ædruelig i færdselsmæssig Henseende eller ikke. Endelig bør ogsaa nævnes to meget vigtige Love fra 1955, dels Loven om Tilsyn med Monopoler og Konkurrencebegrænsning og dels Loven om erhvervsøkonomiske Foranstaltninger. Forholdet er her det, at Administrationens Afgørelse kan forelægges for Nævn, og disse Nævns Afgørelser, hedder det i Lovene, kan indbringes for Domstolene. Selv om det efter Forarbejderne til Lovene maa antages, at man har villet give Domstolene en vidtgaaende Prøvelsesret, maa det antages, at de vil være tilbageholdende m.H.t. at udøve fuld Prøvelsesret, men jeg skal ikke komme nærmere ind paa dette Spørgsmaal.

Spørger man nu, om danske Domstole i tilfredsstillende Omfang udøver deres Prøvelsesret over for Administrationens Afgørelser, vil jeg mene, at Svaret maa blive, at Domstolsprøvelsen under Hensyn til de Muligheder der er for Prøvelse, er tilfredsstillende, men spørger man, om Mulighederne er helt tilfredsstillende, maa Svaret blive nej. Som allerede nævnt findes der adskillige Love, der — tilsyneladende ret kritikløst — udelukker Domstolenenes Prøvelsesret. Dette bør ikke fremtidigt ske. Vil man i ganske enkelte Tilfælde udelukke Domstolene fra Prøvelsesretten, bør der kunne anføres tungtvejende Grunde herfor. Endvidere findes der Love, som overlader hele Udførelsen af Loven til Administrationen, uden at der i Loven eller i en administrativ Bekendtgørelse er angivet nærmere Retningslinier — for den konkrete Afgørelse —, som Administrationen skal følge. Ogsaa paa denne Maade har man indskrænket Domstolenes Mulighed for Prøvelse. Et Skridt i den rigtige Retning er dog f.Eks. den nye Fremmedlov af 1952, idet den — i Modsætning til den gamle Fremmedlov — bestemmer, i hvilke Tilfælde Justitsministeren kan

foretage Udvisning. Det vilde ogsaa fremme Domstolenes Mulighed for Prøvelse, om man i Lovene anvendte mere præcise og klare Lovudtryk, end det hidtil har været Tilfældet. Videre maa nævnes, at det vilde være af Betydning, om Administrationen — i alt Fald i et vist Omfang — fik Pligt til at begrunde sine Afhørelser, saa Domstolene ikke skal nøjes med en Begrundelse, der først fremsættes under den opstaaede Retssag. Endelig maa nævnes, at det vilde have stor Betydning for Prøvelsesmuligheden, om der blev givet Parterne Adgang til at gøre sig bekendt med de Dokumenter vedrørende Sagen, som Administrationen ligger inde med, saadan som det nu er sket ved de nævnte Love om Monopoltilsyn og erhversøkonomiske Foranstaltninger.

Hvis der indføres saadanne Reformer, som vil udvide Domstolenes Mulighed for Prøvelse, og hvis den Udvikling, som er i Gang, fortsættes, saaledes at stadig større Omraader inddrages under Administrationens Myndighed, er det givet, at Antallet af Forkvaltningssager vil vokse betydeligt, og paa en eller anden Maade maa der saa ske en Aflastning af Domstolene. Spørgsmaalet er i første Række, om man bør overlade hele Prøvelsen til Forvaltningsdomstole. Det er et stort og vanskeligt Spørgsmaal, som jeg ikke kan komme nærmere ind paa ved denne Lejlighed. Jeg maa nøjes med at sige, at jeg ikke tror, at der i Danmark vil være Sangbund for at overlade Prøvelsen til Forvaltningsdomstole. Jeg tror, man vil foretrække, at Prøvelsen af administrative Afgørelser som hidtil skal ligge hos de almindelige Domstole, hvis Dommere har med alle Slags Sager at gøre og ikke løber nogen Fare for at blive ensidigt indstillet. Da Grundloven af 1953 blev givet, var man ogsaa fra Folketingets Side klar over, at Forvaltningsdomstole næppe vilde blive mødt med samme Tillid fra Befolkningens Side som de almindelige Domstole, og dette — tilligemed Trangen til at bevare Retsenheden — bevirkede, at man, efter at have indføjet en Bestemmelse i § 63, der aabner Mulighed for Henlæggelse af Forvaltningssager til Forvaltningsdomstole, tilføjede en Bestemmelse om, at disses Afgørelser skal kunne prøves av Højesteret. — — — Jeg er derimod — ligesom Højesteretsdommer Wold — tilbøjelig til at mene, at Udviklingen sikkert maa medføre, at der til Aflastning af Domstolene indføres Nævn paa visse Omraader, hvor Sagsantallet er stort, hvor der kræves en særlig Sagkundskab, og hvor der skal handles hurtigt. Faar disse Nævn en virkelig sagkyndig Sammensætning og en forsvarlig juridisk Ledelse, der er helt uafhængig af Administrationen, vil de antagelig kunne udføre et godt og betryggende Arbejde og kunne foretage en Prøvelse, som vil være af stor Værdi, og som vil kunne aflaste Domstolene ganske betydeligt. Men efter min Mening bør diesse Nævns Afgørelser, saaledes som det er fastsat i Lovene om Monopoltilsyn og erhvervsøkonomiske Foranstaltninger, kunne indbringes for Domstolene. Disse skal kunne prøve Lovligheden af Afgørelserne, udøve en Legalitetskontrol, og i ganska enkelte Tilfælde maaske have en videregaaende Prøvelsesret. Ved Domstolenes Prøvelse bør den sædvanlige Instansfølge iagttages, saaledes at man begynder ved Underret eller — vel nok i de fleste Tilfælde — ved Landsret. Ved Behandlingen af disse Nævnsafgørelser bør man efter min Mening — lige saa lidt som ved Behandlingen af andre Forvaltningssager — indføre skriftlig Behandling eller slække paa de Principper, der ligger til Grund for Behandlingen af almindelige Retssager. En hurtigere Sagsbehandling kan nok være paakrævet, men det maa kunne naas ad anden Vej.

Min Konklusion bliver den, at man som Hovedregel fortsat skal overlade —

ogsaa den første — Prøvelse af administrative Afgørelser til de almindelige Domstole, og at Sagerne her skal behandles efter de almindeligt gældende Retsplejeprincipper. Udviklingen vil sikkert føre med sig, at der bliver Brug for Prøvelse ved Nævn paa visse særlige Omraader, men disse Nævns Afgørelser bør i alt Fald m.H.t. Lovligheden kunne prøves ved de almindelige Domstole efter sædvanlige Retsplejeprincipper. Ikke mindst paa Forvaltningsrettens Omraade har Domstolene en overmaade betydningsfuld Opgave m.H.t. at værne Borgernes Frihed og Ejendomsret.

Docenten *Gustaf Petrén* (Stockholm):

Herr Ordförande.

De nordiska juristmötena är Norge mycken tack skyldig för de utmärkta inledningar rörande förvaltningens rättssäkerhetsfrågor, som vid olika tillfällen kommit därifrån. Andenæs' översiktliga framställning 1951 om det administrativa rättsskyddets problem har blivit en nästan klassisk skrift. Till dagens överläggningar har vi på samma sätt fått ett av de viktigaste specialproblemen inom det administrativa rättsskyddet mönstergillt belyst av höjesterettsdommer Terje Wold. För egen del kan jag i stort sett ansluta mig till hans inspirerande inlägg. I alla fall får jag kanske komma med några personliga kommentarer. Det är därvidlag inte möjligt för mig att fylla de krav, som man i allmänhet uppställer beträffande förvaltningsavgöranden, nämligen att ge motiveringar för varje ståndpunktstagande. Tiden tillåter det icke; i stället får det bli några mera sammanfattningsvis framförda synpunkter.

Jag skulle då först vilja säga litet om definitionen av det ena av de båda begrepp, som ingår i rubriken för denna diskussion, nämligen administrativa avgöranden, förvaltningsbeslut. Jag tror att vi nu, i varje fall i vårt land, har kommit till en tidpunkt, då det vore önskvärt att man upprepade vad som skedde ett par gånger under 1800-talet, nämligen en allmän översyn av gränsdragningen mellan administrationens och domstolarnas områden. Under 1800-talet överfördes i Sverige en hel del saker från förvaltningen till domstolarna; jag tror, som sagt, att då man ser på det nuvarande läget i Sverige, skäl visar sig finnas att göra en sådan översyn igen. Domstolarna har hand om tvistemålen; de har vidare brottmålen, även om det finns tendenser att överflytta beslutanderätten rörande vissa delar av straffverkställigheten till administrativa organ. Domstolarna sysslar med delar av utsökningsförfarandet, som vi talade om i går. På detta område kan det också vara anledning till förskjutningar. Skatteprocessen borde enligt min mening flyttas från sitt nuvarande administrativa sammanhang över på ett judiciellt plan. Inom denna finns ju faktiskt de rättsfrågor, som kanske berör medborgarna i gemen mest intimt. De hör över huvud taget inte hemma inom förvaltningssektorn längre. Även ärenden om frihetsberövanden bör vandra samma väg. När jag här säger, att åtskilliga ärendesgrupper bör föras över till det judiciella området, vill jag därmed inte ha sagt, att alla mål inom detta område skall handläggas av samma domstolar, men det skall vara domstolar.

Härmed är jag inne på det andra begreppet i rubriken för diskussionen, vilket också kräver några kommentarer. Man handskas i Sverige tämligen lättsinnigt med domstolsbegreppet. Man tror, att om man sätter en person i ett högsäte och hänger en skylt om halsen på honom, där det står »domare», är saken därmed klar.

Det är en farlig missuppfattning. Skall man ha en domstol, ställs det krav bl.a. på rekryteringen av domarpersonalen och på förfarandet. När det gäller rekryteringsfrågan, skulle jag vilja framhålla såsom något mycket väsentligt, att de som skall utöva domaruppgifter också får en verklig skolning som domare. Jag är litet rädd för en märkbar tendens att utnämna personer utan verklig domarutbildning men med kanske 20—30 tjänsteår i förvaltningen till domare. Tveksamt är om de med utnämningen ändrar sitt synsätt vid frågornas avgörande. Jag skulle hellre vilja rekommendera en grundläggande domarutbildning gemensam för all personal, som skall rekrytera de olika domstolar, som kan behövas för att täcka hela det judiciella fältet. Vidare måste man ställa kraven på förfarandet så pass högt, att garantier vinnes för att i varje särskilt fall saken verkligen blir så utredd och ett sådant underlag skapas för avgörandet, att en riktig utgång tryggas.

Om vi nu ser på det egentliga ämnet för diskussionen här, nämligen hur man beträffande de ärenden, som även efter en sådan här avskalning stannat kvar inom förvaltningens område, skall ordna en domstolskontroll, måste man göra klart för sig att det — enligt mitt förmenande — i rättsskyddsavseende finns två olika behov, som måste tillgodoses. Dels är det behovet av en snabb och billig, tillika allsidig överprövning av ett förvaltningsavgörande genom ett mera kvalificerat organ än det tidigare beslutande. Det är ungefär det behov som vårt svenska besvärsinstitut fyller. Dels är det behovet av att i speciella fall, då en invecklad rättslig fråga föreligger, kunna få ett domstolsavgörande beträffande denna rättsfråga i ett verkligt kvalificerat förfarande; eventuellt måste parterna då räkna med att drabbas av vissa kostnader. Detta behov är väl tillgodosett i de västnordiska systemen.

I det förra förfarandet, det besvärsmässiga, måste den stora huvuddelen, kanske 95 procent eller mera, av de fall, där missnöje har visat sig föreligga med ett förvaltningsavgörande, klaras av. De organ, som omhänderhar denna besvärsprövning, kan självfallet vara av skilda slag. Det kan vara högre förvaltningsmyndigheter, det kan vara särskilda administrativa besvärsorgan av det slag, som här skildrats, eller myndigheter inpassade i det system, som höjesterettsdommer Terje Wold har lagt upp. Det får bero på sakens natur hur många instanser på det förvaltningsmässiga planet som skall ställas till den missnöjdes förfogande för en besvärsmässig prövning av saken i hela dess vidd.

Vad gäller det andra förfarandet, domstolsförfarandet, kan man diskutera, om de allmänna domstolarna eller särskilda förvaltningsdomstolar är mest lämpade för uppgiften. Detta tycker jag dock är en detaljfråga, som bör lösas efter praktiska grunder, vilket också höjesterettsdommer Terje Wold har påpekat i sin inledning.

Betraktar man nu förhållandena i Norden är det ganska uppenbart, att utvecklingslinjerna i Nordens båda halvor konvergerar mot samma mål.

I Danmark, Island och Norge har man ju sedan gammalt framför allt väl sörjt för den rena domstolskontrollen. I dessa länder har man möjlighet att gå till domstol med varje sak. Å andra sidan är det mindre väl sörjt för möjligheterna att få en sak överprövad i hela dess vidd inom administrationen av kvalificerade organ. Det är därför ganska naturligt, att man i Norge, där förvaltningskommittén arbetat med frågan, tydligen kommit fram till den lösningen, att man vill ha kvar domstolskontroll men vill komplettera denna med ett system med besvärsorgan inom förvaltningen. Denna väg vill man s.a.s sålla bort alla löpande rutinfall, där det finns ett behov av allsidig överprövning. Man skapar alltså möjlighet att snabbt och

effektivt kunna få ett administrativt beslut överprövat av ett mera kvalificerat förvaltningsorgan. Det kan i förbigående nämnas, att man i England har kommit till ungefär samma principiella lösning som i Norge. För c:a fjorton dagar sedan avgavs där en rapport av en regeringskommitté — the Frank commission — vari konklusionerna nästan stycke för stycke överensstämmer med de slutsatser, som höjesterettsdommer Terje Wold kom till. Man har i parallellt utfört arbete i två skilda länder nått fram till ungefär samma lösningar på problemet.

Ser vi sedan spörsmålen från Sveriges synpunkt, är det lika klart, att man hos oss har satsat nästan alla krafter på den första linjen. Man har byggt upp och väl utvecklat ett system med administrativ överprövning, medan man däremot inte har gjort någonting åt domstolskontrollen. Nu svaras det genast: ni har ju i Sverige regeringsrätten. I anslutning till vad professor Herlitz sade skulle jag redan från början vilja säga, att enligt min mening regeringsrätten i sin nuvarande utformning och med sitt nuvarande arbetssätt är en felkonstruktion. Man har på regeringsrätten lagt uppgifter både som dömande instans, t.ex. i skattemålen, och såsom ren förvaltningsmyndighet i en hel rad ärenden, vilket Terje Wold här har närmare skildrat. I dessa senare fall avgör den ärendena från samma utgångspunkter, som den första instansen, t.ex. landsfiskalen, haft att anlägga, då han prövat ärendet. Regeringsrätten blir då helt enkelt en synnerligen kvalificerad hög förvaltningsmyndighet. Vidare arbetar den helt och hållet i administrativa former. Jag kan alltså inte riktigt förstå och inte heller i närvarande läge acceptera den meningen, att — i och med att man lägger över ett ärende till regeringsrätten — därmed också frågan om domstolskontroll blivit löst i det föreliggande fallet. Det finns skäl för en omprövning av hela frågan om regeringsrättens ställning i det svenska rättssystemet. Den utvägen som ännu står i förgrunden, att man bara lastar på regeringsrätten ytterligare uppgifter, kan icke innebära någon verklig lösning av de aktuella rättsskyddsproblemen i vårt land.

Jag tror att, när någon tid gått och då de styrande så småningom själva kanske bemödar sig om att sätta sig in i de administrativa rättsskyddsproblemen och de politiska lidelserna något har svalnat, man skall se litet mera lugnt på förhållandena. Då måste man även i Sverige verkligen ompröva spörsmålet från grunden och inte som hittills bara nöja sig med tillfälliga åtgärder, som blott rör ytan. Regeringsrättens ställning har blivit aktuell i sammanhang med den överbelastning som nu har drabbat den. Man måste söka nya vägar för att regeringsrätten över huvud taget skall hinna med sitt arbete. De nuvarande förhållandena visar enligt min mening, att det är något felaktigt i själva konstruktionen.

Småningom måste man börja penetrera dessa problem i Sverige trots de politiska stridigheter, som för närvarande uppkommit kring dem. Det är ganska naturligt, att då dessa frågeställningar kommit upp, de styrande politiska partierna har värjt sig mot förslag, innebärande inskränkning i den makt, som nu tillkommer dem. Att de därvidlag fått stöd av de i verklig mening konservativa är också ganska naturligt. Lika rimligt är, att den politiska oppositionen har gripit chansen att politiskt komma åt sina motståndare med de här frågorna som slagträ. Men, som sagt, när de politiska motsättningarna förtonat, tror jag att man kan vinna ganska allmän anslutning om den målsättning, som på sidan 91 i utredningen formulerats så: Det er vanskelig å forstå at ikke enhver i et rettssamfunn skal ha adgang til en domstols beskyttelse når det gjelder hans rett eller plikt.

Professor *Walter Armas Palme* (Helsingfors):

Herr ordförande, mina damer och herrar.

Finlands och Sveriges gemensamma öden under flere århundraden utgör väl grunden till, att utvecklingen på förvaltningsrättens område i båda dessa broderländer fortskridit även efter skilsmässan år 1809 i det stora hela på ett enahanda sätt. Detta gäller också domstolsprövningen av administrativa avgöranden. I bägge dessa länder är denna uppbyggd på ett sådant sätt, att den inte ankommer såsom i Danmark och Norge på de allmänna domstolarna, utan i regel på förvaltningsdomstolar, dock blott i en instans — nämligen i Finland i allmänhet på Högsta förvaltningsdomstolen och i vissa speciella fall på Tjänsteöverdomstolen och i Sverige på Regeringsrätten. Jag skall inte nu gå in på huvudspörsmålet i denna diskussion, huruvida systemet med en efterprövning vid allmänna domstolar är bättre än vid förvaltningsdomstolar, då detta har blivit i tillräcklig mån belyst av höyesterettsdommer Wold och av professor Herlitz och också av vissa andra talare, bl.a. av professor Merikoski, utan jag skall endast beröra en viss detaljfråga, som förefaller mig att vara av en rätt stor praktisk betydelse.

I Finland har det nämligen visat sig, att en enda domstolsinstans för prövningen av förvaltningsrättsliga angelägenheter inte är nog för att den enskilde skall kunna på ett betryggande sätt komma till sin rätt. Detta gäller i synnerhet angelägenheter, i vilka staten utgör den enskildas motpart. Staten har tyvärr ofta medel att påverka de förvaltningsmyndigheter, som prövar saken, och den enskilda drar sig för att i tillbörlig mån poängtera den enskildas rätt i saken. Vederbörande ministerium eller centrala ämbetsverk låter t.ex. dem förstå, att ett kraftigt understrykande av den enskildas rätt kan i framtiden medföra vissa konsekvenser i andra angelägenheter, som är av intresse för den enskilda. Sådana fall är inte så ovanliga, måste man ledsamt nog konstatera hos oss. Under sådana förhållanden står det utom allt tvivel, att en möjlighet för part att blott i en enda domstolsinstans få saken prövad på ett betryggande sätt inte motsvarar den fordran man brukar ställa på en god rättsskipning, nämligen att samma angelägenhet bör i hela dess vidd kunna av part underkastas åtminstone två domstolsinstansers prövning. Det är ett minimikrav på rättssäkerhet, vilket processrätten och även förvaltningsrätten inte vill pruta på, tror jag, i något av de nordiska länderna. Visserligen medför detta både kostnader och dröjtsmål vid handhavandet av domstolsprövningen av administrativa mål, men dessa är oundgängligen nödvändiga för skapandet av rättssäkerhet på förvaltningens område i våra dagar, då staten effektiviserar och utvidgar sin förvaltningsverksamhet allt mer och mer och gör allt större intrång på den privata sektorn.

Man har länge i Finland — och såvitt det är mig bekant jämväl i Sverige — inom rättsvetenskapen varit bekymrad över den svaghet, som ligger däri, att administrativa avgöranden kunna efterprövas blott av en domstolsinstans. I Finland har i synnerhet vår berömda forskare på förvaltningsrättens område, presidenten K. J. Ståhlberg, gång på gång påtalat detta missförhållande och uppgjort förslag till dess avlägsnande. Även under den senaste tiden har man i vårt land strävat till att råda bot härpå. Jag tänker närmast på inrättandet 1955 av länsrätter i lägre instans — eller alltså i mellaninstansen — för efterprövning av administrativa avgöranden. Men tyvärr blev dessa länsrätter sammansatta på ett sådant sätt, att de inte fullt motsvarar de krav, som man plägar ställa på en domstol. Landshövdingen i länet kan vara ordförande i en länsrätt även om han inte är jurist och numera förefaller

det att vara rätt ovanligt att en jurist, som på grund av sin utbildning och erfarenhet, tycker man, borde vara bäst skickad att förestå en länsstyrelse, skulle hos oss bli utnämnd till landshövding. Vi kan sålunda inte i Finland skryta med att vi har en domstolskontroll av det stora flertalet förvaltningsavgöranden i lägre instans, hur innerligt juristerna i vårt land än hoppades på att detta skulle förverkligas vid inrättandet av länsrätterna. Trots denna svaghet medförde inrättandet av länsrätterna en förbättring av efterprövningen. Vi har ju ett förslag om inrättandet av en medicinalrätt med jurist som ordförande liggande i riksdagen. Vi hoppas, att denna lag på ett bättre sätt än lagen om länsrätter skall förverkliga kravet på en god rättsskipning på förvaltningsrättens område och att utvecklingen också framgent skall gå i samma riktning.

Man kunde hos oss med vissa svårigheter övergå till det danska och norska systemet, som innebär att efterprövningen av förvaltningsavgörandena ankomme på de allmänna domstolarna. Det vore möjligt att utan alltför stora kostnader och vidlyftig omorganisation anordna efterprövningen av administrativa avgöranden vid hovrätterna och Högsta domstolen. Denna omorganisation skulle innebära att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, som för närvarande är inrymda i samma hus, skulle sammanslås och att vid hovrätterna skulle inrättas nya divisioner och dessa besättas med förvaltningsjurister, då i hovrätterna finnes rätt få ledamöter med tillräcklig förvaltningsrättslig kunskap och erfarenhet. Härigenom skulle arbetsbördan vid länsrätterna och vissa andra förvaltningsmyndigheter minskas i så betydlig mån, att flere tjänster kunde indragas och deras innehavare överflyttas till motsvarande tjänster i hovrätterna. Det är möjligt, att detta system för staten och den enskilda bleve något dyrare än det nuvarande, men denna synpunkt, förefaller det mig, kan knappast tillmätas någon avgörande betydelse. Däremot talar mot detta system framför allt den omständigheten, att den förvaltningsrättsliga lagskipningen synbarligen skulle bli mera tungrodd och omsidig än den för närvarande är. Men det är på intet sätt omöjligt att i avsevärd mån minska denna svaghet. Otvivelaktigt skulle en sådan reform medföra ökad rättssäkerhet på förvaltningsrättens område. Det förefaller dock, som man tillsvidare borde bygga vidare på den grund, som blivit lagd hos oss på den förvaltningsrättsliga lagskipningens område, och inte hastigt övergå till ett nytt system innan alla dess för- och nackdelar blivit hos oss grundligt undersökta och dess lämplighet i vårt land i erforderlig mån prövad. En sådan undersökning borde dock vidtagas i närmaste framtid, då det är möjligt att resultatet därav skulle förorda en sådan reform som här ovan uppskisserats och vore ägnad att i önskvärd mån öka rättssäkerheten på förvaltningsrättens område.

Regeringsrådet *Kurt Holmgren* (Stockholm):

Mina damer och herrar.

Vi har alla klart för oss, att juridiken mer än andra vetenskaper är nationellt begränsad och betingad och i fråga om olika juridiska ämnesområden ligger det i sakens natur, att det sagda i hög grad gäller just förvaltningsrätten. Reglerna på det området måste ju vara så anknutna till sociala, ekonomiska och administrativa, traditionella och lokala särförhållanden i de olika länderna, att jag något misströstar om möjligheten att här få allmänna riktlinjer, åtminstone allmänna linjer av konkret värde, som kan bli tillämpliga i alla de nordiska länderna. Det förefaller mig, som om de meningsskiljaktigheter, som har kommit upp under debatten, bär syn för sägen.

För min del skulle jag vilja börja med att instämma i en sak, som står redan på referatets första sida, nämligen att den väsentliga rättssäkerhetsgarantin i förvaltningsverksamheten är att söka hos förvaltningen själv. Har vederbörande ämbetsmän juridisk utbildning och sinne för rättsliga hänsyn och överväganden, innebär detta en sorts egenkontroll av största värde. Här har vi, såvitt jag förstår både i Sverige och i Finland, i så måtto varit gynnade, som ända till för ett halvt sekel sedan administrationens chefsposter, med endast smärre undantag, var besatta med jurister, ofta jurister som inte bara hade avlagt juridisk examen utan också hade praktik från domstolarna. Det är oundvikligt och ingenting att klaga över, att när förvaltningen utsträcks till nya områden och berör sociala, ekonomiska och tekniska gebit, som staten inte tidigare sysslat med, man inte kan ifrågasätta att chefstjänstemännen i samma utsträckning som förr skall vara jurister. Men det förefaller mig att vara en nog så viktig sak att bevaka ur rättssäkerhetssynpunkt, att man vid rekryteringen av de verk och myndigheter, som har att utöva statsmakten gentemot medborgarna på alla dessa nya områden, inte alldeles glömmer att i ledningen också innesluta representanter för juridisk sakkunskap. Oavsett detta påpekande är det ju klart, att en kontroll över rättenligheten av förvaltningsåtgärderna, lovmässigheten, som professor Andenæs säger, behövs, och det är obestridligt att den bör utövas av utomstående, fristående organ. Den tid är förbi då överhetsstaten kunde undanbe sig kontroll och högdraget avfärda all kritik utan att ingå i sakligt bemötande. Det går inte längre att svara som ett svenskt domkapitel för sjuttiofem år sedan, när man anmärkt på bristande följdriktighet i dess beslut: »Än göra vi si, än göra vi så och än göra vi annorlunda, men alltid göra vi rätt».

Referenten framhåller nu att många möjligheter finns att ordna denna externa kontroll, som man kallar det. Han nämner de allmänna domstolarna, han nämner förvaltningsdomstolarna och — utan att anmäla direkt ogillande men med en misstro som man kan läsa mellan raderna — nämner han också de appellations- och kontrollorgan, som finns i form av nämnder och råd, i England i form av »administrative tribunals», i Norge i form av ankenämnderna, hos oss i Sverige i form av några råd och nämnder som han namnger, hyresrådet, försäkringsrådet, riksvärderingsnämnden, sinnessjuknämnden. De allmänna teser, som höjesterettsdommer Wold slutar med på näst sista sidan i sitt referat, kan man nog från svensk sida i mycket instämma i. Men om inte annat så för diskussionens skull vill jag tillåta mig en nyansering och kanske också en direkt faktisk skillnad i bedömningen. I Sverige har vi ju ett system med dels rena förvaltningsdomstolar — framförallt kammarrätten och regeringsrätten — och dels de nyssnämnda råden och nämnderna. Jag tror inte att det finns någon önskan hos oss att överge det systemet, och följaktligen kan det, i varje fall inte från min sida, vara något önskemål att i diskussionen såsom på längre sikt överlägsen framställa en kontroll genom just de *allmänna* domstolarna.

Vad jag vidare skulle vilja säga i anslutning till höjesterettsdommer Wolds teser är, att man inte skall underskatta och inte vara benägen att nedklassa de speciella appelations- och kontrollorgan som finns i form av dessa »administrative tribunals» eller dessa råd och nämnder. Skälen mot att hänföra kontrollen över ett antal förvaltningsärenden till de allmänna domstolarna, har höjesterettsdommer Wold själv anfört, och det allra förnämsta skälet i mitt tycke är det, att på det här området kanske mer än på andra rättsliga områden en sen rättvisa är en dålig rättvisa eller

ingen rättvisa alls. De allmänna domstolarnas procedur är — detta sagt med allt erkännande för den svenska rättegångsreformen, som jag tror är en mycket lycklig reform — för vidlyftig, för formell och för omständlig för att dessa domstolar i större utsträckning skall kunna ta sig an förvaltningsrättsliga besvär. Jag tror, att det skulle vara opraktiskt och olyckligt, om man i större utsträckning försökte hänföra de ärendena till allmänna domstolar. Det är klart, att också »administrative tribunals», också råd och nämnder, har sina olägenheter. En av dem är, att de inte förfogar över den traditionella auktoritet, som de allmänna domstolarna har. Det har man dock i Sverige försökt råda bot på genom att såsom ordförande och ibland som ledamöter försöka förvärva framstående representanter för högsta domstolen eller regeringsrätten eller hovrätterna. Det är signifikativt, att alla de nämnder, som höjesterettsdommer Wold nämnde, de har i Sverige för närvarande sådana ordförande. En annan och mera väsentlig invändning mot dessa råd och nämnder är naturligtvis, att det lätt blir en starkt avgränsad praxis och att det kan bli, för det första felaktigheter s.a.s. *inom* praxis, som är svåra att rätta till, och för det andra olyckliga skiljaktigheter mellan praxis i olika institutioner på punkter, där det lämpligen borde finnas en viss likformighet. Där tror jag på längre sikt man skulle kunna finna en god lösning genom att i speciella fall, där prejudikatintresse eller mycket starkt sakintresse föreligger, på sätt höjesterettsdommer Wold antyder medgiva fullföljd från vederbörande råd och nämnder till högsta domstolen eller regeringsrätten, vilket som nu kan vara lämpligast. Denna fullföljdsrätt går kanske inte att genomföra för dagen, i alla fall inte vad angår regeringsrätten så länge frågan om regeringsrättens balans och fullföljdshegränsningen där är olöst, men det kan kanske låta sig göra senare.

Till sist skulle jag, bara för att belysa hur nationellt betingad hela den här diskussionen ändå måste vara, påpeka — detta inte som kritik men bara som ett faktiskt konstaterande — att i höjesterettsdommer Wolds framställning nämns inte en institution, som ingalunda kan kallas domstol, men som ändå under årtionden och under århundraden haft en utomordentlig betydelse för rättssäkerheten i svensk förvaltning, nämligen justitieombudsmansinstitutionen. Under de år, jag läste juridik, inträffade det, att en framstående svensk ämbetsman pensionerades från sin tjänst och i anledning därav intervjuades av en tidning. Han uttalade sig med ganska stort självmedvetande om de svenska ämbetsverkens självständighet och kanske också om sin egen insats, och till intervjuarens uppenbara förbluffelse slutade han sitt lilla anförande med att säga: »Vi svenska ämbetsmän frukta endast Gud och justitieombudsmannen». Jag tillåter mig denna lilla avslutande lustighet för att illustrera, att i vårt land (och sedan någon tid också i Danmark) finns ytterligare ett organ, som är nog så praktiskt och väsentligt, när det gäller rättskontrollen av förvaltningen, men som liksom inte passar in i det schema, som höjesterettsdommer Wold i sitt mycket sakrika och synpunktsrika arbete har lagt upp.

Banksjef, dr. juris *Sjur Lindebrække* (Bergen):

Herr dirigent!

Jeg har med stor interesse hört höyesterettsdommer Terje Wolds innlegg i dag, — også fordi höyesterettsdommer Wold ikke bare er talsmann for norsk dommerstand, men også representerer en sum av politiske erfaringer som på mange måter gir hans innlegg en meget interessant og etter min mening verdifull bakgrunn. Jeg

er sikker på at de aller fleste av oss har fulgt höyesterettsdommer Wolds innlegg i dag med en helt selvfölgelig sympati, allerede av den enkle grunn at det er i samsvar med våre alminnelige demokratiske instinkter å få gjennomfört en judisiell kontroll så langt det overhodet er mulig. Höyesterettsdommer Wold advarer, såvidt jeg forstår ham, lovgivningen mot, i den utstrekning lovgivningen måtte ha adgang til det, å sette domstolsprövningen til side. Jeg tror for min del ikke risikoen er særlig stor for at de norske lovgivningsmyndigheter — vår nasjonalforsamling — med rene ord skulle forsöke å sette domstolene ut av spill. Men det kan jo lovgivningen gjöre på en annen måte. Den kan gjöre det ved *formuleringer* som i hvert fall stiller domstolene overfor en meget vanskelig oppgave. For å belyse det, ligger det nogså nær for meg å nevne et eksempel fra norsk lovgivning som forövrig også höyesterettsdommer Wold berörer flere ganger i sin avhandling. Det er den berömte og beryktede norske *prislov av 1953* hvis formålsparagraf, paragraf 1, begynner slik: »Denne lov har til formål å tjene som et ledd i arbeidet for å fremme full sysselsetting, nytte produksjonsmulighetene effektivt, motvirke avsetningskriser og fremme en rimelig fordeling av nasjonalinntekten. — — —»

Man må selvfölgelig stille det spörsmål om ikke slike formuleringer kanskje mer naturlig hörer hjemme f.eks. i politiske partiers valgprogrammer, enn egentlig i en lov. Det vil forövrig i Norge ikke være noe særlig effektivt valprogram, fordi samtlige demokratiske norske partier ville erklære seg enig i at det er et fullverdig mål både å fremme den fulle sysselsetting, öke produksjonen og fordele nasjonalinntekten på en rettferdig måte. Men det som jeg gjerne vil understreke, det er — og deri ligger et dypt alvor — at nettopp ved å velge slike formuleringer, stiller man domstolene overfor en åpenbar ytterst vanskelig oppgave, — så vanskelig at prövningsretten i virkeligheten kan bli illusorisk.

Jeg skal ikke her innlate meg på en diskusjon om hvorvidt og i hvilken utstrekning de norske domstoler i dag har adgang til judisielt å pröve de mange og vidtgående inngrep som dekkes av prisloven av 1953. Men jeg vil tillate meg å minne om og understreke hva professor Herlitz sa, og hva jeg er så hjertens enig med ham i: En av konklusjonene av det meget interessante arbeid som höyesterettsdommer Terje Wold har foretatt og den diskusjon som föres i dag bör i förste rekke være et memento til lovgivningen i de nordiske land, til de respektive nasjonalforsamlingene, om at de tar seg i akt, og passer på at de gjennom sine formuleringer ikke vanskeliggjör for våre domstoler deres adgang til å hevde de fundamentale demokratiske rettsprinsipper som det her dreier seg om.

Professor *Halvar Sundberg* (Uppsala):

Herr ordförande, mina damer och herrar.

Om man med domstolskontroll menar en rättskontroll, utövad av självständigt avgörande och ansvariga myndigheter, kan en sådan, såsom av de svenska inläggen framgått, enligt svensk rätt anses föreligga dels i form av administrativa besvär och dels i form av talan vid domstol. Enligt mitt sätt att se bör här för reformsträvanden gälla icke ett »antingen — eller» utan ett »både — ock».

Det är givetvis önskvärt, att det administrativa besvärsinstitutet erhåller erforderliga förbättringar, och de strävanden, som gå i sådan riktning, måste hälsas med glädje. Men för min personliga del tror jag, att det föreligger ett mycket snävt

utrymme för dylika reformer, därest man icke vill skapa en besvärande tungroddhet i första instans, d.v.s. hos beslutsmyndigheterna. Domstolskontrollen föreligger i vårt land i olika former. Dels kan klandertalan vid domstol föras över vissa förvaltningsbeslut, dels kan, ehuru i begränsad omfattning, föras skadeståndstalan till följd av felaktiga förvaltningsbeslut. Dels föreligger, såsom regeringsrådet Holmgren erinrade, ämbetsansvaret, vilket göres gällande vid domstol och utgör själva grunden till justitieombudsmannens kontroll över förvaltningen, dels föreligger slutligen den domstolskontroll, som framtvingas genom att förvaltningsmyndigheterna måste hänvända sig till domstol för att få böter och viten utdömda eller tvångsverkställighet genomförd i sådana fall, där förvaltningen icke själv äger domsrätt. Det är likväl en ganska snäv prövningsmöjlighet, som dessa former av domstolskontroll skapa. Även om utvecklingen synes mycket försiktigt gå i vidgande riktning, så ha vi dock knappast kommit så långt som önskvärt vore. Den distinktion mellan bundet och obundet skön, som den ärade referenten hävdat, synes sålunda icke i Sverige hava vunnit erkännande. Jag vill härvid erinra om ett avgörande från 1919 i samband med den numera sent omsider förolyckade motbokslagstiftningens tillkomst. Det fanns då ett bränneriföretag nere i Skåne, som låg inne med ett lager av cirka 64.000 liter spritdrycker, medan antalet aktier var 200. Företaget beslöt att träda i likvidation och utdela lagret till aktieägarna. Då ingrep regeringen och övertog spriten under åberopande av förfogandelagens bestämmelser om beslagsrätt till »en för befolkningen viktig förnödenhet». Det är svårt att tänka sig ett mera uppenbart fall av détournement de pouvoir. Lagens bundna skön ansågs emellertid av domstolarna såsom fritt. Sålunda fann sig högsta domstolen liksom underdomstolarna böra respektera detta förvaltningens skön.

Emellertid har i bilden inträtt ett nytt moment, som måste eller åtminstone bör påverka utvecklingen. Det är Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ty man bör ju utgå ifrån att denna anslutning är allvarligt menad. Genom konventionen ha vi förbundit oss att införa domstols prövning ifråga om alla administrativa frihetsberövanden. Vi ha likaledes förbundit oss att tillse, att skadestånd skall kunna utdömas vid sådan kränkning av konventionens bestämmelse, som går ut över den enskilde. Däri ligger ett enligt min tanke alldeles avgörande skäl mot förvaltningens önskan att utesluta en domstolskontroll av dessa åtgärder, nämligen det av referenten framhållna behovet av rättsordningens enhet. Huru detta behov skall tillgodoses, det må nu lämnas därhän, men målet måste dock vara, att varje påstådd kränkning av enskild rätt skall kunna bliva föremål för domstols prövning. Det synes naturligare, att dylika frågor få i första hand prövas av en inhemsk instans, innan de, såsom enligt Europarådets konvention, hänskjutas till en internationell instans, vilken eljest skulle få exklusiv kompetens.

Regeringsrådet *Carl W. U. Kuylenstierna* (Bromma):

I anledning av några här framförda synpunkter vill jag gärna säga några ord.

Jag är *före detta* regeringsråd och talar alltså inte i egen sak. Men jag känner väl till regeringsrätten. Den fick en smula indirekt kritik av hovrättsassessor Petrén. Han ville göra gällande — och ungefär detsamma har sagts förr — att regeringsrätten är ingen domstol. Jag förstod honom så, att han ville på en domstol ställa vissa krav; fyllas de inte, är det ingen domstol. Även jag skulle kanske kunna

hitta på definitioner på en domstol, enligt vilka regeringsrätten icke skulle vara en sådan. Men enligt vanligt språkbruk lärer den vara en domstol, konstitutionellt likaså. Förfarandet inför regeringsrätten är visserligen skriftligt och ej muntligt. Men ett skriftligt förfarande är möjligt inför en domstol. Regeringsrättens ledamöter arbetar under domaransvar och ha en stark känsla av detta ansvar, skall ha avlagt domareed o.s.v. Man kan alltså inte komma ifrån att regeringsrätten är en verklig domstol, om man inte vill göra våld på vanliga begreppsbestämningar. Man kan naturligtvis fråga sig om en domstol av regeringsrättens karaktär och med det förfarande som där tillämpas är lämplig för sitt ändamål eller ej — det finns mycket man kan ha olika meningar om — men det förefaller rätt meningslöst att bestrida, att regeringsrätten är en domstol. Det bara förvirrar diskussionen.

Vad som emellertid närmast kom mig att begära ordet var ett par principiella uttalanden av inledaren. För Höjesterettsdommerens skrift vill jag gärna lägga en blomma, ingalunda en begravningskrans utan en vacker levande blomma, och jag vill gärna ge det största erkännande — ja det låter kanske litet magistermässigt att säga »erkännande», att uttrycka sin beundran vore väl mera passande — för inledarens mycket flotta och eleganta anförande. Detta föreföll mig emellertid, och det är kanske naturligt, i några punkter rätt mycket mer tillspetsat än skriften.

Kanske jag får anknyta till inledarens uttalande att »det är icke tillfredsställande med en enumerationsregel». Professor Herlitz var inne på denna fråga och jag kan väl i det mesta ansluta mig till honom, men jag vill gå något mer in på ett par synpunkter. Man kan nämligen gärna instämma med Höjesterettsdommeren att det inte är tillfredsställande med en enumerationsregel. Men jag vill påstå att hur man än bär sig åt, blir det något i detta sammanhang som icke blir tillfredsställande. Vad man vinner i ena änden förlorar man i den andra, det blir en avvägning och man får pröva var man vinner eller förlorar mest.

Såvitt jag har förstått ha de största klagomålen beträffande det otillräckliga rättsskyddet i administrativa ärenden åtminstone tidigare kommit från Danmark och Norge. Helt säkert är avgörandena där i högsta instans mycket förnämliga, och det är väl också naturligt med det muntliga förfarandet, inför allmänna domstolar av mycket hög kvalitet. Men hur mycket tid ta dessa avgöranden och vad kosta de? De kosta parterna mycket pengar och de kosta det allmänna mycket pengar, och, såvitt jag förstår, så mycket tid att en liknande prövning i ett mycket stort antal mål borde vara utesluten åtminstone i våra länder, åtminstone med nuvarande domstolsorganisation. Har jag inte alldeles missuppfattat saken, är det ett mycket mindre antal mål som i Danmark och Norge underkastas domstolsprövning i sista instans än i Finland och Sverige hos våra administrativa högsta domstolar. Någon jämförelse beträffande avgörandenas kvalitet vill jag av naturliga skäl inte inlåta mig på. Men eftersom man i Danmark och Norge lärer vara nöjd med det slag av förfarande man där har och anmärkningarna alltså gälla att detta står till förfogande i för liten utsträckning, vad skall man då göra? Man kommer lätteligen som man gjort i Danmark in på tanken på en ordning med ett högsta förvaltningsorgan vid sidan av den allmänna högsta domstolen. Ja, finns det någon annan lösning, om man vill behålla vad man har och inte kan under samma förfarande draga in mångdubbla antalet mål?

Inledaren kritiserade som sagt enumerationsregeln och menade, att det skulle vara möjligt att formulera en generalklausul, som skulle kunna tillämpas. Ja, nog

kunde den tillämpas. Hade man en generalklausul, *måste* man helt enkelt tillämpa den. Den skulle väl innehålla ungefär att rättsfrågor fick prövas i domstolsväg, hos allmän domstol eller en högsta förvaltningsdomstol. Emellertid är jag inte övertygad om att i de länder där en allmän regel om prövning av rättsfrågor funnits, den tillämpats alldeles lika och jag vill ifrågasätta om den inte också kan i något land ha uppfattats olika under olika tider. En generalklausul av antytt innehåll kan alltså knappast med stöd av erfarenhet sägas ha ett entydigt klart innehåll. Det är verkligen ofta mycket svårt att avgöra vad som menas med rättsfråga, man kan alldeles säkert tänka sig vidare eller snävare svar på den frågan. Skulle man plötsligt införa en generalklausul, skulle det otvivelaktigt, åtminstone innan praxis stadgat sig, ta oproportionerligt mycken tid att pröva dess tillämpning i de olika fallen. Det skulle vara en föga produktiv användning av tiden. Redan en enumerationsregel kan, även om den funnits länge, vara svår att tillämpa. Formella och processuella frågor torde överhuvudtaget kräva mycket mer tid beträffande administrativa mål med deras oerhört växlande typer än beträffande judiciella frågor. Jag är t.ex. rätt säker att sådana frågor ta mycket större rum hos regeringsrätten än hos högsta domstolen i Sverige. Och det måste ju betecknas som ofördelaktigt.

Med det nu sagda vill jag inte påstå att en generalklausul är otänkbar. Men i så fall tror jag att det vore bäst med en enumeration i första hand och därtill en supplerande generalklausul, enligt vilken frågor av viss typ skulle kunna tagas upp jämte de uppräknade frågorna. Naturligtvis kan man, även om man låter de uppräknade frågorna få en fullständig sakprövning också i högsta instans, låta de frågor som komma dit endast enligt generalklausulen innefatta blott en prövning av giltighet eller ogiltighet, alltså en kassation. Det är emellertid praktiskt taget mycket betydelsefullt, om man låter sig nöja med en kassation. Ty vid en sådan måste hela förvaltningsapparaten sättas i gång på nytt, vilket kan vara både dyrbart och tidsödande med kanske mycket menliga konsekvenser. Om jag tänker på svenska regeringsrätten, så kunde naturligtvis denna ha dels fullständig sakprövning i vissa mål, dels enbart kassation i andra. Men *principiellt* funnes intet hinder att förlägga kassationsfallen till högsta domstolen. Jag tror inte denna möjlighet framförts förut, och jag vill personligen inte alls rekommendera den, bara påpeka att den inte är otänkbar om någon annan skulle vara intresserad av den.

Vad så till sist angår frågan om skillnaden mellan en enumerationsregel och en allmän regel om prövning av rättsfrågor vill jag, delvis förekommen av professor Herlitz, understryka att den reella betydelsen av denna skillnad inte behöver vara så stor. Å ena sidan kan man göra en enumerationsregel så vidsträckt att den tar med praktiskt taget alla väsentliga fall, å andra sidan kan man förse en allmän regel om prövning av rättsfrågor med så många undantag att det just icke blir så mycket kvar.

Att söka en formel för likartad behandling av administrativa frågor i högsta instans i alla våra länder är kanske föga lönande. De historiska förutsättningarna äro så olika. Det är helt säkert av stort värde att gemensamt diskutera dessa frågor och utbyta erfarenheter. Pudelns kärna att vad man med ett visst tillvägagångssätt vinner i ett avseende förlorar man i ett annat, vare sig man förlägger prövningen till en allmän högsta domstol eller en högsta förvaltningsdomstol, vare sig man vill ha en kassation eller en allmän sakprövning hos högsta instansen och vare sig man begränsar fullföljdsrätten efter ena eller andra huvudmetoden, pudelns kärna, säger jag, kan man inte komma ifrån.

Referenten, høyesterettsdommer *Terje Wold* (Oslo):

Herr ordförer! Mine damer og herrer!

Får jeg lov til å svare den siste av talerne först. Han var så elskverdig å gi meg en blomst, og jeg vil gjerne gi ham en tilbake. Jeg kunne av Deres innlegg tydelig merke at De virkelig har lest mitt referat. Det var en fornöyelse å höre innlegget.

For övrig kan jeg naturligvis ikke på dette tidspunkt ta opp alt det som er sagt her i dag. Jeg må bare takke for de velvillige kommentarer som er gitt til mitt referat.

Det som var min hensikt med mitt opplegg til diskusjonen i dag, var å få dröftelsene mest mulig over på et prinsipielt plan. Det kan være at den siste taler hadde rett i at mine uttalelser kanskje er satt litt på spissen. Jeg er også oppmerksom på at jeg i ganske stor utstrekning er kommet inn på svensk, finsk og dansk rett. Men la det være min unnskyldning at jeg gjerne ville ha en prinsipiell debatt i gang og at det spörsmål vi dröfter, i förste rekke er av prinsipiell betydning.

Jeg kan ikke forstå annet enn at dersom man ser på utviklingen — ikke bare i de nordiske land, men også ute i verden — så går rettsutviklingen på forvaltningsrettspleiens område i retning av gjennomföring av generalklausulen. En generell domstolskontroll med forvaltningens avgjörelser har etter min mening vunnet fram så å si i alle land. I mitt referat har jeg sökt å ettervise denne utviklingen fra enumerasjonsmetoden og over til en alminnelig prövningsrett for domstolene. Jeg deler derfor på ingen måte det miströstige syn som blant andre Kurt Holmgren gjorde seg til talsmann for, nemlig at det ikke er mulig å komme fram til en domstolskontroll som bygger på generalklausulen. I motsetning til ham tror jeg at på samme måte som man når det gjelder rettssikkerheten ellers — således på straferettsprosessens og sivilprosessens område — har nådd fram til alminnelige grunnprinsipper som alle er enige i, slik er det også mulig når det gjelder rettssikkerheten på forvaltningens område å nå fram til visse grunnprinsipper som uansett historiske forhold og tilvante forestillinger til slutt vil slå igjennom. Jeg synes at utviklingen, sett i större perspektiv, tydelig viser dette.

Så var det en liten bemerkning til min venn professor Herlitz. Vi er ikke riktig enige når det gjelder spörsmålet om hvilken kompetanse — eller med andre ord hvilket omfang — domstolsprövningen bör ha. Skal vi holde oss til en legalitetsprövning — en prövning av lovligheten av forvaltningens vedtak, hva jeg mener er det riktige — eller er det nödvendig å gå lenger og ta med også visse »skönsfrågor», slik som professor Herlitz mener. Jeg kan ikke nå gå inn på den avgrensning av domstolenes kompetanse som jeg utförlig har behandlet i mitt referat. For meg er det viktig at man får faste og klare grenser nettopp for prövningsrettens omfang, både når det gjelder rettsanvendelsen og det frie skjönn. Den linje for avgrensningen som jeg har trukket opp i mitt referat, mener jeg at vi trygt må kunne fölge; men lenger bör vi heller ikke gå. Jeg tror ikke det er noen domstolsoppgave å behandle spörsmål som i virkeligheten er forvaltningsmessige hensiktsmessighetsspörsmål. Ingen regjering kan tillate at domstolene har slik myndighet. Den lösning professor Herlitz er kommet til i »Administrativt Rättsskydd» viser også i virkeligheten dette helt klart. Man kan ikke på den ene side ha en generalklausul og samtidig opprettholde en prövningsrett som går lenger enn til en legalitetskontroll. Det er en alminnelig prövningsrett av forvaltningsvedtakenes lovlighet som har gått

sin seiersgang i de fleste land. Også Hammarskiöld var i sin innstilling om Regeringsrätten i 1907 klar over at dersom man innförte generalklausulen, ville man ikke samtidig kunne gi domstolene adgang til å pröve også hensiktsmessighetsspörsmål, men måtte begrense prövningsrettens omfang til en legalitetsprövning.

Det neste og siste spörsmål jeg finner å burde si et par ord om, er spörsmålet om den adgang det bör være til å fravike generalklausulen. Dette spörsmål er etter min mening meget viktig. Under diskusjonen er det nevnt — jeg tror av professor Herlitz — at vi her er nödt til å gå med på et »kompromiss». Jeg er ikke sikker på at dette er riktig. Det er nok så at utviklingen i alle land, forvaltningens vekst og arten av de vedtak som forvaltningen treffer, gjör det nödvendig å fravike den ordning av domstolskontrollen som er den vanlige, fordi den ikke passer på et nytt eller et særeget forvaltningsområde. Men dette godtgjör på ingen måte at det er nödvendig å oppgi selve domstolskontrollen — med andre ord å gå på »kompromiss» når det gjelder selve adgangen til for alle forvaltningens vedtak å få lovligheten prövd av en domstol. Mitt syn er at adgangen til rettslig kontroll må kunne opprettholdes uten unntak. Noe annet er det at den form domstolskontrollen har f.eks. ved de alminnelige domstoler, kan medföre at domstolskontrollen ikke kan tillegges de ordinære domstoler på enkelte nye forvaltningsområder. Men dette utelukker ikke at man må kunne finne fram til en annen form for en betryggende domstolsprövning. Jeg har derfor rettet en ganske sterk kritikk, först og fremst mot den norske lovgiver, fordi man ofte uten å tenke over det fraviker den alminnelige adgang til domstolskontroll, kanskje særlig i den form at loven sier at den skjönnsmessige side av et forvaltningsvedtak ikke kan pröves. Dette gjöres uten at den prinsipielle side av domstolskontrollen ofres tilstrekkelig oppmerksomhet. Etter min mening er det en stor forvaltningsrettslig oppgave å bringe forvaltningsrettspleien inn i en mer ordnet form nettopp på de områder hvor det på grunn av forvaltningsvedtakets art eller av andre grunner har vært nödvendig å fravike vår alminnelige regel om adgang til å få vedtaket prövd av de ordinære domstoler. Jeg nevner i denne sammenheng utviklingen i England, som også dosent Petrén kom inn på. I England er det vokst opp en hel skog av såkalte Administrative Tribunals, som på hvert sitt forvaltningsområde har overtatt forvaltningsrettspleien og erstattet domstolene. Denne utvikling har man fått fordi domstolsprövningen ved de ordinære domstoler ikke passer. Men resultatet er likevel at man nå har vært nödt til å ta opp spörsmålet om rettssikkerheten ved de avgjörelser som slike Administrative Tribunals treffer. Behovet for en betryggende rettslig prövning har nemlig vist seg å være til stede også på de områder hvor man har fraveket den ordinære domstolskontroll. En komite — den såkalte Oliver Frank's Committee — har utredet spörsmålet om den rettslige kontroll med Administrative Tribunals-vedtak, og har i disse dager avgitt sin innstilling. Instillingen bygger i store trekk på de samme synspunkter som jeg har gått inn for i mitt referat.

Sedan justitiekanslern *Honka* intagit ordförandeplatsen meddelades resultaten av de samma dag förrättade valen av ledamöter till lokalstyrelserna.

Ordföranden: När vi nu fått meddelande om sammansättningen av den svenska lokalstyrelsen, som valts i dag, är vi tvungna att konstatera,

att riksmarskalken Ekeberg har velat lämna sin position i den svenska lokalstyrelsen. Jag är övertygad om att jag uttrycker samtliga mötesdeltagares enhälliga mening, då jag säger att i riksmarskalken Ekebergs person på det mest lysande sätt förenats alla de egenskaper vi i det nordiska samarbetet satt som föredöme och mål och att han mer än någon annan under de nordiska juristmötenas långa historia har ägnat arbete, tid och omsorg till förmån för dessa möten. Ända sedan år 1919 har han varit ledamot och ordförande i den svenska lokalstyrelsen och då vi ögna igenom juristmötenas protokoll och förhandlingar kan vi gång efter annan konstatera huru formfulländat och vältaligt men samtidigt till hjärtat gående han kunnat tolka de tankar, som inspirera och förena oss nordbor. Dessutom minnes vi mycket sådant, som ej framgår av mötenas officiella förhandlingar, såsom till exempel det lysande avslutningstal som riksmarskalken Ekeberg höll vid juristmötet i Helsingfors för 20 år sedan, ett tal som utgör ett oförgätligt minne för alla dem som åhörde det.

Jag vågar föreslå att det XXI nordiska juristmötets presidium skulle befullmäktigas att sända riksmarskalken Ekeberg en vördnadsfull hälsning med ett tack för allt det han gjort för de nordiska juristmötena.

Förslaget bifölls med acklamation.

Ordföranden: Vi kan nu övergå till att behandla frågan om nästa juristmöte. Jag ger ordet åt haestarettardomari Tryggvason.

Haestarettardomari Tryggvason: Herr Ordförande, mina damer och herrar.

Vi har nu hunnit så långt under dessa händelserika dagar, att vi har att bestämma plats för nästa juristmöte om tre år, dvs. år 1960.

Det blir ingen lätt uppgift att hålla ett dylikt möte näst efter de storslaget gästfria finnarna, som med hela arrangemanget på mötet, både det fackliga och det festliga, har gjort dessa dagar i det vackra Helsinki till oförgätliga festdagar. Men smittad av finskt mod tillåter den isländska lokalstyrelsen sig att inbjuda nästa nordiska juristmöte att samlas i Reykjavik år 1960. Visserligen förmår vi inte att taga emot så många jurister och inte på ett så storslaget sätt som här, men vi vill efter yttersta förmåga försöka att taga väl emot goda gäster på Nordens sagoö. På den isländska lokalstyrelsens vägnar ber jag därför att få framföra denna inbjudan.

Ordföranden: Jag är övertygad om att jag gör mig till tolk för alla mötesdeltagare när jag riktar ett hjärtligt tack till haestarettardomari Tryggvason för hans vänliga inbjudan, som ger oss möjlighet att efter tre år samlas på Island. Det glädjer oss alla att kunna acceptera denna

inbjudan och att få mötas i detta land, sagoön, som så många av oss ej ännu haft möjlighet att se.

Inbjudan till mötet på Island accepterades med acklamation.

Ordföranden: Mina damer och herrar, hyvät naiset ja herrat!

Stunden för avslutandet av det XXI Nordiska Juristmötet är inne. Detta möte har avvikit från de tidigare mötena såtillvida att vi nu haft åtta diskussionsämnen i stället för tidigare sex. Den andra mötesdagen har diskussionerna därför pågått inför tre sektioner. Det är måhända för tidigt att bedöma om detta kan räknas såsom ett framsteg i mötenas utveckling, men tillsvidare torde vi vara nöjda med förändringen.

Jag för min del är av den fasta övertygelsen, att diskussionsämnena väckt livligt intresse, särskilt plenarfrågorna, vilka ju har mycket stor bärvidd. Vi är övertygade om att de mycket värdefulla förarbetena och diskussionerna bilda ett rikt underlag för våra framtida strävanden att uppnå enhetlighet i nordisk lagstiftning.

Pohjoismainen Lakimieskokous on päättynyt. On vielä liian aikaista lausua lopullista arvostelua siitä, mikä merkitys nyt päättyvällä kokouksella on. Luulisin puolestani sen hyvin täyttäneen tarkoituksensa yhtenä pohjoismaisen yhteistyön muotona.

(Det Nordiska Juristmötet är avslutat. Det är ännu för tidigt att slutligt uttala sig om betydelsen av detta möte. Jag skulle för min del tro att det väl fyllt sin uppgift såsom en form av nordiskt samarbete.)

Till sist ber jag att på alla mötesdeltagares vägnar tacka alla som på ett eller annat sätt bidragit till genomförandet av mötet och dess program. Givetvis är det referenterna och korreferenterna och deltagarna i diskussionerna som vi främst är tack skyldiga. Särskilt ber jag att på lokalstyrelsens i Finland vägnar få tacka viceordförandena för deras värdefulla bistånd och för egen del för det förtroende och den välvilja som visats mig.

Det XXI Nordiska Juristmötet är avslutat.

Haestarettardomari Tryggvason:

Jag vill på de danska, isländska, norska och svenska deltagarnas vägnar tacka våra finska värdar för hela emottagandet här under dessa dagar. Såsom alltid är det värdarna, deras land och folk som sätter sin prägel på ett möte av detta slag. Ett ordspråk säger: »Vördnaden växer med avståndet» och det är förvisso så, att vi nordbor längst i väster har hyst stor vördnad och beundran för Nordens folk längst i öster — finnarna och för Finland, deras tusen sjöars land. Vi har hört sägner

om finnarnas trolldomskonst i uråldriga tider, Kalevalas invecklade och mångbesjungna äventyrsvärld, folkets hjältemod i nödens stund såväl nu som tidigare och vi har lyssnat till Sibelius' förtrollande musik. Till ett dylikt land och ett dylikt folk kommer man med stora förväntningar och som vi vet, är besvikelsen rätt ofta de stora förväntningarnas närmaste granne. Men i det här fallet blev det inte så. Vi har i sanning här haft en oavbruten rad av högtidsdagar. Vi har sett en skymt av detta sköna land och Finlands vackra huvudstad Helsinki. Vi har lärt känna utmärkta representanter för finska folket med dess historiskt kända drag och vi har mötts av en hjärtlig gästfrihet. Ja, det är med stor tacksamhet, som vi lämnar detta möte. Ett särskilt tack vill jag rikta till den finska lokalstyrelsens ordförande justitiekanslern Olavi Honka och till de övriga ledamöterna i lokalstyrelsen jämte till generalsekreteraren Kai Korte och jag slutar dessa ord med ett isländskt tack »vel sé freim, er veitti mér» d.v.s. lycka ske värdfolket.

Bil. I—VIII

HELVI SIPILÄ

BÖR LAGSTIFTNINGEN OM ÄKTENSKAPSSKILLNAD REFORMERAS?

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

		Sida
I	Definition av frågeställningen	5
II	Äktenskapets begrepp	6
III	Äktenskapets upplösning inter vivos	6
IV	Utvecklingen av lagstiftningen om äktenskapsskillnad	7
	A. I övriga länder	7
	B. I de nordiska länderna	9
V	Nugällande stadganden i de nordiska länderna om upplösning av äktenskapet inter vivos	10
VI	Den av skilsmässostatistiken utvisade utvecklingen i Norden	12
VII	Utvecklingen av hemskillnadsstatistiken i Norden	12
VIII	De olika upplösningsgrundernas förekomstfrekvens i jämförelse med varandra	12
	A. Jämförelse gruppvis	12
	B. Detaljerad jämförelse	13
IX	Jämförelse mellan skilsmässofrekvensen i Norden och i övriga länder	13
X	Slutsatserna i anledning av uppgifterna angående ovananförda skilsmässofrekvens	14
XI	De krav, som i anledning av anförda slutledningarna bör ställas på lagstiftningen om äktenskapsskillnad de lege ferenda	16
XII	I vilken mån motsvarar stadgandena i gällande lag de anförda kraven?	
	A. Äktenskaps upplösning och därtill anknutna frågor	17
	1. Kan äktenskap upplösas då man genom dess bibehållande icke kan anses främja partenas eller deras barns bästa?	17
	2. Har make eller maka möjlighet att ensidigt erhålla skilsmässa även då den andra maken eller makans och barnens fördel talar emot beviljande av äktenskapsskillnad?	18
	3. Föreligger möjligheter att bevara äktenskapet då det, oaktat båda makarnas skilsmässoavsikt, ur familjegemenskapens och i synnerhet barnens synpunkt vore önskvärt?	19
	4. Finnes det, då äktenskapliga konflikter yppar sig, möjligheter till effektiv rådgivningsverksamhet och förlikningsförfarande, varigenom klarhet kunde vinnas om möjligheterna att bevara äktenskapet?	23
	5. Är förfarandet i mål, som angår upplösning av äktenskap, sådant, att domstol eller annan myndighet har möjlighet att avgöra varje enskilt fall på erforderligt sätt?	27
	a. De på överenskommelse grundade avgörandena	27
	b. Av domstols prövning beroende avgöranden	27

Sida

6. Förefinnes det möjligheter att i frågor, som ansluter sig till hemskillnad och äktenskapsskillnad få till stånd rättvisa lösningar med särskilt beaktande av barnens och den makes eller makas, som är i den svagare ställningen, rimliga fördel? 29

B. Äktenskapets förutsättningar och övriga på äktenskapets bevarande inverkande stadganden 32

1. Är de lagstadgade förutsättningarna för äktenskap sådana, att man genom dem i skälig mån kan begränsa uppkomsten av äktenskap, som vid förhandsprövning är dömda att misslyckas? 32

2. Är stadgandena i äktenskapslagen och övriga lagar angående förhållandena under äktenskapet sådana, att man därigenom befrämjar äktenskapets bestånd? 34

3. Har äkta makar möjlighet att erhålla handledning och råd i frågor som berör familjelivet och barnuppfostran såväl före som efter äktenskapets ingående? 35

XIII Sammandrag 36

BÖR LAGSTIFTNINGEN OM ÄKTENSKAPSSKILLNAD REFORMERAS?

Av

Helvi Sipilä

I DEFINITION AV FRÅGESTÄLLNINGEN.

Då jag erhöll uppdraget att referera plenarfrågan vid XXI Nordiska Juristmötet, meddelades det mig samtidigt att avsikten är att behandla frågan såsom ett rättsligt-socialt problem.

På grund av denna definition inskränker jag mig i mitt referat icke till att undersöka ett eventuellt behov av ändring enbart av de lagstadganden, som berör äktenskapsskillnad. Upplösningen av familjebanden till följd av skilsmässa har i det nutida samhället hela världen över gestaltat sig till ett svårt problem, vars tillfredsställande lösning ej kan sökas enbart i de stadganden, som reglerar beviljandet och förvägrandet av äktenskapsskillnad.

Då frågan om äktenskapet och dess upplösning på ett känsligt sätt avspeglar de förhållanden som råder i samhället, de kulturella, politiska och religiösa strömningarna inom detsamma, bör även den nugällande lagstiftningen bedömas mot den bakgrund, som på ett eller annat sätt medverkat i dess tillkomst.

Behovet av ändring av lagen är igen beroende av den utveckling, som ägt rum efter dess tillkomst, likasom av de praktiska resultat, som gällande lagstadganden lett till.

Behovet av lagändring kan gälla — förutom grunderna för äktenskaps upplösning — även de förutsättningar, som kräves för ingående av äktenskap som ju ändå är avsett att vara bestående, och jämväl frågan därom, i vad mån de stadganden, som reglerar makarnas förhållanden under äktenskapet, visat sig vara ändamålsenliga med tanke på äktenskapets bestånd. Icke ens i den lagstiftning, som direkt berör äkten-

skapets upplösning, utgörs det väsentliga endast av själva beviljandet eller förvägrandet av äktenskapsskillnad, utan även av ordnandet av såväl makarnas som deras barns livsförhållanden på ett så tillfredsställande sätt som möjligt. De ändringar, som eventuellt härvidlag kan erfordras, likasom frågan om det förfaringssätt, som kommer till användning vid upplösning av äktenskap, är också de problem, som aktualiseras då vi försöker finna svaret på den framlagda frågeställningen.

Då det dock är klart, att det inom ramen för ett kortfattat referat icke är möjligt att på ett mer djupgående sätt behandla samtliga ovannämnda frågor, nöjer jag mig i det följande med att bara i korthet hänvisa till övriga omständigheter och går närmare in endast på den lagstiftning, som avser äktenskaps upplösning, förfarandet därvid samt påföljderna därav. Helt naturligt inskränker sig min praktiska erfarenhet av nugällande lag närmast endast till förhållandena i Finland, medan det jag framför om de andra länderna kan inrymma även missvisande tolkningar, som man lätt kan råka ut för, när man inte känner till praxis. En rättelse torde dock stå att vinna, när mötets auktoritativa deltagare blir i tillfälle att i diskussionen framlägga sin uppfattning.

II ÄKTENSKAPETS BEGREPP.

Enligt västerländsk rättsuppfattning är äktenskapet »en gemenskap mellan en man och en kvinna, som varar livet igenom». Det grundar sig på en överenskommelse, som parterna ingår och myndighet stadfäster genom vigsel. Överenskommelsen ingås vid kyrklig vigsel uttryckligen att bestå »fram till döden». Även vid civil vigsel definierar vigselförrättaren före överenskommelsen ingås — såsom en bakgrund för den — äktenskapet som en livstida förening, på vilken samhällets bestånd och välgång grundar sig. I äktenskapets begrepp ingår sålunda icke alls en upplösning av detsamma medan parterna ännu är i livet.

III ÄKTENSKAPETS UPPLÖSNING INTER VIVOS.

Oaktat den betydelse man ur synpunkten av samhällets bestånd tillerkänt äktenskapet, har samhället nödgats finna sig i en upplösning av det under givna förutsättningar. Det har kunnat ske på tre sätt: a) genom att förklara äktenskapet ogiltigt eller återgånget och genom att i mån av möjlighet försätta makarna i en ställning som om äktenskapet

icke alls hade blivit ingånget, b) genom äktenskapsskillnad eller m.a.o. genom att upplösa äktenskapet på ett sätt, som ger makarna rätt att ingå nytt äktenskap, c) genom hemskillnad, som innebär blott att makarna bor skilt för sig utan rätt att ingå nytt äktenskap.

IV UTVECKLINGEN AV LAGSTIFTNINGEN OM ÄKTENSKAPSSKILLNAD.

A. I övriga länder.

Inställningen till äktenskapet och dess upplösning har under tidernas lopp varierat i hög grad. Såväl enligt romersk och germansk som enligt Mose lag ansågs äktenskapet likasom även skilsmässan vara en privat angelägenhet, över vilken den enskilde individen hade att bestämma fritt och till och med ensidigt. — Den kanoniska rätten däremot intog en helt motsatt ståndpunkt och underställde beviljandet av äktenskapsskillnad kyrkans bestämmanderätt. Den romersk-katolska kyrkan förklarade äktenskapet utgöra ett sakrament, och tillåter icke att det upplöses under makarnas livstid. — Katolska kyrkans inverkan kommer alltjämt till synes i många länder, som godkänner endast äktenskapets förklarande för ogiltigt eller en s.k. relativ äktenskapsskillnad eller m.a.o. hemskillnad (Italien, Irland, Brasilien, Spanien). — Reformationen ändrade återigen uppfattningen om äktenskapet och skilsmässan. Enär äktenskapet icke är ett sakrament, kan det upplösas, och skilsmässan kan vara ett mindre ont än fortsättandet av ett äktenskap, som medför lidande för familjen och blivit tom form. Bestämmanderätten i frågor som berörde äktenskapet övergick från kyrkan till staten, oaktat att domsrätten i några länder länge bibehölls hos de kyrkliga domstolarna och konsistorierna. — Den naturrättsliga skolan gav den förvärldsligade institutionen ett nytt innehåll genom att förklara äktenskapet utgöra ett vanligt civilrättsligt avtal, som man kan frångå när som helst. Denna uppfattning kom till uttryck i den synnerligen liberala lagstiftningen om äktenskapsskillnad under franska revolutionens tid. Även den av Fredrik den store utfärdade lagen av år 1752 byggde på denna uppfattning i det den tillät äktenskapsskillnad också på grund av ömsesidig överenskommelse.

Många av Europas länder bjuder på typiska exempel på den utveckling, som lagstiftningen om äktenskapsskillnad undergått som en följd av ändrade samhälleliga förhållanden och politiska strömningar. — I Frankrike gjordes den revolutionstida liberala lagstiftningen om äkten-

skapsskillnad under Napoleons tid strängare, bourbonerna avskaffade skilsmässan helt ända fram till tredje republikens mera liberala lagstiftning. Marsalk Petain försökte begränsa skilsmåssorna, men de Gaulle upphävde igen dessa stadganden. — I Tyskland gjorde man vid sekelskiftet 1800—1900 erhållandet av skilsmässa svårare, men Hitler ändrade stadgandena i BGB om äktenskapsskillnad i mindre sträng riktning och inrymde i dem även rassynpunkter. Samma lag är med undantag av rasbestämmelserna alltjämt i kraft i Österrike, men efter Tysklands nederlag införde de allierade där en ny lagändring, som begränsade möjligheterna till skilsmässa. Oaktat skilsmässogrunder föreligger, beviljas äktenskapsskillnad icke, ifall det icke är moraliskt försvarligt med beaktande av äktenskapets bestånd, makes eller makas ålder och barnens fördel. En ny lagstiftning om äktenskapsskillnad är som bäst under beredning i Tyskland och regeringen föreslår att förhållningssättet till skilsmässa skall bli ännu strängare, men det har mött ett motstånd, som förhindrat lagens ikraftträdande redan i närapå fyra års tid. — Schweiz' och Portugals lag följer det gentemot skilsmässa friare förhållningssättet från 1900-talets början. — I Sovjetunionen föranledde 1917 års revolution uppkomsten av en lagstiftning om skilsmässa med så liberala stadganden, att upplösning av äktenskap endast behövde ensidigt anmälas till registermyndighet. Senare var man icke ens tvungen att göra denna anmälan. Motreaktionen kom före det andra världskriget, då äktenskapsskillnaden underställdes registermyndighets och sedermera år 1944 domstolarnas prövning. — Sovjetunionens lika litet som Bulgariens och Tjeckoslovakiens lag anger icke alls några skilsmässogrunder, utan överlämnar beviljandet av skilsmässa åt domstols prövning under betonande särskilt av beaktandet av barnens fördel. — Också de övriga östeuropeiska länderna har efter det andra världskriget ändrat sin lagstiftning och även i dessa länders (Polen, Rumänien, Jugoslavien, Ungern) lagar avspeglar sig strävandena att vid beviljandet av skilsmässan tillvarata barnens fördel. — I Nära- och Mellersta Östern kommer kyrkans inverkan på skilsmässoproblemet till synes i såväl lagstiftning som även rättskipning. — Det traditionstrogna England, på vars lagstiftning om äktenskapsskillnad såväl den romerskkatolska som den anglikanska kyrkan haft en mycket betydande inverkan, bibehöll ända fram till år 1938 sin från år 1857 härstammande stränga lagstiftning, som kände till endast en enda skilsmässogrund, äktenskapsbrottet. Sedan missbruket av denna grund visat att det var nödvändigt att utöka skilsmässomöjligheterna, angav den nya lagen

även ett flertal andra grunder. Men icke heller denna lag har ansetts vara tillfredsställande, utan en nyare, friare lagstiftning, som skulle ge möjlighet till skilsmässa på grund av söndring och hemskillnad är som bäst under utarbetande och betänkandet angående den föremål för meningsbrytningar. — Ett intressant exempel på skiljaktigheterna i förhållanden och uppfattningar även inom ett och samma land erbjuder USA, vars 48 delstater har envar sin egen skilda lagstiftning med sina strängare eller friare bestämmelser om äktenskapsskillnad. I en av dessa stater, New York, finnes endast en skilsmässogrund, äktenskapsbrottet, medan andra stater igen infört även hemskillnad som skilsmässogrund vid sidan av ett flertal andra grunder. — Olikheten i lagstiftningen om äktenskapsskillnad i de skilda delstaterna och den åt de skilsmässovänliga staternas domstolar givna domsrätten även i äktenskapsskillnadsmål, som berör personer som endast en kort tid vistats i staten ifråga, har i väldig mån ökat antalet skilsmässor i dessa stater samt åstadkommit att rättegångarna om äktenskapsskillnad blivit en ur delstatens synpunkt sett inbringande affärsverksamhet. Äktenskapsskillnadsfrekvensen uppvisade åren 1947—1948 i staten Nevada rent av toppsiffror, 99.1 och 67.1 skilsmässor per 1.000 invånare, och under början av förra hälften av år 1950 beviljades i det grevskap i Florida, till vilket Miami hör, 333 skilsmässor mera än vad det ingicks äktenskap under samma tid. — En liknande flyttningsrörelse i skilsmässans tecken har kunnat observeras också på annat håll. Italienarna söker skilsmässa i grannlandet och i Syd-Amerika är Uruguay skilsmässoland.

B. I de nordiska länderna.

Danmark. Kristian den V:s Danmarks lag var i kraft fram till år 1922 och i den ingick stadgandena i Fredrik den stores Ordonans av år 1582. Laga skilsmässogrunder var otrohet, egenmäktigt förlöpande under 3 år, makes eller makas bortavaro i 7 år samt landsförvisning. Avgörandet tillkom delvis världslig, delvis kyrklig domstol och även bl.a. Köpenhamns universitets konsistorium. Konungen kunde bevilja skilsmässa jämväl på annan grund. Som sådan grund ifrågakom sedermera brottmålsdom och sinnessjukdom, men även hemskillnad och ömsesidig överenskommelse. Konungens dispensbefogenhet var från år 1849 obegränsad och redan från år 1800 betraktades Danmark som ett i skilsmässohänseende liberalt land, där redan det att makarna levat åtskilda

2—3 år berättigade till skilsmässa på grund av överenskommelse, även om den andra partens vägran kunde förlänga tiden med upp till 10—20 år.

Sverige. Under äldsta tid var erhållandet av skilsmässa lätt. Det kunde ske genom blotta uppsägningen. Efter det landet blivit kristnat införde kyrkan en strängare ordning och torde den ha begränsat den på grund av äktenskapsbrott beviljade upplösningen av äktenskap till endast boskillnad. Till följd av reformationen intogs i kyrkoordningen och kyrkolagen stadganden om verklig äktenskapsskillnad, som var underkastad världslig domstols prövning, men beviljades av domkapitlet. Skilsmässogrunderna, äktenskapsbrott, egenmäktigt förlöpande och bortavaro, ingick också i 1734 års lag, men år 1810 lades till dessa grunder ytterligare straffdom på livstid, misshandel och hot till livet samt sinnessjukdom. Konungen hade därtill rätt att bevilja dispens på även andra grunder och i dessa inrymdes även till hemskillnad dömda makars rätt till skilsmässa ifall försoning inte inträtt. — Förfarandet vid uppkommen söndring erhöll nya former år 1860 och den nuvarande lagstiftningen om äktenskapsskillnad föregicks av en lag av år 1915 av i stort sett samma innehåll som den nuvarande.

Finland. Vad som sagts om Sverige äger sin giltighet även ifråga om förhållandena i Finland fram till 1734 års lag, men denna lags stadganden angående skilsmässa var också sedan i Finland i gällande kraft ända fram till år 1929, då i den nuvarande lagen intogs ett flertal av de olika skilsmässogrunder, som man i de allt talrikare dispensansökningarna åberopade sig på och som blivit intagna i även övriga nordiska länders lagar.

Norge. I den norska lagstiftningen möter oss redan år 1909 den friare uppfattning beträffande beviljandet av äktenskapsskillnad, som då var rådande i Europa. Skilsmässogrunder var före år 1918 äktenskapsbrott, tvegifte, egenmäktigt förlöpande samt smittosam svår sjukdom. Därtill var det dock möjligt att erhålla skilsmässa även i dispensväg genom tillstånd av konungen eller domkapitel.

V NUGÄLLANDE STADGANDEN I DE NORDISKA LÄNDERNA OM UPPLÖSNING AV ÄKTENSKAP INTER VIVOS.

Den nugällande äktenskapslagstiftningen inklusive stadgandena om äktenskapsskillnad i Sverige, Norge och Danmark är resultatet av ett samarbete som går fyra decennier tillbaka i tiden, men lagarna avviker ifrån varandra redan i sin ursprungliga form och till följd av i dem senare

införda ändringar. Islands och Finlands motsvarande lagstiftning har kommit till skilt för sig men under beaktande av de övriga nordiska ländernas exempel. Den isländska lagen motsvarar i stort sett Danmarks lag. Av nyaste datum är Finlands lag, som varit i kraft ännu icke fullt trettio år och i vilken betydande ändringar vidtogs för något decennium sedan, då bl.a. stadgandena om hemskillnad intogs i den.

De lagar, beträffande vilka ett eventuellt ändringsbehov nu är underkastad dryftning, är följande:

Danmark:	Lov om Aegteskabs Indgaaelse og Oplösning	31. 5. 1918
Finland:	Äktenskapslagen	13. 6. 1929
Island:	Lov om Aegteskabs Indgaaelse og Oplösning	27. 6. 1921
Norge:	Lov om inngåelse og opplösning av ekteskap	31. 5. 1918
Sverige:	Giftermålsbalken	11. 6. 1920

Gemensamt för alla dessa lagar är, att förutsättningarna för erhållande av äktenskapsskillnad noggrant definierades i själva lagen och att man avstod från dispensmöjligheten. De grunder, som man i dispensansökningarna åberopat sig på, utvisade att ett behov förefanns att få äktenskap upplösta även av skäl, som inte angivits i den tidigare lagen, medan igen vedertagen praxis vid behandlingen av dessa ansökningar utvisade i vad mån upplösning av äktenskap inter vivos kunde anses önskligt ur samhällets synpunkt sett.

Sedan även Finland infört hemskillnad i stöd av domstols utslag, är stadgandena angående grunderna för äktenskaps upplösning någorlunda likartade i samtliga länder, ävenom skiljaktigheter ifråga om den tid makarna bör leva åtskilda och jämväl i några andra avseenden ännu föreligger.

De olika grunderna för äktenskaps återgång, äktenskapsskillnad och hemskillnad framgår ur nedanföljande tabell, som avser att ge en framställning av de mot varandra svarande lagrummen i de olika länderna: (Bilaga I).

De nordiska lagarna uppvisar en i jämförelse med andra länders motsvarande stadganden avvikande stor mångfald olika upplösningsgrunder. Även fäster sig uppmärksamheten därvid, att denna förteckning, som redan som sådan förefaller omfattande, innefattar möjligheter till förekomsten av mångahanda icke utsagda skillsmässogrunder, enär varje överenskommelse eller faktum att makarna leva åtskilda på grund av söndring kan återgå på en kombination av de mest olika orsaker.

VI DEN AV SKILSMÄSSOSTATISTIKEN UTVISADE UTVECKLINGEN I NORDEN.

Då de ifrågavarande lagarna varit i kraft redan i några decenniers tid, är det av intresse att ur statistikerna kunna konstatera, vilken deras inverkan blivit på skilsmässofrekvensen. Man erhåller då följande tabellariska sammanställning (Bilaga II), i vilken vid sidan av det absoluta antalet skilsmässor upptas även skilsmässofrekvensen med angivande av antalet skilsmässor per 1000 personer i de olika länderna.

På basen av denna statistik kan man observera:

1. Antalet skilsmässor ökades betydligt i varje land efter de nugällande lagarnas ikraftträdande.
2. Antalet skilsmässor ökades kontinuerligt redan före det andra världskriget.
3. Under den tioårsperiod, i vilken det andra världskriget ingår, uppnåddes de därintills förflutna motsvarande tidsperiodernas toppsiffror.
4. Under den efterföljande femårsperioden har skilsmässofrekvensen i Danmark, Island och Sverige varit i stigande för vart år. Detsamma är fallet i Norge i jämförelse med medeltalet för antalet skilsmässor under den föregående tioårsperioden per år. För Finlands del har motsvarande siffror uppvisat en i någon mån nedgående tendens i jämförelse med krigstidens exceptionellt höga siffror, men skilsmässofrekvensen har dock i Finland hållit sig som den tredje största i ordningen, före Island och Norge.

VII UTVECKLINGEN AV HEMSKILLNADSSTATISTIKEN I NORDEN.

Av en tabellarisk sammanställning (Bilaga III) i vilken antalet hemskillnader och hemskillnadsfrekvensen i tre nordiska länder är upptagen kan man observera att både det absoluta antalet och hemskillnadsfrekvensen ökas kontinuerligt.

VIII DE OLIKA UPPLÖSNINGSGRUNDERNAS FÖREKOMSTFREKVENS I JÄMFÖRELSE MED VARANDRA.

A. Jämförelse gruppvis.

I fråga om de länder, beträffande vilka mera detaljerade statistiska uppgifter varit tillgängliga, har jag jämfört med varandra förekomsten av olika upplösningsgrunder i praxis sålunda, att som jämförelseobjekt

tagits: I skilsmässa till följd av äktenskapsbrott, II skilsmässor, som grundar sig på hemskillnadsdom eller på att makarna levat åtskilda samt III alla övriga grunder sammantagna. Resultatet är följande: (Bilaga IV).

Av denna jämförelse mellan tre nordiska länder framgår:

a) I Danmark har grunden hemskillnad, som hållit sig vid över 60 %, under de senast förflutna 15 åren i betydande utsträckning lämnat rum för grunden äktenskapsbrott, som uppnått närapå samma frekvens som förstnämnda grund, medan övriga grunder däremot uppvisar en kontinuerligt sjunkande tendens.

b) I Sverige har skilsmässorna till närapå 90 % grundat sig på att makarna levat åtskilda antingen de facto eller i enlighet med hemskillnadsdom, men under de senastförflutna 15 åren har användningen av grunden äktenskapsbrott begynt uppvisa en avsevärd stegring, medan övriga grunder fortgående minskat i frekvens och i detta nu omfattar endast 3 % av samtliga fall.

c) I Finland har det att makarna lever åtskilda alltid varit den mest använda skilsmässogrunden. Den har dock sedan hemskillnadsdom blev möjlig icke visat någon stegrad tendens (även om proportionen mellan förstnämnda grund och hemskillnadsdom förändrats). I förhållande till övriga grunder har användningen av den dock efter krigen ökats oaktat att den till följd av den stora frekvensen av grunden äktenskapsbrott icke nått upp till förkrigsnivå. Sistnämnda grund igen har visat nedgående tendens i jämförelse med krigstiden, medan summan av s.k. övriga grunder i Finland varit fortgående större än i de andra länderna. Missbruket av rusgivande medel bildar därav över hälften. År 1955 var relationstalet för denna skilsmässogrund ensamt för sig 9.

B. Detaljerad jämförelse.

Enär för Sveriges och Finlands del än mer detaljerade uppgifter föreligger, anför jag även dem såsom exempel på den olika förekomsten av skilsmässogrunderna i ovannämnda grupper. Resultatet framlägges i bilagan V.

IX JÄMFÖRELSE MELLAN SKILSMÄSSOFREKVENSEN I NORDEN OCH I ÖVRIGA LÄNDER.

Enär lagstiftningen om äktenskapsskillnad är mycket varierande i olika länder, är det av intresse att även göra en jämförelse mellan skils-

mässofrekvensen i dessa länder, så att man skall kunna bedöma de nordiska ländernas ställning i ett vidare perspektiv. I den av FN publicerade statistiken ingår beklagligtvis icke uppgifter från de östeuropeiska länderna, men de däri upptagna övriga europeiska ländernas och det ifråga om antalet skillsmässor som ett ledande land kända USA:s relationstal för år 1954 (eller för det senaste år därförinnan, för vilket uppgifter förelåg) är följande:

USA 2.46, Danmark 1.52, Österrike 1.32, Sverige 1.20, Väst-Tyskland 0.97 (Berlin 2.70), Jugoslavien 0.91, Schweiz 0.90, Finland 0.83, Island 0.81, Frankrike 0.66, Norge 0.62, Stor-Britannien (medeltal) 0.47 (England och Wales 0.67, Skottland 0.42, Nord-Irland 0.10, Guernsay 0.84, Jersey 0.70, Gibraltar 0.08), Nederländerna 0.52, Belgien 0.45, Luxemburg 0.35, Saar 0.31, Portugal 0.12.

Enligt denna statistik hör sålunda samtliga nordiska länder ifråga om skilsmässofrekvensen till de tio ledande länderna i Europa. Två av dem har sin plats i början av förteckningen, tre igen i slutet av den. Önskar man få ytterligare bakgrund för bedömningen, utvisar en jämförelse med utomeuropeiska länder, att endast USA:s och dess likasom Stor-Britanniens vissa territoriers samt Egyptens och spanska Marockos skilsmässofrekvenstal överskrider Danmarks motsvarande tal.

X SLUTSATSER I ANLEDNING AV UPPGIFTERNA ANGÅENDE OVANANFÖRDA SKILSMÄSSOFREKVENS.

Då man i detta sammanhang drar sig till minnes äktenskapets definition och det i vigselformuläret gjorda konstaterandet, att på äktenskapet — således på det l i v e t i g e n o m bestående bandet mellan *en* man och *en* kvinna — grundar sig samhällets bestånd och välgång, uppstår frågan vad det växande antalet skilsmässor innebär för samhället. Är upplösning av äktenskap alltför lätt och vilka är dess följder för hela samhället? Å andra sidan frågar man sig huruvida det är för samhällets bestånd av betydelse att ett i inre mening söndrigt äktenskap formellt hålles vid makt. Ty icke utvisar ju antalet upplösta äktenskap som sådant någonting beträffande harmonin eller söndringen i hela landets äktenskap. Det utvisar endast i vad mån samhället anser sig kunna tillåta upphävandet av avtal om äktenskap.

Det ges statistiskt belägg på i hur stor utsträckning upplösning av familjen inverkar på ungdomsbrottsligheten. Siffrorna är mycket talande. I Finland har man kunnat konstatera, att cirka 70 % av de unga

förbrytarna är föräldralösa och barn från söndriga hem. Av fångarna i tvångsanstalt — de farliga återfallsförbrytarna — är 94 % från hem där söndring råder. Miljön erkännes numera utgöra den betydelsefullaste faktorn i människans utveckling under hennes tidigaste år. Den viktigaste miljöfaktorn är familjen. Men den kan fylla sin uppgift bäst, då den håller samman. I stöd av endel undersökningar har man, utöver vad söndring i hemmet innebär som en allmän ungdomsbrottsligheten befrämjande faktor, konstaterat att det bland de unga brottslingarna finnes barn till f r å n s k i l d a i följande relativa antal: Belgien 57.89, Ungern 43.97, Mexico 31.52, USA 29.38, Frankrike 27.46, Syd-Afrika 20.41, Kanada 19.35, Holland 18.20, Tyskland 14.95, Venezuela 10.00, Australien 9.54, Egypten 7.5 och Portugal 4.24 %. De svårigheter, vilka ett barn, som endast kan ty sig till den ena av föräldrarna, även eljest har, ökas i skilsmässofall av att barnen måhända blir skilda från varandra eller i varje fall utlämnade åt mot varandra fientliga föräldrars själviska prestigekamp. I en undersökning har skilsmässofrekvensen bland skilsmässobarn konstaterats vara den dubbla i jämförelse med andra barn. Enligt en i Finland år 1954 gjord beräkning fanns det vid denna tid i landet över 31.000 minderåriga skilsmässobarn och detta antal kommer att bli i stort sett konstant, ifall skilsmässornas antal håller sig kring det nuvarande. Varje år får vi över 4.000 nya skilsmässobarn.

Vilka orsakerna till den oroande ökningen av antalet skilsmässor kan vara har man på olika håll i världen försökt komma underfund med såväl på nationell som internationell grund. Problemet sysselsätter alla dem, som i en eller annan form kommit att stifta bekantskap med det och dess följdverkningar. Obeaktat de frånskilda själva och deras familjer, står många yrkeskårer inför samma problemställning. Lärarna och uppfostrarna, psykologerna, läkarna och juristerna, prästerna och socialarbetarna på många områden, för att inte tala om fängelsemyndigheterna, känner alla till dem.

Mångahanda orsaker till uppkomsten av den nuvarande situationen har blivit framförda. Familjen har råkat i anpassningssvårigheter, då den försökt att finna sig till rätta i de under de senaste decennierna uppkomna väldiga förändringarna i samhällets struktur, av vilka såsom de väsentligaste omnämnes industrialiseringen, urbaniseringen, förvärldsligandet och frigörelsen, förändringen i kvinnans ställning, levnadsstandardens stegring, de ökade kontakterna, civilisationens växande utbredning osv. Orsaker ges det i mängd, men vilka av dem som är de mest

verksamma och vilka av dem som har betydelse för respektive land, därom torde tillsvidare icke någon sådan utredning föreligga, att den klart skulle kunna utvisa, vad som borde göras för en förbättring av situationen. Initiativ och projekt för genomförande av en djupgående undersökning förefinnes nog och även juristernas internationella kongresser har fördjupat sig i detta problem. Nämnas kan bl.a. att en sådan kongress, enkom för dryftning av skilsmässoproblem, planerats att hållas i Chicago i september 1957.

Någotslags ledtrådar för en utveckling av lagstiftningen om äktenskapsskillnad de lege ferenda är det dock möjligt att utfinna. Å ena sidan medges det, att man inte alltid kan undvika söndring i äktenskap, och att det icke heller är ändamålsenligt att bibehålla blotta formella band. Å andra sidan måste skilsmässa ofta konstateras vara till skada för familjen och i all synnerhet barnen och endast en onödig följd av den ena eller bägge makarnas själviska strävanden. Därtill kan en skilsmässa ofta konstateras vara en följd av sådana anpassningssvårigheter, som icke skulle ha behövt leda till äktenskapsskillnad, ifall man i tid hade kunnat hjälpa vederbörande makar.

XI DE KRAV SOM I ANLEDNING AV DE ANFÖRDA SLUTLEDNINGARNA BÖR STÄLLAS PÅ LAGSTIFTNINGEN OM ÄKTENSKAPSSKILLNAD DE LEGE FERENDA.

Då man på basen av ovananförda slutledningar går till att undersöka behovet av ändring i lagstiftningen om äktenskapsskillnad, skulle man på den kunna ställa följande krav,

A. 1. Äktenskapsskillnad borde kunna erhållas alltid då sådan söndring råder i äktenskapet, att man genom att formellt bevara det icke främjar parternas eller deras barns bästa.

2. Äktenskapsskillnad borde icke kunna erhållas för förverkligande av makes eller makas själviska strävanden i sådana fall, då barnens eller den andra makens eller makans fördel talar emot det.

3. Ett äktenskap borde icke trots förefintliga svårigheter få leda till skilsmässa, om det ges möjligheter att återställa harmonin inom detsamma i sådan mån, att det ur makarnas och deras barns synpunkt bör anses önskligt att äktenskapet bevaras.

4. Då äktenskapliga konflikter yppar sig, borde det ges möjligheter till ett effektivt förlikningsförfarande, varigenom man kunde få klarhet i huruvida förutsättningar för äktenskapets bevarande ännu föreligger.

5. Den myndighet, som behandlar mål angående upplösning av äktenskap, borde i tillräcklig mån ha möjligheter att avgöra de frågor, som berör såväl upplösningen som påföljderna därav, i enlighet med de olika krav som olika förhållanden ställer.

6. Vid äktenskaps upplösning borde makarnas och deras barns förhållanden kunna ordnas så, att särskilt barnens och den makes eller makas, som är i den svagare ställningen och som är barnens försörjare, ställning tryggas.

Såsom ovan ofta konstaterats, kan man icke nå målet enbart genom att vidta ändringar i de lagrum, som berör äktenskapsskillnad eller direkt ansluter sig till den. För att man måtte kunna komma underfund med, huruvida vår äktenskapslag och de lagar, som eljest i betydande mån inverkar på äktenskapet är sådana, att man med dem befrämjar äktenskapets bestånd, borde även följande omständigheter, som egentligen anknyter sig till äktenskapets ingående och till själva äktenskapet, utredas.

B. 1. Är förutsättningarna för äktenskapet sådana, att de på ett skäligt sätt begränsar ingåendet av äktenskap, som redan vid prövning på förhand är dömda att misslyckas?

2. Är äktenskapslagen och övriga lagar, som i betydande mån inverkar på makarnas och deras barns förhållanden (såsom t.ex. vårdlagar och skattelagar m.fl.) sådana, att de befrämjar familjens bestånd.

3. Har makarna möjlighet att erhålla råd och handledning i frågor som berör familjelivet och barnuppfostran, såväl före äktenskaps ingående som därförinnan.

XII I VILKEN MÅN MOTSVARAR STADGANDENA I GÄLLANDE LAG DE ANFÖRDA KRAVEN?

A. Äktenskaps upplösning och därtill anknutna frågor:

1. *Kan ett äktenskap upplösas då man genom dess bibehållande icke främjar parternas eller deras barns bästa?*

Då man granskar förteckningen över olika grunder för äktenskapsskillnad (Bilaga I), torde man knappast kunna vara annat än ense därom, att det är möjligt att upplösa äktenskapet av de mest olika skäl såväl enligt överenskommelse parterna emellan som i följd av ensidigt

yrkande. I sistnämnda fall föreligger alltid bevisskyldighet och därvidlag kan man konstatera att numera vissa svårigheter förefinnes i sådana fall, som förutsätter läkarutlåtande, om nämligen ett uttryckligt undantag från läkarens tystnadsplikt icke stadgats i lagen, såsom fallet är t.ex. i Norge. Då det dock är möjligt att välja mellan ett stort antal olika skilsmässogrunder och då domstolen har fri bevisprövningsrätt, är det uppenbart, att *möjligheterna att upplösa äktenskap i allmänhet är tillräckliga.* Dock kan en viss skilsmässo- eller hemskillnadsgrund vara av betydelse med avseende å t.ex. skadeersättning eller förlust av giftorätt, varför sålunda en utökning av bevismöjligheterna genom en begränsning av läkarens tystnadsplikt i dessa fall skulle kunna leda till ett rättvisare resultat.

2. *Har make eller maka möjlighet att ensidigt erhålla skilsmässa även då den andra maken eller makans och barnens fördel talar emot beviljande av äktenskapsskillnad?*

Också denna fråga måste besvaras jakande. Särskilt är detta fallet för Finlands del efter det möjligheten att förhindra skilsmässa genom att vid ansökan om äktenskapsskillnad på grund av söndring och att makarna levat åtskilda, åberopa sig på att den andra parten bär den huvudsakliga skulden, utelämnats ur lagen, då den år 1948 ändrades. Enär man därintills och förrän hemskillnadsinstitutet infördes i Finlands lag ansökte om skilsmässa vanligen just i stöd av denna grund, som alltjämt kommer till användning i stor utsträckning, hade nämnda lagändring en omvälvande inverkan i ifrågavarande avseende. Ändringen och den samtidigt i lagen intagna hemskillnadsmöjligheten har tillsammans lett därhän, att det i praktiken icke mera i allmänhet är mödan värt att motsätta sig skilsmässa i annat syfte än för att vinna uppskov, enär ju skilsmässa med säkerhet beviljas åtminstone efter det makarna levat åtskilda i två år. Det förhåller sig så även på grund av att man begynt anse det faktum att makarna levat åtskilda som tillräcklig bevisning för att söndring i äktenskapet råder.

Lagändringen av 1948 har i synnerhet lett till att man lätt kan jämföra äktenskapet med ett vanligt ensidigt uppsägbart kontrakt. Äktenskapets ställning som rättsinstitut är i fara att bli förändrad.

Fastän det å andra sidan kan vara en obehaglig uppgift att försöka komma underfund med den huvudsakliga skulden till att söndring inträtt i makars mångfacetterade samliv, och ehuru det måste med-

ges, att den huvudsakligen skyldiga icke alltid är den, vars handlingssätt är för utomstående lättast att kritisera, skulle bibehållandet av begreppet ifråga i lagen dock ha varit av stor betydelse i sådana fall, då den andra makens eller makans och barnens fördel verkligen skulle kräva att äktenskapet bevaras och då detsamma måhända också, efter det en övergående orsak till skilsmässa eliminerats, skulle bestå, ifall lagen skulle lägga åtminstone något hinder i vägen för förverkligande av godtyckliga strävanden.

Detta skulle icke vara oskäligt också på den grund att å andra sidan möjligheten att erhålla hemskillnad genom att blott påvisa att söndring inträtt i äktenskapet, tillförsäkrar part tillfälle att erhålla skillsmässa på denna väg trots den andra partens motstånd i sådana fall då söndringen verkligen kräver det. Då det ankommer på domstol att pröva, huruvida söndringen är sådan, att det icke är skäl att tvinga den andra maken eller makan till ett fortsatt samliv, ges sålunda domstolen en omfattande prövningsrätt och avgörandet kan ofta bli beroende av, hur klart och tydligt jämförelsen mellan skälighetssynpunkter föres fram, och vad domstolen anser som skäligt. Hur den till äktenskapsskillnad ovilliga partens och barnens fördel i dylika fall kan beaktas, blir till slut beroende av rättspraxis. Enär domstolens uppgift är mycket ansvarsfull, bör i detta avseende hänvisas till i det följande under punkt 5 framförda omständigheter, som berör förfarandet vid upplösning av äktenskap.

3. *Föreligger möjligheter att bevara äktenskapet, då det oaktat båda makarnas skilsmässoavsikt ur familjegemenskapens och i synnerhet barnens synpunkt vore önskvärt?*

Frågeställningen aktualiseras särskilt i de fall, då hem- eller äktenskapsskillnad ansökes gemensamt av bägge makarna. Få länder har i sin nutida lagstiftning om äktenskapsskillnad gått så långt som de nordiska länderna, i det att de ger makarna möjlighet att själv bindande besluta om att skiljas utan att domstol har möjlighet att förvägra dem skilsmässa. Några lagar av detta innehåll existerar även på annat håll, såsom t.ex. i Belgien, samt — ifråga om hemskillnad — i Brasilien, men rätten att erhålla skilsmässa kan då vara beroende av hur länge äktenskapet varat likasom av makarnas ålder, såsom fallet är i Belgien. I Brasilien leder dock hemskillnad aldrig till skilsmässa.

Oberoende av de många olika äktenskapsskillnadssystemen torde man vid en jämförelse av resultaten med varandra ha kommit till den rätt samstämmiga uppfattningen, att skilsmässofrekvensen dock icke är beroende av enbart skilsmässogrundernas varierande stränghet, enär ju det slutligt avgörande för i vad mån skilsmässor beviljas är det inom samhället rådande allmänna betraktelsesättet, och enär man, då så erfordras, icke drar sig för att på konstlagt sätt uppluckra även de strängaste bestämmelser.

I de nordiska länderna torde man i allmänhet ha varit tillfreds därmed, att äkta makar, då de är eniga om att skiljas, icke behöver blottlägga sina relationer offentligen inför domstol, utan kan erhålla skilsmässa utan bevisningsskyldighet ifråga om annat än det att de under hemskillnad levat åtskilda. Ett belägg härför är även, att Finland med efterföljande av grannländernas exempel i sin äktenskapslag senare inrymde hemskillnadsinstitutet.

Något belägg kan inte anföras på i hur stor utsträckning möjligheten att erhålla hemskillnad och skilsmässa genom ömsesidig överenskommelse inverkat på ökningen av deras antal. Man kan fråga sig, huruvida antalet skilsmässor skulle ha ökat i samma mån som skett, ifall skilsmässa icke hade kunnat erhållas så enkelt. Fastän något slutgiltigt svar härpå av förståeliga skäl inte kan ges, kan man dock med goda skäl påstå, att så icke skulle ha varit fallet.

Borde man således, i syfte att minska antalet skilsmässor, i lagstiftningen frångå de bestämmelser som möjliggör skilsmässa på grund av ömsesidig överenskommelse?

Att döma av att, såsom ovan sagts, missnöje i allmänhet icke yppat sig ifråga om denna skilsmässogrund och av att samhället sålunda ansett den motsvara sitt ändamål, torde det dock icke föreligga skäl att föreslå ändring i detta hänseende. Å andra sidan kunde en begränsning blott leda till liknande olustiga följdverkningar som stränga bestämmelser alltid visat sig leda till, då de icke motsvara samhällets allmänna uppfattning i saken.

Ifall man vill bibehålla denna synnerligen fria möjlighet att erhålla skilsmässa, men å andra sidan ser den fara, som det kontinuerligt ökade antalet skilsmässor utgör för samhället, borde man för vinnande av en rättelse framförallt överväga medel för undvikande av skilsmässor genom att *minska behovet av hem- och äktenskapsskillnad.*

Härvid kommer man in på problem, som icke direkt berör lagstiftningen om äktenskapsskillnad, ävenom de nära tangerar den. Närmast

kommer då ifråga äktenskapsrådgivning och ett effektivt förlikningsförfarande samt övriga omständigheter, som kommer upp till behandling i det följande under punkterna A 4 och B 1—3.

Ehuru normalvägen för erhållande av äktenskapsskillnad, då båda makarna är ense därom, är hemskillnad, har man dock kunnat observera, att makar, för att kunna erhålla skilsmässa ännu snabbare än genom hemskillnad, i samråd söker skilsmässa på någon annan grund, som skyndsammare leder till resultat, t.ex. på grund av äktenskapsbrott, ifråga om vilket den erforderliga indiciebevisningen är lätt att erhålla. I synnerhet i Danmark har man under de senaste åren fäst uppmärksamhet vid den utökade användningen av denna möjlighet. Den ena partens önskan att erhålla skilsmässa snabbt har ofta sin grund i behovet att så snart som möjligt kunna ingå nytt äktenskap. Den andra parten igen går med härpå — trots det ur barnens synpunkt betänkliga i en sådan lösning — under begagnande av ett rikligt underhållsbidrag eller en förmånlig förmögenhetsfördelning som lösen, (hur än förhoppningarna senare kan bli svikna, då domstol på grund av det oskäliga i dem skär ned förmånerna ifråga).

För förhindrande av på detta sätt vunna brådstörtade skilsmässor har förslag väckts om att man skulle frångå äktenskapsbrottsgrunden såsom en grund som ger rätt till omedelbar skilsmässa. Den kränkta parten skulle ges möjlighet att erhålla skilsmässa endast genom hemskillnad . På så sätt skulle man förhindra missbruket av denna skilsmässogrund i blott syfte att påskynda erhållandet av skilsmässa. Men å andra sidan borde den kränkta parten tillförsäkras samma möjligheter att framlägga skadeständs- m.fl. krav som skulle ha förelegat då skilsmässa kunde sökas omedelbart. Även har man framkastat tanken på en förlängning av den tidsfrist, inom vilken åberopande av äktenskapsbrott bör ske, från nuvarande 6 månader till t.ex. ett år, för att sålunda bereda den kränkta parten möjlighet att överväga sin ståndpunkt under en längre tid. Då till äktenskapsbrottet anslöt sig straffpåföljd — såsom fallet var i Finland fram till år 1948 — var detta ägnat att i någon mån begränsa användningen av äktenskapsbrottsgrunden och i synnerhet missbruket av den. Tysk lag är i detta hänseende allt ännu mycket sträng, i det att den låter straff- och skadeståndspåföljderna träffa även tredje person — konkubinanten — om vilken man använder den betecknande benämningen »Drittstörer».

Konstateras bör, att även nugällande lag ger möjlighet till att uppskjuta den andra makens nya äktenskap, då äktenskapsbrott ägt rum,

även om skilsmässa skulle beviljas omedelbart, enär domstol kan förordna om att nytt äktenskap ej får ingås under närmast följande 1—2 år. Ifall ett sådant förbud i större utsträckning skulle anslutas till det skilsmässoutslag, som ges på grund av äktenskapsbrott, kunde man även därigenom förhindra missbruk av äktenskapsbrottsgrunden. Stadgandet torde dock i de flesta länder ha blivit en död bokstav.

Ifall man skulle frångå möjligheten att bevilja skilsmässa omedelbart på grund av äktenskapsbrott kunde man även taga i övervägande, om det överhuvudtaget föreligger behov att bevilja *äktenskapsskillnad omedelbart eller* om det borde ske blott *på grund av hemskillnad* eller på grund av att makarna de facto levat åtskilda. I så fall borde hemskillnaden erbjuda den kränkta parten möjlighet att bibehålla samma förmåner, som i detta nu ansluter sig till äktenskapsskillnad. Det bör dock konstateras, att missbruket av skilsmässogrunder i allmänhet icke gäller andra av dem än äktenskapsbrottet och — tidigare — könssjukdom. Sistnämnda skilsmässogrund har dock numera icke haft någon nämnvärd betydelse.

För en lagändring i förenämnd riktning talar dock den omständigheten, att den kränkta parten sällan torde söka skilsmässa för att själv kunna ingå nytt äktenskap, varvid det skulle kunna ligga i hans eller hennes intresse att få till stånd ett snabbt avgörande. I de flesta fall är det väsentliga för denna part, att det pinsamma samlivet får ett slut och att frågorna mellan makarna rörande vårdnaden om barnen och underhållsbidrag m.m. bringas till lösning utan dröjsmål. En omedelbar skilsmässa betjänar därför ofta tvärtom svarandens intresse, i det den möjliggör för honom eller henne att t.ex. ingå nytt äktenskap med medbrottslingen i äktenskapsbrottet. Ett väntat barns fördel kan visserligen göra det önskvärt att ett dylikt äktenskap skall kunna ingås snabbt, men äktenskapslagens syftemål torde dock icke kunna vara att påskynda upplösningen av ett existerande äktenskap eller att kränka de inom detsamma födda barnens fördel ens i dylika fall.

I ett par av USA:s delstater — Iowa och Missouri — har företagits undersökningar angående i vad mån misslyckanden i äktenskapet i första hand beror på ogynnsamma förhållanden eller på makarnas själsliga avvikelser. Resultatet utvisar, att ett andra gången ingånget äktenskap icke är lika hållbart som det först ingångna och att skilsmässa blir allt sannolikare i varje följande äktenskap. Konklusionen har därför blivit den, att orsaken till skilsmässa icke i närapå samma mån är de

yttre förhållandena som den ena eller båda makarnas bristande anpassningsförmåga eller karaktärssvårigheter, som icke heller i följande äktenskap kan förbigås.

Också denna undersökning ger således vid handen, att det icke föreligger skäl att påskynda en frånskilds ingående av nytt äktenskap. Därmed kommer man även in på frågan om hur lång tiden för hemskillnad och den tid, som makarna bör ha de facto levat åtskilda, lämpligen bör vara. I de nordiska länderna är stadgandena i detta avseende rätt varierande. Enhetlighet också i detta avseende vore önskvärd. Man kan då välja mellan Danmarks fyra och Finlands två samt Norges och Sveriges tre år i de fall då makarna de facto levat åtskilda samt mellan 1 och 2 år ifråga om egenmäktigt förlöpande, medan i hemskillnadsfallen valet står mellan 1, 1 $^1/_2$ och 2 år. Avgörande ifråga om de sistnämnda tidsfristerna är i Norge och Danmark huruvida makarna söker skilsmässa gemensamt eller skilt för sig. Med hänsyn till barnens fördel och i syfte att förhindra att ett flertal äktenskap ingås i följd har man beträffande gemensam nordisk lagstiftning framkastat tanken på att tidsfristen skulle vara varierande, beroende av om makarna har barn samt av vilken i ordningen skilsmässan ifråga är.

4. *Finnes det, då äktenskapliga konflikter yppar sig, möjligheter till effektiv rådgivningsverksamhet och förlikningsförfarande, varigenom klarhet kunde vinnas om möjligheterna att bevara äktenskapet?*

Lagstiftningen beträffande *förlikningsförfarandet är i de nordiska länderna mycket olika.*

a) I Danmark sker det förlikningsförfarande, som syftar till att möjliggöra fortsättandet av samlivet och äktenskapet, *i samtliga hem- och äktenskapsskillnadsmål* oberoende av skilsmässogrunden. Likaså bör ett förlikningsförfarande äga rum angående villkoren, då skilsmässa sökes på grund av ömsesidig överenskommelse.

I Finland har förlikningsförfarande stadgats *endast för det fall, att makar gemensamt söker hemskillnadsdom.*

I Norge bör förlikningsförfarande komma till stånd alltid *då makar gemensamt söker hemskillnad eller äktenskapsskillnad på grund av att de de facto levat åtskilda.* Därtill finnes möjlighet till allmän förberedande behandling av tvistemål.

I Sverige är förlikningsförfarande nödvändigt för beviljande av hemskillnad *på grund av ömsesidig överenskommelse,* men även *på annat sätt väckt talan angående hemskillnad* förutsätter förlikningsförfarande. *Därtill* är sådant förfarande nödvändigt vid förekommande oenighet i frågor, som berör *underhåll av familjen, ersättning för hjälp åt den andra maken eller makan i dennas förvärvsverksamhet,* samt *redovisningsskyldighet beträffande besittning av den andra makens egendom.*

I samtliga länder gäller undantag beträffande förlikningsförfarandet för den händelse parterna är bosatta långt ifrån varandra eller i utlandet.

b) Även bestämmelserna om *i vad mån deltagande i förlikningsförfarandet är obligatoriskt* och beträffande påföljderna av att part uteblir är olika. I Finland, Sverige och Norge är deltagandet i det för hemskillnad erforderliga förlikningsförfarandet frivilligt, men utan sådant förfarande kan hemskillnad icke beviljas. I övriga fall är det i Sverige tillfyllest, att den andra parten blivit kallad till förlikningsförfarande och förlikningsmannen bör bara konstatera, huruvida förlikningsförfarande ägt rum eller icke kunnat ske på grund av att den andra icke kunnat kallas eller på grund av att denne uteblivit. I Danmark igen är makarna vid straffhot skyldiga att infinna sig.

c) Även bestämmelserna angående *förlikningsman* är olika i de skilda länderna. I Finland är som sådan behörig å tjänstens vägnar kyrkoherden i den evangelisk-lutherska församling eller förmannen för den grekiskkatolska församling eller ledaren för det religiösa samfunds församling, till vilken makarna eller den ena av dem hör. Eljest kan förlikningsförfarandet omhänderhas av person, som häradshövdingen eller rådsturätten på endera makens hemort på parts anhållan tillförordnar.

I Sverige är bestämmelserna av liknande slag, dock med den skillnaden, att på den kyrkliga sidan förlikningsman kan vara någon av prästerna vid vederbörande församling, icke allenast kyrkoherden. Men därtill fungerar i Sverige som förlikningsmän enligt beslut av varje kommuns kommunalfullmäktige tvenne av kommunalnämnden eller stads magistrat eller stadsstyrelse (i Stockholm överståthållarämbetet) utsedda förlikningsmän, den ena kvinnlig och den andra manlig.

I Danmark är förlikningsman i första hand präst i det religiösa samfund, till vars församling bägge makarna hör, men ifall båda parterna så önskar civilmyndighet — overövrighed. På dennas förordnande kan som förlikningsman fungera även polischefen på makarnas boningsort.

I Norge fungerar som förlikningsman någon av medlemmarna i vederbörande förlikningsråd (forliksråd) eller på bägge makarnas anhållan präst i vederbörande religiösa samfund.

d) Ifråga om själva *förlikningsförfarandet* stadgas i de andra länderna att bägge parterna bör vara samtidigt närvarande, men i Danmark och Norge kan förlikningsförfarandet mellan makar, som är bosatta längre borta än ett visst bestämt avstånd, ske skilt för sig för varderas del.

Förlikningsförfarandets syftemål förklaras vara att å ena sidan uppmana makarna att fortsätta samlivet och å andra sidan att klargöra de rättsliga följderna av den av dem planerade åtgärden.

Då man granskar behandlingen av skilsmässofrågan på annat håll i världen, kan det konstateras, att numera särskild uppmärksamhet fästes vid förlikningsförfarandets möjligheter vid regleringen av skilsmässorna. Man har kommit till uppfattningen, att det är svårt att begränsa antalet skilsmässor enbart genom att minska på de förutsättningar, som uppställts för upplösning av äktenskap. Å andra sidan är det ogörligt att tänka sig, att man ens genom att införa bestämmelser om vissa bestämda äktenskapshinder skulle kunna få till stånd äktenskap, som alla skulle visa sig vara hållbara. Sålunda har man kommit till, att upplösning av äktenskap måhända kunde förhindras genom att samhället skulle vårda sig om deras bestånd, genom att använda sig av rådgivning och förlikningsförfarande som förebyggande medel.

I USA har i några av delstaterna förlikningsförfarande och rådgivningsverksamhet tagits i bruk redan före det andra världskriget och efter kriget har allt flere äkta makar tytt sig till denna utväg. I England fick denna verksamhet sin början år 1942. Möjlighet till förlikningsförfarande förutsättes även i ett flertal andra länders lagstiftning, men bestämmelserna angående vem som skall handha förlikningsförfarandet är olika. Ibland är det en kyrklig myndighet, ibland igen domstolen själv eller av den tillförordnad person. I USA och England påbörjades förliknings- och rådgivningsverksamheten till en början på privat initiativ och alltjämt är deltagande däri icke enligt lag obligatoriskt.

Också i de nordiska länderna bedrives en motsvarande förlikningsverksamhet av privat natur. I Finland kom Rådgörningscentralen i familjeangelägenheter i Helsingfors till stånd sedan män som återvände från kriget själv sökt kontakt med sina frontpräster. Sedermera har sådana centraler kommit till stånd även i andra av de stora städerna.

Antalet i centralen i Helsingfors behandlade fall utgjorde år 1956 550. En liknande verksamhet bedrives i Finland även av Befolkningsförbundet, som planerar att utvidga denna sin verksamhet så, att vid mottagningarna tre sakkunniga skulle stå till tjänst, en psykiater, en gynekolog och en jurist.

I de nordiska länderna har klagomål anförts, som gått ut på att förlikningsförfarandet i den form den förutsättes i lagen icke skulle motsvara sitt ändamål. I Finland är som bäst en kommitté verksam, som har till uppgift att undersöka möjligheterna till en nyorganisation av förlikningsförfarandet. Man har fäst uppmärksamhet särskilt därvid, att förlikningsförfarandet ifråga om andra än personer, som tillhör ett religiöst samfund, är besvärligt att ordna, då för ettvart fall en skild person bör vidtalas som förlikningsman och dennes förutsättningar för uppgiften icke på något sätt är angivna. Härigenom föranledes också att respektive mål måste komma före i rätten i tvenne omgångar. Likaså framhålles det, att kyrkoherden måhända ingalunda alltid är den av sin församlings präster, som vore den lämpligaste att handha förlikningsförfarandet, redan på grund av den tid som erfordras därför. Dessutom har det konstaterats, att ett enda förlikningssammanträffande, vid vilket bägge parterna är samtidigt närvarande, är alldeles otillräckligt, och att det skulle erfordras åtminstone ett rådgöringstillfälle med vardera parten samt ett gemensamt sammanträffande. Det är också klart, att icke vem som helst lämpar sig som förlikningsman endast på grund av sin tjänsteställning eller ett befullmäktigande, ty en effektiv förlikningsverksamhet kräver yrkesutbildning för särskilt just verksamhet som förlikningsman och jämväl bestämda personliga egenskaper. Förlikningsförfarandets ändamål är icke och kan icke heller vara att endast försöka få makarna att överenskomma om fortsatt samliv. Uppgiften innebär att reda ut svårigheterna i familjen och att söka efter möjligheter att övervinna dem. Saknas sådana uppenbarligen, har förlikningsmannen dock möjlighet att hjälpa makarna att söka eventuell hem- eller äktenskapsskillnad på sådant sätt, att såväl deras som även barnens fördel blir noggrant beaktad.

Frågan om förlikningsförfarandet hör till de särskilt väsentliga inom ramen för det förelagda diskussionsspörsmålet och olika erfarenheter och betraktelsesätt i de skilda länderna skall säkerligen komma fram under debatten.

5. *Är förfarandet i mål, som angår upplösning av äktenskap, sådant, att domstol eller annan myndighet har möjlighet att avgöra varje enskilt fall på ett sätt som det skulle kräva?*

I Norge likasom i Danmark är största delen av alla mål angående hemskillnad och äktenskapsskillnad underkastade förvaltningsmyndighets avgörande. I praktiken torde knappa tio procent av dem bli beroende av domstolsutslag.

I Sverige och i Finland är beviljandet av såväl hemskillnad som äktenskapsskillnad alltid en domstolssak.

Då man bedömer den sakkunskap, som en myndighet, vilken har att fatta avgöranden, som djupt ingriper i familjemedlemmars liv, bör man göra skillnad mellan de fall, i vilka vederbörande uppnått överenskommelse om alla villkor, och sådana fall, i vilka detaljfrågorna lämnas till domstols avgörande.

a) *De på överenskommelse grundade avgörandena.* Ifall man utgår ifrån, att parterna bör tillkomma avtalsfrihet ifråga om samtliga till äktenskapsskillnaden anknutna frågor, till och med ifråga om vårdnaden av barnen, är domstolens eller myndighetens sakkännedom av ringa betydelse. På denna ståndpunkt har man ställt sig åtminstone i Finland beträffande hemskillnad eller äktenskapsskillnad, som makar sökt gemensamt. Praxis ifråga om omvårdnaden av barnen är olika i Helsingfors och på andra orter, ty i dylika överenskommelsefall erfordras i Helsingfors icke ens förmyndarnämndens utlåtande, oaktat det vid övriga domstolar alltid är en nödvändig förutsättning.

Ifall man igen anser att samhällets intresse kräver, att det även i sämjoskilsmässor har en viss kontrollmöjlighet, blir det den beslutande myndighetens uppgift att överväga huruvida överenskommelsen bör godkännas som sådan. För en sådan lösning av problemet talar behovet att tillvarata barnens och den makes eller makas, som är i den svagare ställningen, fördel. I detta avseende erbjuder Danmarks lag ett exempel därpå, hur villkoren även i de fall, då överenskommelse föreligger, kommer till myndighets prövning med beaktande av billighetssynpunkter. I sådana fall kommer det även an på sakkännedom, ifråga om vilken hänvisas till det under följande punkt b anförda.

b) *Av domstols prövning beroende avgöranden.* I samtliga de fall, i vilka parterna icke kommit överens om villkoren, blir dessa beroende av myndighets beslut. För att myndighets avgörande måtte kunna bli rättvis och skäligt, borde den i grund känna till förhållandena och besitta sakkännedom för frågans lösning. I den mån behandlingen i

rätten förutsätter förhandsberedning, har domstolen redan ett visst material förrän målet kommer upp till egentlig behandling. Möjligheterna att bilda sig en uppfattning angående målet är för domstolen då helt andra än i sådana fall, då det kommer före alldeles oförberett till följd av en först vid domstolsförhandlingens början framlagd stämning och då det måhända kräves att beslut skall fattas vid en och samma session. Enär framläggandet av rättegångsmaterialet i detta fall såsom i allmänhet vid civila mål helt kommer an på parterna, kan domstols utslag komma att grunda sig på bristande kännedom om alla de på saken inverkande omständigheter, ävenom det kan finnas övernog sådant material, som baserar sig på parternas mot varandra riktade beskyllningar.

Domstolen har ingen skyldighet att i sitt utslag utöver själva huvudsaken uttala sig om någonting annat än omvårdnaden av barnen, ifall käranden icke yrkar på andra beslut. Sålunda kan, beroende på parternas och deras advokaters varierande sakkännedom, mången sådan fråga bli obehandlad, som borde ha blivit avgjord i samma sammanhang, så att onödiga rättegångar skulle kunna undvikas. I synnerhet i de fall, då de ekonomiska omständigheterna spelar en större roll, borde utöver omvårdnaden av barnen jämväl underhålls-, bostads- och egendomsfrågorna avgöras alla i samma sammanhang. I detta avseende vore det önskvärt, att vederbörande skulle, såsom fallet är i Norge och Danmark, ha möjlighet att välja mellan att avvittringen förrättas antingen privat eller genom myndighets försorg, ty en avvittring i privat väg visar sig i praktiken ofta ogörlig, enär den borde grunda sig på avtal, vilket igen ingalunda alltid kan fås till stånd.

Särskild uppmärksamhet borde dock fästas vid lösningen av frågan om omvårdnaden av barnen. Någotslags möjlighet att uppnå ett riktigt resultat erbjuder anskaffandet av ett på hembesök grundat utlåtande av barnskyddsmyndigheterna, som också beretts tillfälle att ta del av det vid rättegången uppkomna materialet. I vad mån detta är brukligt i andra länder, är mig icke bekant, men i Finland existerar en sådan praxis i Helsingfors. Ett på förhand införskaffat utlåtande av förmyndarnämnd eller barnskyddsnämnd kan däremot ofta vara blott missvisande, då dessa myndigheter som grund för sitt utlåtande icke har den vid rättegången frambragta bevisningen och då utlåtandet icke grundar sig på opartisk kännedom om parternas förhållanden.

I USA har man under senaste tid försökt utfinna medel för en ändamålsenlig ändring av behandlingen av skilsmässomål sålunda, att dessa

i endel stater behandlas av särskilda domstolar för familjeangelägenheter, som till sitt förfogande har sakkunnig biträdande personal. Likasom man konstaterat, att det för frågor, som berör barn och ungdom, bör finnas en särskild sakkunnig ungdomsdomstol, på samma sätt borde avgörandet i mål som angår äktenskaps upplösning, med alla en sådans i barnens framtid djupt ingripande följder, tillkomma särskilda domstolar för familjeangelägenheter, som skulle kunna besitta den nödiga sakkunskapen.

Det förefaller som om i frågor som angår upplösning av äktenskap, en sådan lösning av problemet vore att rekommendera. Medlemmarna av dylika domstolar skulle då kunna vara inkomna i dessa frågor och de kunde, särskilt i frågor som berör barnen, till sin hjälp ha erforderliga sakkunniga, läkare, psykologer m.fl.

Uppstår frågan i vad mån ett sådant förfarande skulle kunna vinna tillämpning i de nordiska länderna, antingen som sådant eller tillämpad på sådant sätt, att åtminstone i de större städerna, där skilsmässofrekvensen är störst och där domstolarnas medlemmar icke känner parterna och ej heller har kännedom om deras förhållanden, någon eller några av underrättens avdelningar skulle få hand om dessa mål. Medlemmarna i ifrågavarande domstolsavdelningar skulle då kunna erhålla en särskild utbildning för detta ändamål och få hjälp av sakkunniga. Detsamma skulle kunna gälla även överrätterna.

6. *Förefinnes det möjligheter att i frågor, som ansluter sig till hemskillnad och äktenskapsskillnad få till stånd rättvisa lösningar med särskilt beaktande av barnens och den makes eller makas, som är i den svagare ställningen, rimliga fördel?*

Hävandet av avtal om äktenskap skiljer sig från hävandet av avtal i allmänhet såtillvida, att det ofta har en omvälvande inverkan på inte bara parternas utan även på deras barns hela framtida liv. Samtidigt som man från samhällets sida går med på upplösning av en som bestående avsedd familjegemenskap, bör man även se till att följderna därav inte blir oskäligt tunga för i synnerhet de intressenter, som står utanför avtalet, barnen. Den make eller maka, som är i den svagare ställningen och som ofta fortsättningsvis kommer att bära det huvudsakliga ansvaret för familjen, kan också vara i behov av rättsligt skydd. De frågor, beträffande vilka en rättvis anordning bör beaktas är a) omvårdnaden om barnen, b) underhållsbidraget såväl för barnen som den

andra maken eller makan, c) bostaden, d) tryggandet av möjligheten till utredning av egendomsförhållandena och bevarandet av egendomen med tanke på avvittringen, e) ett skifte av egendomen vid behov med frångående av en fördelning på lika hälfter, f) möjlighet att erhålla pension avsedd för änka, g) makans släktnamn, h) tillvaratagande av familjens fördel med tanke på ett eventuellt nytt äktenskap, i) det effektiva förverkligandet av domstolsutslag och överenskommelser och j) möjligheten att vinna eller vidta ändring i dem till följd av förändrade förhållanden.

Beträffande dessa frågor blir åtskilligt beroende av rättspraxis och verkställighetens effektivitet, men i någon mån ges det i nuvarande förhållanden rum även för önskemål beträffande lagstiftningen.

Ifråga om punkterna a—c torde lagstiftningen vara som sådan skäligen tillfredsställande. Utan att ingå på frågan om egendomens fördelning och tryggande av i synnerhet makes eller makas och barnens fördel genom stadganden, som skulle avvika från det normala skiftet på tvenne hälfter, enär advokat Sigrid Beckmans synnerligen grundliga referat över denna fråga redan varit uppe till diskussion vid Nordiska juristdagarna, konstaterar jag dock, att egendomens bevarande i skilsmässoskedet med tanke på avvittringen samt själva avvittringens verkställande åtminstone enligt lagstiftningen i Finland är synnerligen svagt tryggad. Annorlunda förhåller det sig i de nordiska länder, där det är möjligt att överlåta förrättningen av avvittringen åt myndigheterna och där försäljnings- och förskingringsförbud kan utfärdas redan i samband med anhållan om förlikningsförfarande.

Änkepensionen har föranlett en alldeles ny problemställning på grund av att äktenskap allt oftare blir upplöst till följd av skilsmässa i stället för i anledning av makes eller makas död och på grund av att eventuellt ett flertal personer konkurrerar om pensionen efter avliden make eller maka. I Finland har denna sak blivit reglerad ifråga om statens tjänstemän, men Norge torde vara det enda nordiska land, där ett generellt stadgande finnes angående fördelningen av för änka avsedd pension mellan flere makar. Härvid uppstår även frågan om vilkendera makan som skall få tillgodoräkna sig den tid mellan äktenskapen, som beaktas vid beräkningen av pensionen. Enligt gällande norsk lag tillgodoräknas mellantiden den första makan, men erfarenheterna av praxis har föranlett en strävan att få mellantiden räknad delvis vardera makan till godo.

Bibehållandet av släktnamnet i fall av skilsmässa har blivit en allt mer betydelsefull fråga i och med att kvinnans ställning förändrats och namnet kommit att betyda allt mera även ur hennes yrkesutövnings synpunkt. Som regel borde man anse, att mannens släktnamn bibehålles, men möjligheten att bibehålla det även i ett eventuellt nytt äktenskap anslutet till det nya namnet, borde undersökas.

Frånskild makes eller makas ställning kan till följd av nya äktenskap och nya underhålls- m.fl. skyldigheter bli i den mån försvagad, att indrivningen av de vid en tidigare skilsmässa utdömda underhållsbidragen m.fl. prestationer kan bli omöjliggjord. Situationen för en sådan person försämras kontinuerligt i förhållande till omfattningen av det ansvar, som nyingångna äktenskap för med sig. Så kan såväl barnen i de tidigare äktenskapen som de makar, som är i behov av underhåll, råka i en ekonomiskt ohållbar ställning. I någon mån upphjälpes situationen av stadganden sådana som de i Norges och Danmarks lag, som förhindrar ingåendet av nytt äktenskap förrän privat avvittring slutförts eller en offentlig sådan påbörjats. Man kunde måhända även tänka sig möjligheten, att för tryggandet av underhållet för barnen i ett tidigare äktenskap en tillräcklig säkerhet bör ställas för underhållets erläggande förrän nytt äktenskap får ingås eller att fördelningen av egendomen skulle kunna ske så, att underhållet för barnen skulle kunna erläggas i samband med avvittringen som en engångssumma. Inom ramen för nugällande lagstiftning kan domstolens beslut ifråga om underhållsbidrag bli ett blott teoretiskt ståndpunktstagande, då nytt äktenskap kan ingås fritt utan att någon säkerhet förefinnes för erläggandet av de prestanda, som härflyter ur det tidigare äktenskapet.

Förverkligandet av domstolens utslag möter i praktiken ofta stora hinder och verkställighetsåtgärderna förefaller icke att vara tillräckligt effektiva. Ifråga om underhållsbidrag är det i Finland möjligt att förpassa vederbörande till tvångsarbete endast ifall försummelse gäller underhållsbidrag åt *barn*. Men också detta förfarande är långsamt. Då makas underhållsbidrag icke är tryggat på samma sätt, leder detta till att vederbörande av fruktan för att hamna i tvångsarbete måhända ännu erlägger underhållet åt barnen, men underhållsbidraget åt maka lämnas obetalt. Det är klart att även barnen blir lidande härpå, emedan deras försörjares ställning därigenom försvagas. Indrivningsmöjligheten borde vara lika effektiv ifråga om underhållsbidrag åt maka som åt barn. Då det enligt Finlands lag inte ges någon möjlighet att bringa makes eller makas egendom under förskingringsförbud eller under god mans värjo

under den tid hemskillnads- eller äktenskapsskillnadsmål är anhängigt, kan hela förmögenheten vara förlorad eller undangömd vid den tidpunkt, då man försöker verkställa de till skilsmässan anslutna ekonomiska förpliktelserna eller förrätta avvittring. De övriga nordiska ländernas lagar ger i detta hänseende synnerligen beaktansvärda möjligheter.

De möjligheter till en justering av underhållsbidragens belopp m.m., som samtliga nordiska äktenskapslagar skänker, är av den största betydelse. Detsamma gäller möjligheten till justering av ett med tanke på avvittring ingånget förhandsavtal.

B. Äktenskapets förutsättningar och övriga på äktenskapets bevarande inverkande stadganden.

Enär lagstiftningen angående upplösning av äktenskap, förfaringssättet därvid och de till upplösningen anslutna frågorna icke ens genom vidtagna ändringar kan ge någon lösning på frågan därom, vad som borde göras för att begränsa antalet skilsmässor genom att minska behovet av dem, bör de tidigare under punkterna B 1—3 nämnda omständigheterna ännu i korthet beröras.

1. *Är de lagstadgade förutsättningarna för äktenskap sådana, att man genom dem i skälig mån kan begränsa uppkomsten av äktenskap, som vid förhandsprövning är dömda att misslyckas?*

Man kan kritisera själva frågeställningen genom att påpeka, att det är ogörligt att genom lagstiftning reglera det föreliggande problemet eller att på denna väg nå till något rimligt resultat.

Dock bör det konstateras, att en del av de stadganden, som gäller såsom förutsättning för äktenskap och såsom äktenskapshinder är sådana, medelst vilka man uttryckligen strävar att nå detta syftemål, även om i dem innefattas även rashygieniska och andra synpunkter. Såsom man påpekat, är dock sterilisering av avsevärt större betydelse ifråga om ärftlighetsfrågan än såsom ett hinder för ingående av äktenskap. I sistnämnda avseende bör som det avgörande anses närmast frågan därom, huruvida i vissa specialfall förutsättningar föreligger för ingående av en förbindelse, som omfattar etiska krav av den art, som de som ställs på äktenskapet.

De nordiska lagarna innehåller varierande bestämmelser om äktenskapshinder och äktenskapets förutsättningar. Äktenskapsåldern är i Finland lägre (17—18 år) än i de andra länderna och i Danmark den högsta (21 år). Svågerlagshindren är i någon mån olika. Sinnessjukdom och sinnesslöhet är antingen absoluta hinder eller förutsätter dispens. Bestämmelserna om olika lyten och övriga sjukdomar är däremot olika. Danmarks lag intar härvidlag uppenbarligen en ståndpunkt, som grundar sid på uppfattningen inom den modernaste medicinska forskningen. Så förhåller det sig t.ex. ifråga om bestämmelserna om t.ex. fallandesjuka. Därtill ingår i lagen tvenne nya hinder, psykopati och kronisk alkoholism, vilkas betydelse för äktenskapets positiva möjligheter vid en bedömning ex ante inte bör anses vara ringa, ävensom möjligheterna att konstatera förutsättningar för äktenskap i detta avseende för psykopatins del alltid och i synnerhet vid planerandet av ett första äktenskap kan möta svårigheter.

Finlands lag bibehöll den allmänna väntetiden på sex månader mellan tvenne äktenskap ända fram till år 1948, men det stora antalet dispensansökningar föranledde att man frångick bestämmelsen om väntetid, emedan man så påfallande ofta kunde visa på ett behov att ge tillstånd till äktenskaps ingående oberoende av väntetid. Man kan dock fråga sig om det förelåg orsak till denna ändring, ty allmänt bedömt förefaller det rätt osmakligt att nytt äktenskap ingås ett par veckor efter det man lämnat en tidigare familj med måhända ett flertal barn och då äktenskapsbrott med den nya partnern varit skilsmässogrund. Allt oftare användes numera behovet att grunda ny familj som ett psykologiskt påtryckningsmedel mot den tidigare maken eller makan i syfte att förmå denne att söka skilsmässa, då ju ingenting hindrar omedelbart ingående av nytt äktenskap. Det är dock knappast skäl att i lagstiftningen gynna medbrottslingen i äktenskapsbrott eller det barn, som måhända blir utomäktenskapligt, på den andra makans eller måhända ett flertal barns bekostnad. Då väntetiden i andra länder slopades, skedde det i ett så tidigt skede, att den avsevärda ökningen av skilsmässorna då ännu icke kunde överblickas. Som orsak anfördes också endast, att änkan själv förstår att iakttaga sorgetid utan att lagen befattar sig med en dylik privat sak. Situationen är dock en annan nu, då väntetiden ofta endast innebär mellantiden mellan en frånskild persons tvenne äktenskap.

Det föreligger skäl att, då blivande makar i och för lysning avger den försäkran som erfordras, av dem kräva flera uppgifter om bl.a. grun-

derna för upplösningen av ett tidigare äktenskap samt om samtliga barn såväl inom som utom äktenskap. Vardera parten borde få se den av den andra parten avgivna försäkringen.

2. *Är stadgandena i äktenskapslagen och övriga lagar angående förhållandena under äktenskapet sådana, att man därigenom befrämjar äktenskapets bestånd?*

Äktenskapslagens stadganden angående fördelningen av underhållsskyldigheten för familjen, ansvarigheten för gäld, omvårdnaden om barnen, fördelningen av egendomen och bestämmanderätten i frågor som berör den samt makarnas möjligheter att erhålla uppgifter om varandras ekonomiska ställning är alla omständigheter, som kan föranleda meningsolikheter och misshälligheter, som leder till äktenskapets upplösning.

För Finlands lags vidkommande förefaller det som om de allmänna stadgandena om makarnas ömsesidiga relationer, fördelningen av underhållsskyldigheten, ansvarigheten för gäld och omvårdnaden om barnen skulle vara rätt tillfredsställande, om blott äkta makar skulle känna till innehållet i dem och därigenom sina rättigheter och skyldigheter.

Men lagen ger t.ex. inte möjlighet, såsom övriga nordiska lagar ger, att medan äktenskapet varar överflytta egendom på den andra makan, så att särskilt den maka, som endast utför hemarbete, skulle kunna erhålla även för sig själv något slag av egendomstrygghet och likaså frihet att förfoga över sitt arbetsresultat.

Det tillstånd av andra maken, som erfordras för försäljning och inteckning av giftorätt underkastad fastighet, borde beröra även aktier, som berättigar till aktielägenheten.

Make har rätt att ifall han så önskar få den andra parten förpliktigad att deltaga i egendomens förtecknande, men denna bestämmelse saknar sanktion. Varken straffhot vid försummelse eller förpliktelse att gå ed föreligger.

Makarna har icke heller möjlighet att ta del av varandras skattedeklarationer, hur uppochnedvändt det än är, då de dock beskattas tillsammans.

Omvårdnaden om barnen är i övrigt gemensam, men föråldrad synes den bestämmelse vara, enligt vilken fadern allena företräder barnen inför rätta och inför myndigheter.

Hustruns namnfråga kräver också den en justering. Kvinnorna bedriver i allt större utsträckning egen yrkesverksamhet, i vilken de

blir bekanta under ett visst släktnamn och ett utbyte av namnet i äktenskapet vållar olägenhet, i allsynnerhet då det är fråga om ett namn, under vilket kvinnan under äktenskapstiden blivit känd såsom konstnärinna eller som yrkesutövare eller affärsidkare. Ifall hon blivit änka eller erhållit skilsmässa får hon i ett nytt äktenskap enligt gällande stadganden icke använda sitt namn från det tidigare äktenskapet ens som en sammansättningsled. Då förlorar hon måhända helt det släktnamn, under vilket hon är känd.

Man har numera strävat att understöda familjerna genom olika slag av sociala lagar. Vi har familjebidrag, barnbidrag, moderskapsunderstöd, lån för grundandet av hem och barnavdrag i skattelagarna. Alla dessa lagar har till syftemål att främja äktenskapets bestånd och familjens bästa, ävenom de å andra sidan kan minska den känsla av gemensamt ansvar inom familjen, som är ägnad att främja dess sammanhållning. Ett gemensamt drag för de olika understöden är dock, med undantag av barnbidraget, att de berör endast dem, som stannar under en viss inkomstgräns.

Däremot är skattelagstiftningen, i synnerhet om det är fråga om större inkomster och förmögenheter, direkt fientlig gentemot familjen. Detta på grund av sambeskattningen av makar, vilket på grund av den stränga progressiviteten försätter dem i sämre ställning än ogifta personer. Så har man också redan i några nordiska länder öppet medgett, att skilsmässor uttages enbart av beskattningsskäl, enär en årlig inbesparing på flere tusental kronor är för familjen av större betydelse än bevarandet av äktenskapet och enär man ju kan bo tillsammans oberoende av skilsmässan. Efter skilsmässan kan man, genom att från den skatt underkastade inkomsten avdra underhållsbidraget till makan, komma till ett ur bägge parternas synpunkt fördelaktigare resultat.

I USA har man övergått till en modärn beskattningsform såtillvida, att av makarnas sammanräknade inkomst hälften tages som grund för beskattningen av vardera. Denna lagändring förklaras vara orsak därtill, att skilsmässornas antal begynte nedgå starkt efter år 1951.

3. *Har äkta makar möjlighet att erhålla handledning och råd i frågor som berör familjelivet och barnuppfostran såväl före som efter äktenskapets ingående?*

I lag torde bestämmelser om egentlig äktenskapsrådgivning icke ha intagits i något av de nordiska länderna. Det finnes kommunalt ord-

nade barn- och moderskapsrådgivningsbyråer, men äktenskapsrådgivningsbyråerna är baserade på tillfälliga privata initiativ. Dock har man rätt entydigt kunnat konstatera, att åtminstone en av orsakerna till upplösningen av familjer är familjens anpassningssvårigheter i ett förändrat samhälle. För den ur samhällets synpunkt allra viktigaste uppgiften, som beredandet av ett hem för en ny generation och uppfostringen av densamma utgör, saknar vanligen vardera maken varje skolning och då besvärligheter i praktiken yppar sig, ges det icke heller möjlighet att ty sig till en effektiv rådgivning. Med tanke på framtiden vore det av vikt, att åstadkomma äktenskaps- och familjeskolning redan förrän äktenskap ingås och att skapa möjlighet till rådgivning i äktenskapsfrågor t.ex. sålunda, att de personer, som förordnats till förlikningsmän, skulle omhänderha en sakkunnig rådgivning.

XIII SAMMANDRAG:

Som ett sammandrag av de ovan i kap. XII framställda frågorna bör det konstateras, *att nugällande stadganden angående äktenskapsskillnad:*

1. tillförsäkrar tillräckliga möjligheter att i allmänhet erhålla äktenskapsskillnad. (Men med tanke på användningen av skilsmässogrunder, som förutsätter läkarutlåtande, borde läkarens tystnadsplikt begränsas);

2. icke i alla länder ger tillräckliga möjligheter att förhindra skilsmässor i sådana fall, i vilka äktenskapets bevarande skulle ur den andra makans eller barnens synpunkt vara önskvärt;

3. ger makar möjlighet att i samråd söka skilsmässa även i sådana fall, då äktenskapets bevarande vore på grund av behovet av familjegemenskaps och barnens fördel önskvärt;

4. icke inrymmer tillräckliga möjligheter för förlikningsförfarande;

5. icke i tillräcklig mån tryggar möjligheterna till sakkunnig lösning av till skilsmässa anknutna frågor;

6. i flere avseenden icke i tillräcklig mån beaktar barnens och den makes, som är i den svagare ställningen, fördel i fall av hemskillnad eller äktenskapsskillnad.

Därtill bör det konstateras, *att äktenskapslagarna och övriga på äktenskapet samt makarnas ställning inverkande lagar i de nordiska länderna:*

1. i hög grad avviker från varandra även ifråga om de ur äktenskapsskillnadsproblemets synpunkt betydelsefulla förutsättningarna för äktenskap;

2. i flere avseenden lämnar rum för önskemål beträffande stadganden, som har betydelse för äktenskapens bestånd, samt beträffande en effektiv familjefostran och äktenskapsrådgivning.

Godkänner man de krav, vilka framförts i kap. IX för lagstiftningen de lege ferenda, borde rubrikens fråga i de hänseenden, i vilka brister framförts, besvaras jakande.

Bilaga I (s. 11) *Grunderna för äktenskapets upplösning och hemskillnad i de Nordiska länderna.*

	Makens bortavaro	Egenvilligt förlöpande	Separation de facto	Separation på grund av hemskillnad	Sinnessjukdom	Missbruk av rusgivande medel	Frihetsstraff	Misshandel och hot	Venerisk sjukdom	Tvegifte	Äktenskapsbrott	Äktenskapsskillnad	Söndring	Kvalifiserad söndring	Gemensam ansökan	Hemskillnad	Villfarelse beträffande viktiga personliga omständigheter	Sinnesförvirring	Tvång	Tvegifte	Sinnessjukdom, sinnesslöhet, (psykopati, kronisk alkoholism, fallandesot, venerisk sjukdom)	Skyldskap och svågerskap	Återgång
Danmark	57	56	55	54	63	—	62	61	60	58	59		53[2]	53[1]	52		44	44	44	42	43,44	42	
Finland	77	76[3]	76[2]	76[1]	75	74	73	72	71	(67) (83)	70		69a[3]	69a[2]	69a[1]		68	68	68	67	67	67	
Island	65	64	63	62	7i	—	70	69	68	66	67		52[2]	52[1]	5i		44	44	44	4i	43,44	4i	
Norge	46	45	43[2]	43[1]	53	51	52	50	49	47	48		42[2]	42[1]	41		35	35	35	31	34	31	
Sverige	11: 6	11: 5	11: 4	11: 3	11: 13	11: 12	11: 11	11: 10	11: 9	11: 7	11: 8		11: 2[2]	11: 2[1]	11: 1		10: 3	10: 3	10: 3	10: 1	10: 2,3	10: 1	

Bilaga II (s. 12) *Skilsmässornas absoluta antal och skilsmässofrekvensen i de Nor*

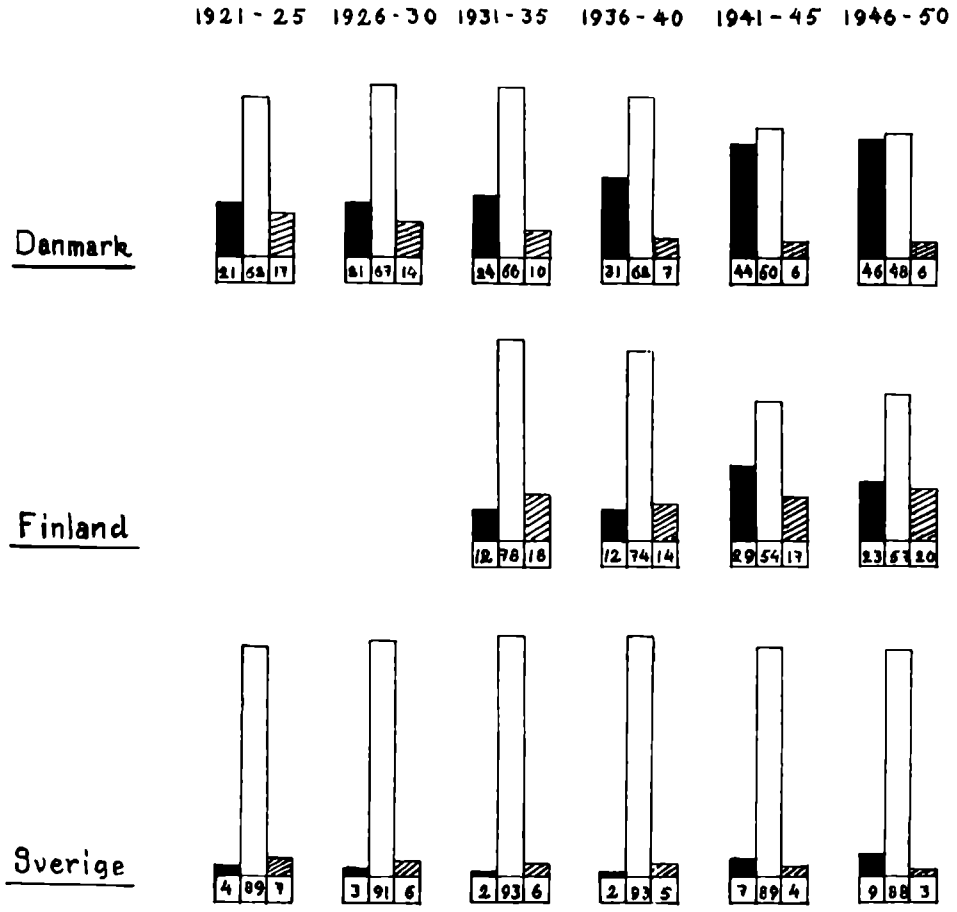
Land	1911—20	1921—30	1931—40	1941—50	1951—55	1951
Danmark	17691	19083	30839	59766	33388	6681
		0.56	0.83	1.47	1.86	1.83
Finland	3331	6827	13935	37209	17513	3602
	0.11	0.21	0.39	0.97	0.85	0.89
Island	—	—	421	798	570	96
			0.38	0.60	0.75	0.66
Norge	5334	7108	10113	18168	10429	2151
	0.21	0.26	0.35	0.58	0.65	0.65
Sverige	9106	18130	29256	60825	42785	8431
	0.16	0.30	0.47	0.91	1.18	1.19

Bilaga III (s. 12) *Absoluta antal hemskillnader och hemskillnadsfrekvensen i tre*

Land	1911—20	1921—30	1931—40	1941—50	1951—55	1951
Finland	—	—	—	* 1098	6504	1026
				0.28	0.31	0.25
Norge	5236	8741	10619	16934	10005	1818
	0.21	0.32	0.37	0.54	0.59	0.55
Sverige	5079	18905	43080	61438	44882	8730
	0.89	0.31	0.69	0.92	1.25	1.23

* Hemskillnadsinstitutet infördes i den finska äktenskapslagen först 1948. Lagen träd

Bilaga IV (s. 13) *Jämförelse gruppvis av de olika skilsmässogrunderna på vilka till länder 1921—1955*



Bilaga V (s. 13) *De olika skilsmässogrundernas relativa förekomstfrekvens i Sveri*

	1931—35		1936—40		1941—45	
	Finland	Sverige	Finland	Sverige	Finland	Sverige
Äktenskapsbrott	11.96	2.5	12.17	2.4	28.97	7.6
Hemskillnad	—	78.8	—	81.6	—	81.0
Separation de facto ..	63.80	12.8	68.14	10.7	48.78	7.6
Egenvilligt förlöpande	4.82	1.3	4.74	0.7	4.66	0.4
Återgång	0.61	0.1	0.56	0.1	0.85	0.1
Venerisk sjukdom ...	1.23	—	0.87	—	3.09	—
Misshandel	0.92	0.1	0.57	—	1.25	—
Frihetsstraff	2.0	0.4	1.61	0.4	3.15	0.4
Missbruk av rusgivande medel	7.56	0.7	4.55	0.9	5.39	0.6
Sinnessjukdom	4.93	2.8	4.45	2.9	2.18	2.1
Makens bortavaro ...	4.04	0.5	2.23	0.3	1.80	0.2
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FÖRKORTNINGAR

A = The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 272. Philadelphia 1950
Cs = The Law School. The University of Chicago Conference on Divorce, February 29, 1952. Conference Series, number 0. Chicago.
DL = Defensor Legis
EuF = Ehe und Familie. Bielefeld
JFT = Juridiska föreningens tidskrift
KR = The University of Kansas City Law Review, Fall issue 1953. Interprofessional approach to family problems. Vol. XXII. The University of Kansas City Press. Missouri
LCP = Law and Contemporary problems. Divorce, A re-examination of basic concepts.
LM = Lakimies
SZG = Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit. Zürich
SvJT = Svensk juristtidning
TfR = Tidskrift for retsvidenskap
UfR = Ugeskrift for retsvaesen
ZsR = Zeitschrift für schweizerisches Recht. Basel

LITTERATURFÖRTECKNING

Aarnisalo, Otto: Avioerosta ja eronneiden vihkimisestä uuteen avioliittoon. Sortavala 1938.

Abrams, Ray H.: The consept of family stability. A 1950.

Ahla, Eino J.: Erivapautuksella myönnetyistä avioeroista ja näkökohtia avioerolainsäädäntömme uudistuksesta. LM 1915.

Vaimon oikeudesta käyttää miehen sukunimeä avioliiton purkauduttua. LM 1941.

Alexander, Paul W.: A therapeutic approach. Cs 1952.

Let's get the embattled spouses out of the trenches. Cs 1952.

Allardt, Erik: Miljöbetingade differenser i skilsmässofrekvensen. Helsingfors 1952.

Almqvist, J. E.: Kompendium över den svenska familjerättens historia. Stockholm 1940.

Ameln, Erik: En ny polsk äktenskapslag. SvJT 1946.

Anderberg, Algot; Bahlin, Torsten och *Edlund, Conny:* Medling i äktenskapet. SvJT 1952.

Ant-Vuorinen, P.: Avio-oikeus ja puolison perintöoikeus uudessa perintölakiehdotuksessa. LM 1939.

Anttila, Inkeri: Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät. Vammala 1956.

Arnholm, C. J.: Laerebok i familierett. Oslo 1936.

Vår skilsmisselovgiving. Radioföredrag Universitetets 33. Oslo 1937.

Baber, Ray E.: Sociological differences in family stability. A 1950.

Bahlin, Torsten: se Anderberg.

Becker, W.: Kann das Steuerrecht Ehe und Familie Schützen? EuF 1954.

Beckman, Sigrid: Behövs ändringar i gällande regler om äkta makars förmögenhetsförhållanden. Forhandlinger på det tyvende nordiske juristmöte i Oslo 1954. Bil. VI.

Vinding Kruse. En nordisk lovbog. SvJT 1950.

Beckman, Nils: Den nordiska skillsmässolagstiftningen. Nordisk Tidskrift. 1940.

Befolkningens bevaegelser. Danmarks statistik.

Befolkningsrörelsen. Sveriges officiella statistik.

Befolkningsstatistik. Finlands officiella statistik.

Bentzon, Viggo: Den danske familieret. København 1916.

Bergbom, K. Z.: se Montgomery, R. A.

Bergman, Alexander: Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht. Frankfurt am Main 1952.

Biederman, E.: Das Kind während und nach dem Scheidungsprozess. SZG 1953.

Bjarnason, Lárus H.: Skandinavisk faelleslovgivning og Island. TfR 1932.

Boehmer, Gustav: Die Ehestörungsklage. EuF 1955.

Borum, O. A.: Familieretten II. Aegteskaps indgaaelse, opløsning, retsvirkninger, 2 udg. København 1946.
Skyldsbegrebet i skilsmisseretten. Festskrift till Prof. Dr. juris Vinding Kruse paa Tresaarsdagen. København 1940.
Bowman, Henry A.: Collegiate education for marriage and family living. A 1950.
Boyden, William C.: The property aspects of divorce. Cs 1952.
Calonius, Mattias: Siviilioikeuden luennot. Porvoo 1946.
Chute, Charles L.: Divorce and the family court. LCP 1953.
Chydenius, Jacob Wilhelm: Lärobok i finsk äktenskapsrätt. Helsingfors 1922.
Ny äktenskapsrätt. JFT 1923.
Kvinnornas missnöje. Finsk Tidskrift 1904.
Davis, Kingsley: Statistical perspective on the marriage and divorce. A 1950.
Demographic yearbook. United Nations. New York 1955.
Deugler, W.: Kindernot vor dem Friedensrichter. SZG 1953.
Eaton, Merril T. Jr.: The lawyer as a family counselor. As the psychiatrist sees him. KR 1953.
Edlund, Conny: se Anderberg.
Egger, A.: Zum heutigen Stand des Ehescheidungsrechtes. ZsR 1954.
Ekeberg, B.: Äktenskaps ingående och upplösning. Stockholm 1916.
Giftermålsbalken. Minneskrift ägnad 1734 års lag I. Stockholm 1934.
Elliott, Mabel A.: Divorce legislation and family stability. A 1950.
Ellzey, W. Clark: Marriage or divorce. KR 1953.
Falck-Hansen, Georg: Skilsmisse. Kristi og hans kirkes syn. Oslo 1932.
Faurholt, Johannes og *Topsøe Jensen, Hans:* Aegteskabs indgaaelse og opløsning. København 1948.
Frantz: Die Ehezerrüttung als Grundlage der Scheidung. EuF 1954.
French, Thomas M.: Contributions to a therapeutic solution to the divorce problem. Psychiatry. Cs 1952.
Folkemengdens bevegelser. Norges officielle statistikk.
Foster, Robert G.: The work of an interprofessional committee. KR 1953.
Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm 1951.
Forhandlinger på det tyvende nordiske juristmötet i Oslo 1954.
Förslag till ny giftermålsbalk jämte motiv. Helsingfors 1924. Lagberedningens publikationer 1924: 1.
— regeringens proposition till riksdagen om ändring av äktenspakslagen 1943
— till ändring av äktenskapslagen 1947. Regeringens förlag No. 121.
Giese, Friedrich: Neue Rechtsordnung in Ehe und Familie. (Bericht und Kritik zurh Prof. Dr. Bosch, Verlag Reckinger & Co.) Siegburg 1954.
Gadolin, A. W.: Vår familjerättsliga namnrätt. JFT 1937.
Goodrich, Herbert F.: Migratory Divorce. Cs 1952.
Gulin, E. G.: Avioero. Helsinki 1945.
Grönvall, Tage: Den nya engelska skillsmässolagen. SvJT 1938.
Habscheid, Walter J.: Das Familiengericht. EuF 1955.
Absolute oder relative Scheidungsgründe. EuF 1954.
Haffter, C.: Kinderleid vor, während und nach der Scheidung. SZG 1953.
Psychiatrische Untersuchungen zur Frage der Ehescheidung. ZsR 1954.

Hakulinen, Y. J.: Avio-oikeus ja puolison perintöoikeus. Eräistä epäkohdista perheoikeudellisessa lainsäädännössä perintö- ja testamenttilainsäädännön uudistusehdotusta silmälläpitäen. DL 1935.
Muutettu avioliittolaki. DL 1948.
Huttunen, Oiva: Avioliittolaki. Porvoo 1945.
Jansson, Holger: Skillsmässoproblemet. Mariestad 1953.
Joensuu, Matti: Avioliitto tarvitsee neuvontaa. Huoltaja 1952.
Avioliittoneuvonnan käytäntöä. Huoltaja 1952.
Hajoaako koti? Huoltaja 1955.
Johnsson, Roswell H.: Suppressed, delayed, damaging and avoided divorces. LCP 1953.
Johnstone, Quentin: Die Entwicklung von Familiengerichten in den Vereinigten Staaten. Archiv für die civilistische Praxis. Tübingen 1955.
Divorce Dismissals, A field study. KR 1953.
Family courts. KR 1953.
Kaila, Martti: Nuorisorikollisuus. Porvoo 1950.
Kingsley, Robert: What are the proper grounds for granting annulments, LCP 1953.
Kirkkokäsikirja.
Kross, Anna M.: Therapeutic solution of family conflicts. Cs 1952.
Kruse, Vinding: En nordisk lovbok. København 1940.
Lagberedningens betänkande angående grunderna för ordnandet av makars rättsförhållanden. Helsingfors 1913.
Lagberedningens förslag till lag om makars rättsförhållanden jämte motiv. Helsingfors 1920.
Lagberedningens betänkande angående ändring av äktenskapslagen 1947.
Lampi, Kauko: Syitten ja seurausten tilitystä nuorisorikollisuudessa. Rikollisuutta vastaan 1953.
Loth, David: Planned parenthood. A 1950.
Lüke, Gerhard: Erfolglosigkeit des Sühneverfahrens in Ehesachen? EuF 1955.
Mace, David R.: Family life in Britain since the first world war. A 1950.
MacKenzie, Eric, F.: Spiritual values and the family in court. LCP 1953.
Mattern, G.: Familie und Steuergeheimnisse. EuF 1955.
Maunz, Theodor: Die verfassungsrechtliche Gewähr von Ehe und Familie. EuF 1955.
Melander, Ilmari: Asumusero. Porvoo-Helsinki 1948.
Avioeron ja puolisoiden välien rikkoutumisesta johtuneen erilläänasumisen vaikutuksesta lapsen huoltoon. LM 1940.
Avioeroperusteet Saksan uudessa avioliiton päättämistä ja purkamista koskevassa laissa. LM 1947.
Olisiko asumuserosäännöstö palautettava avioliittolainsäädäntöömme. LM 1947.
Mermillod, M. Louis: De la distinction entre l'epoux coupable et l'epoux innocent en matiere de divorce. Revue trimistrielle de droit civil. Paris 1954.
Middendorff, Wolf: Familie und Jugendkriminalität. EuF 1955.
Montgomery, R. A.: Huruvida skillnad i äktenskap borde medgifvas även af andra orsaker än dem Finlands allmänna lag tillkänner dylik verkan. Juridiska Föreningens förhandlingar. JFT 1877.

Moser, Rudolf: Das europäische Ehescheidungs- und Ehetrennungsrecht in seiner neuesten Entwicklung. Zürich 1948.

Mudd, Emily and *Preston, Malcolm G.:* The contemporary status of marriage counseling. A 1950.

The social worker's function in divorce proceedings. LCP 1953.

Contributions to a therapeutic solution to the divorce problem.: Social work and marriage counseling. Cs 1952.

Murdock, George P.: Family stability in non-European cultures. A 1950.

Myrdal, Alva: Folk och familj. Stockholm 1944.

Mäkelä, Väinö: Epilepsia Suomen avioliitto- ja sterilisoimislainsäädännössä. Antti Tulenheimo 1879—4. 12. 1939. Helsinki 1939.

Møder-Hansen, H.: Er det for let at blive skilt? UfR 1950.

Mörsdorff, Klaus: Die rechtliche Stellung von Mann und Frau in Ehe und Familie nach kanonischem Recht. EuF 1954.

Neubecker, Friedrich Karl: Finnlands Eherechtsreform. Osteuropa Institut in Breslau. Vorträge und Aufsätze I. Abt. Recht und Wirtschaft. Heft 2. 1921.

Nimkoff, M. F.: What do modern inventions do to family life? A 1950.

Contributions to a therapeutic solution to the divorce problem: Sociology. Cs 1952.

Nybergh, Gunnar: Ett par äktenskapsrättsliga spörsmål. JFT 1944.

Parlamentary Debates. House of Lords official report. Vol. 199 No. 133. London 1956.

Paulick, Heinz: Der Einfluss Steuerrechts auf Eheschliessung und Ehescheidung. EuF 1955.

Die Familie in Rahmen der kommenden Steuerreform. EuF 1954.

Pilpel, Harriet F. and *Zavin, Theodora S.:* Separation agreements: Their function and future. LCP 1953.

Portman, Heinrich: Das unauflösliche Band.

Preston, G.: se Mudd.

Raivio, Arvi: Yli 31.000 avioerolasta seitsemässä vuodessa. Huoltaja 1954.

Rautiala, Martti: Avioliiton purkaminen, avioliiton pätemättömyys ja avioero. Vammala 1946.

Avioliitto-oikeus. Turku 1948.

Raviez, Etienne B. de: Le divorce par consentement mutuel. Lausanne 1898.

Rheinstein, Max: Our dual law of divorce: The law in action versus the law of books. Cs 1952.

Trends in marriage and divorce. Law of Western countries. LCP 1953.

Riksdagshandlingar och protokoll 1922, 1927, 1929.

Robson, Edwin A.: The law and practice of divorce. The judge's point of view. Cs 1952.

Rosenheim, Margaret Keeney: The lawyer as a family counselor. As the social worker sees him. KR 1953.

Royal commission on marriage and divorce. Report 1951—1955. London 1956.

Minutes of evidence taken before the Royal commission on marriage and divorce. 14—15 London 1953.

Rudich, Harry J.: The tax aspects of divorce. Cs 1952.
Sayre, Paul: Divorce for the unworthy, specific grounds for divorce. LCP 1953.
Schmidt, Folke: Den tyska äktenskapsrätten under omdaning. SvJT 1953.
Segerstedt, Torgny T. and *Weintraub, Philipp:* Marriage and divorce in Sweden. A 1950.
Simson, Gerhard: Förändringarna inom europäisk äktenskapsskillnadsrätt. SvJT 1949.
Statistisk årbog. København 1911—1956.
Statistisk årbok. Oslo 1911—1956.
Statistisk årsbok för Finland 1911—1956.
Statistisk årsbok för Sverige 1911—1956.
Stein, J. S.: Zur Praxis und zur Reform des Ehescheidungsrechts aus Verschulden. EuF 1955.
Stjernstedt, Georg: Våra äktenskapslagar. Stockholm 1921.
Äktenskapskillnad. Minneskrift ägnad 1734 års lag II. Stockholm 1934.
Ståhle, Nils K.: Engelsk lagförslag om äktenskapsskillnad. SvJT 1936.
Støylen, Andreas: Separasjon og skilsmisse etter norsk rett. Oslo 1948.
Tirkkonen, Tauno: Advokaters och läkares tytsnadsplikt i rättegång. Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm 1951. Bil. IV.
Eräitä huomautuksia avioero-oikeudenkäynneistä. LM 1945.
Oikeudenkäyntimenettelystä avioeroasioissa. LM 1939.
Topsøe-Jensen, Hans: se Faurholt.
Trøjel, H. J.: Et par betragtninger over separation og skilsmisse. UfR 1950.
Törmälä, Edvin: Pyrkimyksiä avioero-oikeudenkäynnin uudistamiseen Yhdysvalloissa I ja II. Lakimies ja yhteiskunta 1953.
Ussing, Henry: Aegteskabslovgivningen. UfR 1920.
Vanamo, Jorma: Neuvostoliiton avioliittolainsäädännön pääperiaatteet. LM 1947.
Waris, Heikki: Ihminen ja muuttunut yhteiskunta. Huoltaja 1952.
Weintraub, Philipp: se Segerstedt.
Wells, Rikhard H.: The lawyer as a family counselor. As the lawyer sees him. KR 1953.
Westermarck, Edvin: Avioliiton historia. Porvoo 1952.
Westring, H.: Den nya giftermålsbalken. Stockholm 1933.
Den senaste kritiken av den skandinaviska lagstiftningen om äktenskapet. UfR 1920.
Wetterhoff, A.: se Montgomery.
Willfratt-Düby, Margit: Kinderschutz durch Eheberatung. SZG 1953.
Viro, Voitto: Avioliittolain muutokset. Vartija 1948.
Virtue, Maxine Boord: Family cases in court. Duke university Press. Durham N.C. 1956.
Wrede, R. A.: De nya äktenskapslagarna. JFT 1930.
Zavin, Theodora S.: se Pilpel, Harriet.
Zihrul, Ernst: Rysk familjerätt. SvJT 1946.
Zimmermann, Carle C.: The family and social changes. A 1950.
Zimmermann, Karl: Ehe und Ehescheidung in christlicher Sicht. SZG 1953.

OTRYCKT MATERIAL

Beckman, Sigrid: En sammanfattning av erfarenheter och synpunkter från det praktiska rättslivet angående giftermålsbalkens tillämpning och behovet av ändringar däri, utarbetad på grund av ett uppdrag given av Chefen för Kungl. Justitieministeriet 22. 6. 1949.

Danske Kvinders Nationalråd, en udtalelse til Justitieministeriet på grund av Justitieministeriets skrivelse av den 18. juli 1955 (D 632).

Estudion comparativo los medios juridicos directos o indirectos, de asegurar la estabelidad de la Familia. Tema IV Congreso Internacional de Derecho Comparado de la Association Internacional de ciencias Juridicas. Barcelona 1956.

Norske Kvinners Nasjonalråd. Bemerkninger til Justisdepartementets P. M. av den 4. april 1955 fra den av Nasjonalrådet oppnevnte komite.

Paloheimo, Martti: Mielenterveys ja ihmisten väliset suhteet. Manuskript till en lärobok.

P. M. om revisjon av ekteskapslovgivningen i nordisk samarbeid. Sak Nr. 75 på Det nordiske Råds tredje sesjon i januar/februar 1955.

Rheinstein, Max: Marriage stability and laws on divorce. A study made for the collogue on Marriage Stability. Santiago Compostela 1956.

Survey of legislation on Marriage, divorce and related topics relevant to population. Bureau of Social Affaires, Population Branch, United Nations, New York. St/SOA 1/29. 1956.

HÁKON GUDMUNDSSON

PRIVATPERSONEN OG PROSESSOMKOSTNINGENE

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

PRIVATPERSONEN OG PROSESS-OMKOSTNINGENE

Av

Hæstarëttarritari Håkon Gudmundsson.

Jeg vil tillate meg först å gjöre noen få bemærkninger om diskusjonsemnets begrensning såvel i negativ som i positiv henseende.

Det er da for det förste ikke meningen å ta opp til diskusjon om rettsgebyr til statskassen er hövelig fastsatt. Det vil heller ikke bli gjenstand for denne diskusjon om sakförernes honorarsatser er rimelige. En kommer da heller ikke inn på hvilke regler bör gjelde angående betalingssatser for saksomkostninger overfor partene i saken.

Diskusjonsemnet vil derimot omfatte följende problemer: 1) i hvilken grad publikum trenger offentlig juridisk rådgiving og stötte for å kunne pröve en sak for domstolene 2) hvor vidtgående en slik stötte bör være 3) hvem som skal ha den avgjörende bestemmelse om en slik stötte skal innvilges.

Fra fordums dager har det vært et grunnprinsipp i nordisk rett, at man skal ha anledning til å få en sak tatt opp for de domstoler som til enhver tid avgjör tvistemål og uoverenskomster.

Da samfunnsstrukturen fremdeles var primitiv og rettsreglene enkle, kunne selve publikum före og forsvare sakene sine på tingene. Senere da rettsvesenet ble slik at folk i alminnelighet ikke var istand til å före sakene sine selv, kunne en ikke komme forbi å betale for assistanse fra lovkyndige folk. Disse omkostningene i tillegg til rettsgebyr som ble tatt opp, gjorde at folk i ringe kår risikerte ikke å oppnå sin rett da de ikke hadde ökonomisk evne til å nyttiggjöre seg lovens hjelp og beskyttelse. Det ble forsökt å böte på denne uretten ved at ubemidlede personer fikk ökonomisk hjelp fra kongens kasse, senere offentlig kasse, for å kunne makte de nödvendige omkostninger ved sakförsel (beneficium processus paupertatis). Senere kom denne stötten også til å omfatte institusjoner eller foreninger som ble regnet for samfunnsnyttige, eller de hadde saker som angikk det almene vel

(beneficium processus gratuiti). Denne stötte fra det offentlige er hittil blitt regnet som en rettferdig og nödvendig foranstaltning.

Det blir da en skjönnsak om forandret samfunnsstruktur, forbedret levestandard og ökonomi, gir grunn til å ta opp til revisjon de regler som gjelder for fri sakförsel, slik at den kan bli avhengig av andre forutsetninger enn dem som hittil har vært gjeldende.

Rent overflatisk skulle en anta at öket velstand og större ökonomisk evne blant folk flest, hadde fört til at behovet for ökonomisk stötte til sakförsel var blitt tilsvarende redusert. Slik er det nok ikke. Et viktig moment der er uten tvil de innflökte og mangsidige spörsmål innen handelsvirksomhet og moderne bedriftsliv, dessuten omfangsrike og mangsidige lovbestemmelser. Disse forhold skaper tvertimot den situasjon, at behovet for juridisk assistanse öker, men det medförer naturlig öket etterspörsel etter offentlig bistand. Fra samfunnsmessig synspunkt er det svært viktig at det ikke er altfor vanskelig å söke domstolenes hjelp, fordi folks respekt for lov og rett baseres meget på at de kan få assistanse fra de rette myndighetene angående sine tvistemål. Om det blir gjort alt for vanskelig, er det fare for selvtekt.

Slike forhold slöver rettsfölelsen, men publikums respekt for lov og rett er og kommer stadig til å bli en av grunnstenene for kultur og for et ordnet samliv blant individer og folkegrupper.

Interessen må da först rettes mot det på hvilken måte statsmyndighetene kan på beste måte gi publikum den nödvendige assistanse til å få sakene sine behandlet for domstolene, uten at det blir urimelig kostbart for samfunnet.

For å gi oversikt er det nok riktig å omtale i korte drag gjeldende hovedregler i nordisk lovgivning for fri sakförsel.

Av innhold er de svært så ensartet i de fem nordiske land, selvom det er en del forskjell med hensyn til om det er myndighetene eller domstolene som tar bestemmelse om innvilgning av fri sakförsel.

Bestemmelsene i islandske lov angående fri sakförsel finner en hovedsaklig i tvistemålsloven nr. 85 av 1936. Ifölge par. 172 kan fölgende parter få bevilgning til fri sakförsel:

1. Kirker, skoler, sykehus som drives av offentlige midler. Dertil by- og landskommuner og institusjoner hvis formål er sykeomsorg eller annen humanistisk virksomhet.
2. Enkeltpersoner som har så dårlig råd, at de ikke kan avse det belöp, fra forsorg eller yrkesvirksomhet, som saken krever.

Söknad om fri sakförsel skal fölges av en attest fra ligningsvesenets formann om sökerens finansielle stilling.

Justisdepartementet bestemmer om fri sakförsel skal innvilges både i förste instans og for Höyesterett (det er kun to instanser) og man er tilpliktet å undersöke så vidt mulig ansökerens forhold.

Foruten disse almene bestemmelser har mödre krav på fri sakförsel i förste instans i farskapssaker (L. 85 1936, par. 215) og en anklaget person, som går til saksanlegg for å kreve godtgjörelse for arrestasjon eller varetektsarrest, har rett til fri sakförsel i vedkommende sak (L. 27/1951 par. 154). Det bör heller ikke betales rettsgebyr i saker når det er spörsmål om å före en person opp på valg-liste (L. 80/1942 par. 24), heller ikke i saker som föres for Arbeidsretten (L. 80/1938).

Hovedregelen i danske lov angående tillatelse til fri sakförsel er den ifölge lov nr. 90 av 11/4— 1916 om rettens pleie, at fri sakförsel kan bli bevilget »når den pågældendes forfatning er sådan, at hen ikke uden at savne det nödvendige til sitt og sin families underhold, eller til fortsættelse af sin næringsdrift kan afholde de med sagens udförelse forbundne omkostninger og udgifter ... og det er at formode, at pågældende har rimelig grund til at före process», par. 330.

Når det gjelder tillatelse til fri sakförsel da er det »i förste instans amtmanden, der meddeler fri process, i Köbenhavn overpresidenten. Ellers er det justitsministeren som meddeler fri process.»

I Norge er reglene om fri sakförsel bare for en liten del basert på direkte lovbestemmelser, jfr. lov om betaling for offentlige forretninger, 4. febr. 1938 par. 143. Ellers blir slike saker i Norge avgjort av myndighetene, som da gjerne fölger en tradisjon. Hovedregelen skal væere den at innvilgningen av fri sakförsel aktualiseres når ansökeren godtgjör at han ikke er i stand til å före sin sak for domstolene »uten fölelig savn for eget eller familiens nödtörftige underhold» (Skeie side 790). Justisdepartementet gir bevillingene til fri sakförsel unntatt i ekteskaps- og faderskapssaker. I slike saker avgjör dommeren om fri sakförsel skal innvilges.

I Sverige gjelder angående fri sakförsel lov fra 19. juni 1919 om fri rättergang. »Fri rättegång må beviljas den, som icke äger tillgång till gäldande av de med rättegången därstädes förenade kostnader eller efter deras utgivande skulle sakna nödiga medel för eget uppehälle och för fullgörande av honom åliggande underhållsskyldighet» . . . »Fri rättegång må ej beviljas där det annars vore av ringa betydelse ... att talan vinner prövning».

Her er det domstolene som tilsteder fri sakförsel i motsetning til de bestemmelser som gjelder i Danmark, Island og Norge.

I Finland gjelder forholdsvis nye lov angående fri sakförsel (Lag om fri rättegång, nr. 212, 6. mai 1955). Ifölge disse lover er det hovedreglen, at den som »icke utan att gå förlustig vad han behöver för sitt eget uppehälle och fullgörandet av honom åliggande underhållsskyldighet såsom part i tviste- eller brottmål förmår bestrida kostnaderna för rättegång vid allmän underrätt eller underkrigsdomstol, skall beviljas fri rättegång». Fri sakförsel kan ikke innvilges hvis »ärendets dragande inför domstol bör anses av ringa betydelse», og her som i Sverige er det domstolene som innrömmer fri sakförsel.

Ifölge de lovbestemmelser som her er blitt omtalt er den hovedbestemmelsen — Finland unntatt — felles, at man ikke har direkte rett til fri sakförsel. Formen tilsier bare tillatelse, som de offentlige myndigheter eller domstoler kan bruke, når bestemte forutsetninger er tilstede, og hovedreglen er den at det bare er forholdsvis svært ubemidlede personer som kan oppnå de fordeler fra samfunnet som fri sakförsel innebærer. Det gis dog noen unntak, sammenlign. förnevnte bestemmelser i islandske lov nr. 85/1936 par. 215 og nr. 27/1951 par. 154 der fri sakförsel er påbudt i visse saker.

I den finske lov om fri sakförsel gjelder derimot den hovedregel at fri sakförsel er en rett til dem som oppfyller lovens bestemmelser.

Det er blitt omtalt at de gjeldende bestemmelser om fri sakförsel er for snevre og bör av forskjellige grunner revideres. Særskilt har slik revisjon vært på tale i Sverige. Der kan en nevne ordskifte i Svensk Juristtidning, jan. 1956, som i noen grad har inspirert det som her blir fremholdt.

På samme tid som en tar selve friprocessreglene opp til behandling er det grunn til å være oppmerksom på ev. andre muligheter enn fri sakförsel for å imötekomme publikums behov for juridisk assistanse.

Som vi för har berört er lovgivning i vår tid såpass omfangsrik og varierende og tangerer på så forskjellig vis folkets interesser at mange må ha næsten daglig hjelp til å ta seg frem i den juridiske labyrint. Slik assistanse kan endog i visse tilfelle være viktigere enn hjelp til direkte saksanlegg.

En kan derfor antyde om det ikke er grunn til å stötte opp om, mer enn det som nå blir gjort, at folk får anledning til å söke opplysningsbyråer, der man lettvint kan få rettledning om rett og plikt i dagliglivets problemer. Da kunne en også tenke seg at slike institusjoner ikke bare sörget for direkte informationstjeneste, men at det også kunne være mulighet for at de ytet assistanse angående kontrakter, hjelp til forlik eller forberedelser til saksanlegg etter som det trengtes.

Det kjennskap som slike institusjoner ville få til sakens premisser, ville före til at de kunne bli særlig skikket til å uttale seg om ansökerens behov for fri sakförsel. På den andre siden er det tvilsomt om det er rett å gi slike institusjoner noen makt til å bestemme i slike saker. Om slike institusjoner ble ledet av skikkede personer, måtte de kunne oppnå gode resultater og ev. hindre saksanlegg i mange tilfeller og således lette domstolenes byrde.

Det kan være forskjellige meninger om hvordan slike institusjoner kunne arbeide på heldigste måte. Der kunne en foreslå:

a) Institusjoner som ble drevet av det offentlige, stat eller kommune.
b) Institusjoner som ble drevet av foreninger.

Kanskje ville et samarbeide mellom det offentlige og organisasjoner være den beste lösning.

En forberedende virksomhet i den retning som her blir antydet, er nok alt establert flere steder. Svært mange foreninger ivaretar sine medlemmes interesser mer eller mindre i slike saker og stötteforeninger og retthjelpskomiteer som er blitt stiftet, bl.a. i Sverige og Finland, ser ut til å ha gitt god erfaring.

Öket veiledningsvirksomhet av dette slaget ville selvsagt medföre en del utgifter for det offentlige. Men jeg anser ikke for usannsynlig at nåtidens lovvillnis, tempoet innen vår tids forretningsliv og mangfoldigheten av menneskelige problemer, vil för eller senere gjöre en slik virksomhet aktuell.

Det behöver heller ikke å være en forutsetning at all den bistand slike veiledningsinstitusjoner formidler skulle være gratis. Det er mange ting som kunne tas i betraktning i denne forbindelse, bl.a. arten av veiledning, klientenes finanser ofl. På den måten kunne en da få igjen en del midler til dekning av driftsomkostninger.

— — —

Når man betrakter friprocessreglene, er det for det förste disse momentene som innbyr til refleksjon:

1. Hvilket synspunkt skal gjelde angående fri sakförsel? Skal den være en absolutt rett for alle dem som oppfyller visse betingelser, eller skal innvilgningen i hvert enkelt tilfelle pröves av myndigheter eller dommere? Og hvilket hovedprincip skal da gjelde for innrömmelse av fri sakförsel?
2. Hvem skal ha det avgjörende ord om fri sakförsel skal innvilges eller ei?

Det ble för bemerket at slik som forholdene er blevet ville det være fordelaktig om fri sakförsel kunne bevilges i videre omfang enn nå. Ganske vist forholder det seg slik at almengyldige regler om fri sakförsel er elastiske på den måten at det kan altid være en skjönnsak om en person er såpas ubemidlet at prosessomkostninger ville være for stor belastning for dens forsörgelsesevne. Og hvad Island angår har praksis, i det minnste i senere år, vært den ikke å la bevillinger til fri sakförsel utelukkende være avhengig av at man med noenlunde sikkerhet kan anslå at prosessföringen vil overstige partens ökonomiske evner. Rimelighetshensyn angående ökonomiske forhold har nok ofte influert bestemmelsen om sakens natur er blitt ansett å være av den art at det var grunn til å före en prosess. Om det forholder seg slik i de andre nordiske land, skal en ikke uttale seg om. Hvordan det så måtte være, ser det ut til å stå klart, at det blir tvilsom rettferdighet å ha såpass stive regler om fri sakförsel at den bare gjelder for dem som er så ubemidlet at omkostningene ved en prosess ville bety ökonomisk ruinering. Det er mange momenter som kommer i betraktning, f.eks. sakens viktighet ikke bare med hensyn til selve parten i saken. Det kan f.eks. være heldig at domstolene treffer avgjörelse om et bestemt punkt som berörer mange, et moment som i seg selv ikke er så betydningsfullt for den enkelte, men er av den natur at en prosess angående det ville koste parten i saken mer enn det hans personlige interesser tilsa.

En kan se av de forannevnte hovedregler om innvilgning av fri sakförsel i de nordiske land at der ikke er tale om en uinnskrenket rett, men innbevilgningen formelt er overlatt til skjönsmessig bedömmelse av en myndighet eller dommer. Som för nevnt gjelder andre regler i Finland. Der har en rett til fri sakförsel når de betingelser som loven påbyr blir oppfyllt, men da disse vilkår er omtrent de samme som i de andre nordiske land (dårlig ökonomi, sakens viktighet) er det ikke tale om en sakmessig forskjell.

En har vært inne på den tanken (Sv. jur. 1956 jan.) om det ikke var rett å forandre friprosessreglementet slik at alle de som hadde en årsinntekt eller formue under et vist minimum, skulle ha rett til fri sakförsel. Det som her er på tale er en utjevning blant folk (social rett), ikke almisse. En slik regel var selvsagt lettvint i praksis, da særlig i tettbebyggelsen, der personlig kjennskap til forhold og behov ev. ikke er tilstede. Det er derfor rimelig at dette forslag blir fremsatt. En slik utvei ville likevel ikke bli så helt betryggende. Inntekt eller formue behöver ikke å være en sikker målestokk på folks behov for ökonomisk

stötte til saksanlegg. Sakene kan være svært forskjellige med hensyn til omkostninger og besvær, og en prosessföring hos en person med lav inntekt, som hadde rett til fri sakförsel, kunne til og med bli mindre ökonomisk byrde for ham, enn for en mann som hadde litt större inntekt og ikke hadde rett til fri sakförsel. Å gjöre retten til fri sakförsel avhengig av en bestemt pengesum eller finansiell stilling, ville lide av den store skavank at de personer som befant seg i overkant av grenseinntekter som ble fastsatt for fri sakförsel, ble satt i en meget vanskeligere stilling enn de som var i underkanten og derfor hadde rett til fri sakförsel. Dette blir klart om en antar at en saksöker finansielt befinner seg like i underkant av grensen for fri sakförsel, og derfor kan få fri sakförsel. Videre kan vi anta at sakens motpart er litt bedre ökonomisk stillet, at han befant seg litt i overkant av den finansielle grense for fri sakförsel. Det sier seg da selv at forskjellen er til skade for den som er ökonomisk bedrestillet. Men på det vis ble resultatet uretferdighet og ikke likestilling. Det er også slik at engelske regler om fri sakförsel, som delvis baseres på en bestemt minimumsinntekt, ifölge Legal Aid and Advice Act fra 1949, er blitt kritisert på dette punkt (Modern Law Rew. jan. 1954).

Det kan også tas i betraktning at en selvangivelse ikke alltid gir et korrekt bilde av den reelle finansielle stilling. Som et moment til overveielse kan også nevnes at i tilfelle alle hadde ubetinget rett til fri sakförsel, er det fare for at flere tvistemål ble brakt inn for domstolene enn rimeligheten tilsier, og det ville bety öket byrde for domstolene og statskassen. Det var likevel en tanke å fastsette retten til fri sakförsel i henhold til en bestemt maksimum gasje, og da på de vilkår at sakens premisser ifölge bedömmelse fra den som utsteder tillatelsen, er av den art at den som söker om fri sakförsel har tilstrækkelig grunn til å före en sak.

Alt tatt i betraktning er det tvilsomt om det er riktig å forandre friprosessreglene slik at de innebærer en rett til fri sakförsel bestemt i forhold til en viss inntektsgrense eller formue. Det kan derimot anses for riktig og mer i social retning, å ta opp regelen fra de finske lover, at fri sakförsel blir en rett for dem som oppfyller visse betingelser. Disse kunne da gjerne være litt elastiske, og gi dem som tar bestemmelse om fri sakförsel skal innvilges noe friere hender i sin bedömmelse av sökerens behov. I den forbindelse synes en det bör poengteres at sakens premisser er slike at det er grunn til saksanlegg, som det også blir presisert i den finske friprosesslov.

En kan ikke komme forbi at slik bedömmelse av behov og premisser ofte blir nokså vanskelig. Om en slik rådgivende virksomhet som för ble nevnt ble organisert, ville særskilt de som arbeidet med disse sakene kunne gi viktige og nöytrale opplysninger angående dette.

Det kunne diskuteres om ikke friprosessinnehaveren selv i noen utstrekning burde betale noe av saksomkostningene. Bestemmelsen om det kunne delvis baseres på hans ökonomi, delvis bero på sakens viktighet. Der ville en ha en slags sikkerhet angående det at omkostningene ved saken ikke ble unödvendig store. En slik regel ville og skape en viss utjevning av de ulike omstendigheter som uunngåelig blir resultatet når f.eks. saksökeren har fri sakförsel og behöver derfor ikke å se på omkostningene, mens den saksökte derimot må före sin sak for egen regning og blir ofte tvunget til å möte saksökerens aksjon med kostbare mottrekk. Det ville også være en mulighet at den endelige bestemmelse om hvor stor del friprosessinnehaveren skulle bære av saksomkostningene, först ble tatt samtidig som dommen ble forkynt. En slik handlemåte trengte ikke bli til skade for sakens parter. Selvsagt kunne vedkommende da ikke vite på forhand hvor meget av saksomkostningene han fikk betalt av statskassen. Men om han hadde rettelig behov for assistanse, kunne han stole på dommerens rettferdighet hva det punkt angår. Dette ville videre före til noe press på sakens part og den sakförer som representerer denne, til ikke å gjöre prosessen unödvendig kostbar, og före likevekt mellom friprosessinnehaveren og hans motpart. Det er grunn til å gjöre oppmerksom på den regel i de finske friprosessreglene at den som förer saken for friprosessinnehaveren ikke har rett til å kreve salær fra friprosseinnehaveren eller annen dekning av omkostninger som skal betales av statskassen ifölge friprosesstillatelsen.

Rent generelt kan en si at her som på andre områder, blir vanskelighetene å gå den gylne middelvei mellom enkeltpersonens behov for en utredning av sine plikter og rettigheter, og samfunnets skyldighet til å være behjelpelig ved slike anledninger, på samme tid som det blir påaktet at domstolene er og kan være i almenhetens bevisthet et rettferdighetens forum der alle kan söke sin rett.

Det ble för nevnt at i Finland og Sverige bestemmer domstolene om fri sakförsel skal innvilges. Danmark, Island og Norge fölger derimot den regelen å overdra innvilgningen av disse rettigheter i stor utstrekning til myndighetene. For denne ordning har de argumenter vært fremholdt, at her var på tale en stötte fra offentlige fond, og da var det mer rimelig at myndighetene har hand om innvilgningen. Det

synspunkt har også vært nevnt at det kunne bli vanskelig for dommeren å se upartisk på sakens premisser, når han er den som dömmer i saken, om han i saksanleggets begynnelse har måttet ta stilling til om saken var av slik viktighet for den part som söker om fri sakförsel, at det var rett å innvilge fri sakförsel.

Disse argumenter ser likevel ikke ut til å veie tungt. Om friprosessreglene blir forandret i den retning, at fri sakförsel er en rett for dem som oppfyller visse betingelser, er det like rimelig at vurderingen av om disse betingelser er til stede, blir overdratt domstolene til avgjörelse som myndighetene. Her kan også tas i betraktning at om utdelingen av disse rettigheter ivaretas av et organ der partipolitiske synspunkter kan bli bestemmende, er det ikke utelukket at det kan komme friprosesssaker for domstolene som dommeren ikke ville ha funnet verdige til å nyte fordelene som fri sakförsel innebærer. Domstolene skal derimot ikke kunne ha partiske synspunkter, og det er i mange tilfelle lettere for dem å udöve denne makt. Saken skal likevel tas opp for dem, og det er ingen grunn til å frykte at dommerens bestemmelser i sakens begynnelse, om den skal behandles som friprosess, har noe å si for hans dom i selve saken. Dersom det ble praksis at fri sakförsel noen gang bare ble delvis innvilget, eller den endelige bestemmelsen om dette ikke tatt för dommen, er det ikke til å komme forbi at innvilgning av friprosess må ligge hos domstolene. Det kan påpekes at domstolene likevel delvis bestemmer sakens endelige omkostninger når de fastsetter honorar til friprosessinnehaverens sakförer. Den lösning kunne også tenkes at domstolene bestemte innvilgning av fri sakförsel i förste instans, men at det på den andre siden ble avgjort av myndighetene om fri sakförsel burde innvilges for höyere instanser.

I de land der myndighetene nå behandler innvilgning av fri sakförsel, ville det selvsagt bli öket arbeidsbyrde for dommerene om disse sakene ble overfört til dem. Det er også ufordelaktig at en slik fremgangsmåte muligvis kunne före til forskjellig fortolkning av reglene om fri sakförsel, om såpas mange skulle ha noe å si om tillatelsen. Disse omstendigheter synes likevel ikke å være såpas viktige at de skulle være avgjörende. Kanskje er det slik enkelte steder at tradisjoner og særskilte tilhöve forårsaker at det ville være vanskelig plutselig å gå over til den formen at bare domstolene behandler innvilgning av fri sakförsel, men det er ikke usannsynlig at utviklingen går helst i denne retning.

— — —

Det fremgår av det foranskrevne at det bare har vært tale om fri sakförsel i sivile saker, da de synspunkter som er blitt lagt frem i stort sett passer best for dette område. En kan dog ikke avslutte en diskusjon om nödvendigheten av fri sakförsel uten å komme innpå straffesaker, og desto mer siden Finnene i förnevnte lov om fri sakförsel lar sivile og straffesaker rangere likt.

Ifölge islandsk lov regner en ikke med at en anklaget person kan oppnå fri sakförsel i en kriminalsak som föres mot han. Fri sakförsel i kriminalsaker blir da heller ikke innvilget i Danmark eller Norge, men svensk lov om fri sakförsel (Lag 19. juni 1919) regner med at denne kan innvilges i »brottmål som ej hör under allmänt åtal». Forfatteren av denne artikkel har dog ikke kjennskap til i hvilket monn svenske domstoler gir fri sakförsel i saker av denne art.

Det har ennå ikke vært på tale i Island at gi adgang til fri sakförsel i saker som anklagemyndighetene anlegger, enten av egen vilje eller på grunn av klage, for å straffe enkeltpersoner. Grunnen til dette er sikkert först og fremst den almene oppfattning at de som blir dömt til straff, skal bære alle vanlige omkostninger, som blir forårsaket ved undersökelse og saksanlegg på grunn av deres overtredelse. Da bör en også tenke på at ifölge lov om behandling av offentlige saker (L. 27/1951) skal den saksökte få en forsvarer i alle de saker der dommen har betydelige konsekvenser for domfelte, men forsvarerhonorar er nok ofte en stor del av saksomkostningene.

Statskassen betaler da omkostningene i förste omgang og krever deretter den saksökte. Fra statskassens side er forholdet i alminnelighet således at slike krav næppe blir gjort gjeldende overfor den saksökte at denne må betale saksomkostninger, hvis han hadde hatt rett til fri sakförsel ifölge sin ökonomiske stilling og sakens art. Og når de islandske friprosessregler er av den natur at de bare tillater myndighetene å innvilge fri sakförsel, da har det ikke alt å si for en anklaget eller dömt person, hvordan bestemmelsene om fri sakförsel måtte være med hensyn til kriminalsaker. Om friprosessreglene er derimot slik at fri sakförsel er en rett for dem som oppfyller visse betingelser angående ökonomiske forhold kan en si at det kan være av noen viktighet for part i en kriminalsak at fri sakförsel også kan gjelde i slike saker. Kanskje trer det klarere frem her enn i sivile saker at det er en reell forskjell på det om lovbestemmelsene inkluderer tillatelse for de offentlige myndigheter til å innvilge fri sakförsel, eller rett for partene i saken til å kreve denne.

Når det blir diskutert om retten til fri sakförsel skal gjelde likt både for kriminalsaker og sivile saker, kan det påpekes at det kan være heldigere for samfunnet at omkostningene ved retshåndhævelse blir betalt av offentlige midler, enn at lovovertrederen skal betale, om dette kunne medvirke at han ble igjen et samfunnsnyttig individ. Det kan være en nokså fölbar ökonomisk belastning for en lovovertreder å sone sin straff, arrest eller utrede en mulkt, om han ikke i tillegg måtte betale saksomkostninger.

— — —

I det foranskrevne har en vært inne på noen av de momenter som kommer i betraktning når det er tale om individets stilling i forhold til de omkostninger som uvilkårlig fölger med saksanlegg.

Det som her er blitt sagt tar da også i förste omgang sikte på å anspore til debatt om enkelte problemer innen for en viss grense, men ikke det å si allting som måtte bli tatt i betraktning i en slik diskusjon.

Bil. III

BERNT HJEJLE

ENHETLIG NORDISK LAGSTIFTNING OM SKILJEDOM

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

ENHETLIG NORDISK LAGSTIFTNING OM SKILJEDOM

Av

Bernt Hjejle

Referentens teser.

1. Afgørelsen af borgernes retstvister ved uafhængige og upartiske statsdomstole er et af de vigtigste fremskridt i den menneskelige kulturudvikling og grundlaget for den moderne retsudvikling. Ved siden heraf har dog retsafgørelser ved private domstole på basis af parternes aftale herom, sammenfattet under begrebet voldgift,* holdt sig som velegnede i visse arter af retstvister, navnlig sådanne, hvor en hurtig og inappellabel afgørelse er af betydning — d.v.s. særlig indenfor handelsverdenen — eller hvor man ønsker at undgå den offentlighed, der knytter sig til behandlingen ved de ordinære domstole. — Aftaler om voldgift er med større eller mindre begrænsninger anerkendt som lovlige i de fleste moderne lovgivninger under forudsætning af, at de opfylder visse fundamentale processuelle krav, i dansk ret udtrykt således, at aftalens bestemmelser om voldgiftsrettens sammensætning og virkemåde betrygger en upartisk afgørelse.

De nordiske nationale retssystemer anerkender alle voldgift på stort set ensartede vilkår omend med afvigelser i detaljerne. Spørgsmålet om anerkendelse af voldgift som lovligt retsinstitut er derfor uden for diskussion.

2. Voldgiftsproblemer har tidligere været genstand for drøftelse på de nordiske juristmøder, jfr. forhandlingerne på det XIV møde, side 126—154, og på det XVIII møde, side 112—140. Under disse forhandlinger er

---

* Den finske betegnelse er välitystuomio, den svenske: skiljedom, og den islandske: gedardóm.

spørgsmålet om fælles-nordisk lovgivning vedrørende voldgift flere gange blevet berørt. Spørgsmålet er nu rejst som diskussionsemne på finsk initiativ.

3. De nordiske landes retsregler ** om emnet:

** De nordiske landes litteratur om emnet er i hovedsagen følgende:

Finland:

Georg C. Ehrnrooth, Skiljeavtalet och behandlingen av tvistig konkursbevakning, JFT 1955 s. 93—109.

Tauno Ellilä, Die Schiedsgerichtsbarkeit in Finnland. — Die Schiedsgerichtsbarkeit in Zivil- und Handelssachen in Europa, Band II. 1948 s. 196—228.

Tauno Ellilä, Arbitrage international commercial, International commercial arbitration, 1956 s. 216 ff.

Tauno Ellilä, Välityssopimus ja konkurssi, Defensor Legis 1954 s. 1—24.

O. Hj. Granfelt, Skiljemannaförfarandet. (1939).

O. Hj. Granfelt, Välimiesmenettely. (1951).

Bo Palmgren, Reformbehov inom skiljemannarätten. JFT 1956 s. 113—132.

Tauno Tirkkonen, Välimiesmenettely. (1943).

Tauno Tirkkonen, Skiljemannaförfarandet. (Stockholm 1952).

Wrede—Granfelt, Finlands gällande civilprocessrätt. (1943).

Sverige:

Bertil Ahrnborg, Rättegång och skiljedom såsom medel att lösa affärstvister. SvJT 1950 s. 488 ff.

Hadar Berglund, Om skiljeavtal och skiljedom. Bidrag till läran om skiljeavtalets och den därpå grundade skiljedomens processuella verkningar enligt svensk rätt. Akademisk avhandling, Uppsala 1920.

Nils Dillén, Bidrag till läran om skiljeavtalet. Akademisk avhandling. Stockholm 1933.

Stellan Graaf, Arbitrage International Commercial, International Commercial Arbitration (1956) s. 422 ff.

Tage Grönwall, Utländska skiljedomars giltighet i Sverige. SvJT 1939 s. 369 ff.

N. Gärde, Litispendens och resjudicata i skiljemannaförfarandet. SvJT 1945 s. 292 ff.

Norge:

Kristen Andersen: Selvdømmeklausuler i Forenings- og Sammenslutningsretten, T.f.R. 1938 s. 550 H., Forhandlingerne på det XVIII nordiske juristmøde, s. 112 ff.

Sven Arntzen: Arbitrage International Commercial, International Commercial Arbitration (1956), s. 360.

Per Augdahl: Sivil prosess (1951), s. 403 H.

Asbjørn Lindboe: Privat rettergang (1944).

Jon Skeie: Sivilprosess III, s. 244.

Island:

Einar Arnórsson i bogen om den islandske retspleje (1941).

Arni Tryggvason i den islandske juridiske formularbog (1941 og 1952).

Finland:

Lov nr. 46 af 4. februar 1928 om voldgift. Lov nr. 47 af samme dato om ændring af Utsökningslagen kap. 3, § 16. Love af 12. juni og 23. september 1931 om udenlandske voldgiftskendelser.

Sverige:

Lov nr. 145 af 14. juni 1929 om voldgiftsmænd som ændret ved love af 5. juni 1936 og 20. december 1946. § 46 i Utsökningslagen som ændret ved lov nr. 146 af 14. juni 1929. Lov nr. 147 af 14. juni 1929 om udenlandske voldgiftsaftaler og voldgiftskendelser.

Norge:

Lov nr. 6 af 13. august 1915 om rettergangsmaaten for tvistemål §§ 452—473. Lov nr. 7 af samme dato om tvangsfuldbyrdelse § 3, 4. stk.

Island:

Der findes ingen almen lov om voldgift, men ifølge islandsk ret kan parterne gyldigt vedtage, at en tvist bindende skal afgøres af en eller flere voldgiftsmænd, både ved et kontraktforholds indgåelse, og efter at en tvist er opstået. Den islandske domspraksis vedrørende voldgiftsaftalers indgåelse, omfang og forståelse er på linie med domspraksis i Danmark. I den islandske lovgivning findes der specielle bestemmelser om voldgift, jfr. således forsikringsaftaleloven § 32, ligesom tvister i lærlingeforhold og visse spørgsmål vedrørende ekspropriation og forfatterret er henlagt til afgørelse ved særlige voldgiftsretter.

Danmark:

Danske lov 1—6—1: »Dersom Parterne voldgive deris Sag og Tvistighed paa Dannemænd, enten med Opmand, eller uden, da hvad de sige og kiende, saa vit deris Fuldmagt dennem tillader at giøre, det staar fast og kand ej for nogen Ret til Underkiendelse indstævnis, dog Kongen sin Sag forbeholden.»

Medens således Sverige, Norge og Finland har detaljerede lovregler om voldgift, er retstilstanden på dette område i Island og Danmark

---

Danmark:

Bernt Hjejle: Frivillig Voldgift (1937), Foreningsvoldgift (1941), Arbitrage International Commercial, International Commercial Arbitration (1956) s. 154 ff.

Stephan Hurwitz: U.f.R. 1941, s. 109—24.

Troels G. Jørgensen: Domstolens kompetence overfor foreninger med økonomisk formål, T.f.R. 1925 s. 239 ff.

Kaj Petersen: Nogle bemærkninger om udenlandske voldgiftskendelsers anerkendelse og eksekutionskraft (1935).

udviklet gennem domstolenes praksis. For Danmarks vedkommende på grundlag af den anførte enkeltstående bestemmelse i Danske Lov samt enkelte spredte lovbestemmelser med relation til voldgiftsinstituttet, f. eks. § 32 i lov nr. 129 af 15. april 1930 om forsikringsaftaler.

Sverige, Finland, Norge og Danmark har underskrevet og ratificeret Geneve-protokollen af 24. september 1923 om voldgiftsklausuler i handelskontrakter og — med undtagelse af Norge — Geneve-overenskomsten af 26. september 1927 om eksekution af voldgiftskendelser afsagt i udlandet.

4. Erfaringen fra Danmark med en retstilstand skabt af domstolene viser, *at* privat voldgift kun i meget begrænset omfang giver anledning til retssager ved de almindelige domstole, *at* disse sager fortrinsvis har drejet sig om spørgsmål vedrørende voldgiftsrettens sammensætning i forbindelse med kravet om upartiskhed, om fortolkning af voldgiftsaftalen og kun i mindre omfang om kompetencespørgsmål og den af voldgiftsretten valgte fremgangsmåde for sagens behandling, og *at* der ikke er trang til alene af hensyn til forholdene i Danmark at lovgive på dette område.

5. Spørgsmålet om betydningen af en fælles-nordisk lovgivning på dette område kan give anledning til en række betragtninger for og imod. Selve tanken om at lægge et international betonet retsinstitut ind under en fælles-nordisk lovgivning er i sig selv umiddelbart tiltrækkende. Jeg har tidligere følt mig tiltalt af tanken og har givet udtryk for tilslutning til såvel ønsket om en intern dansk som om en fælles-nordisk lovgivning på dette område bl.a. ved det nordiske juristmøde 1948 (jfr. forhandlingerne på det XVIII nordiske juristmøde, side 123 ff.).

Imidlertid har de nærmere overvejelser, som jeg i forbindelse med emnets drøftelse ved denne lejlighed har haft, vist, at en række meget vægtige modhensyn gør sig gældende.

Den betydelige udvikling, det danske voldgiftsinstitut i dette århundrede har fået gennem de danske domstoles praksis, og som afgiver et udmærket eksempel på domstolenes evne til at fungere som retskonstitutiv faktor, har vist betydningen af ikke at lægge et sådant retsinstitut ind i faste rammer, der kan virke hindrende for en naturlig udvikling. Det må herved erindres, at voldgift forekommer i så overordentligt forskellige livsforhold, at en legal regulering, der kan føles naturlig over for behandlingen af visse arter af sager, vil virke uheldig over for andre. Retsudviklingen i Danmark har endvidere vist, at det er ganske ubetænkeligt at lade voldgiftsinsituttet udvikle sig frit og naturligt, så længe man gennem domstolene kan påse, at fundamentale retsbeskyt-

telseshensyn af aftaleretlig og af processuel natur overholdes. Den i Danmark af domstolene skabte retsordning har vist sig tilstrækkelig, smidig og praktisk, fri for dogmatisk og politisk hensyntagen samt — skønt skabt in concreto — af en vis generel, pædagogisk værdi.

På baggrund af den skete udvikling må det derfor fra dansk side betragtes som et tilbageskridt at ville lægge voldgiftsinstituttet ind i en detaljeret lovgivnings faste rammer.

Erfaringerne andetsteds fra tyder på, at den detaljerede lovgivning om og formbinding af voldgiften har haft uheldige konsekvenser, fordi lovreglen ikke i tilstrækkelig grad har kunnet tilgodose udviklingens krav. Farerne herved er bl.a. udtrykt på en udmærket måde af professor Bo Palmgren i artiklen »Reformbehov inom skiljemannarätten» i »Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland» 1956, hæfte 3, side 115:

»..... formföreskrifter och därmed jämförliga bestämmelser är ett tveeggat svärd. Formföreskrifternas ändamål är att skapa rättssäkerhet och rättsvisshet. Men om formföreskrifterna är så många eller så stränga eller eljest så beskaffade, att människorna inte förmår uppfylla dem eller inte förstår att iakttaga dem, så blir effekten den rakt motsatta. De leder i stället till den rättsosäkerhet och den rättsovisshet som uppstår om det finns alltför många fallgropar.

Genom skiljemannalagens bestämmelser har det uppstått alltför många möjligheter att angripa skiljeavtal och skiljedomar samt draga deras giltighet i tvivelsmål. De jämförelsevis talrika rättegångar, som efter skiljemannalagens tillkomst vuxit upp såsom svampar efter ett regn, utvisar att lagstiftaren skjutit betydligt över målet i sin eljest vällovliga strävan att skapa trygghet och reda.»

Det bør i denne forbindelse nævnes, at voldgiftsspørgsmål i Danmark ofte står i forbindelse med foreningsretlige spørgsmål, idet selvdømmeklausuler i foreningsvedtægter ikke sjældent giver anledning til retstvister. Det må derfor forudses, at lovgivning på den private voldgifts område vil berøre foreningsretten og derfor på grund af fagforeningernes politiske magtstilling muligvis vil medføre en forringelse af den enkeltes retsstilling i forhold til den nuværende retstilstand.

6. Da det på forhånd må forekomme meget vanskeligt at formå lande, der traditionelt er vant til at arbejde med en mere eller mindre indgående legal regulering af voldgiftsinstituttet, til at sløjfe denne, synes mulighederne for en tilfredsstillende fællesnordisk lovgivning ikke at være store. Det må vel i det hele være naturligt at spørge, hvor stor en trang der består til en fællesnordisk lovgivning på dette område.

Bestræbelserne burde vel også i vore dage med et i forvejen overvældende stort lovstof snarere gå ud på at begrænse lovgivningen, hvor dette kan gøres, og i Danmark har udviklingen altså vist, at en detaljeret lovgivning kan undværes.

Konklusionen af disse betragtninger må efter mit skøn være, at det foreliggende emne ikke egner sig til en fællesnordisk legal regulering.

7. Beslutter man sig trods alt til en nordisk lovgivning på dette område, må hovedsynspunktet i hvert fald være, at der gives så få regler som muligt, idet det for de nordiska landes befolkninger må være et naturligt krav, at de regler, de må underkaste sig i en voldgiftssag i et af de andre nordiske lande, må være så simple og let tilgængelige som muligt. Vor tids rets- og domstolsudvikling står endvidere fremmed overfor legalt fastlagte formelle gyldighedsbetingelser. Udviklingen har vist, at domstolene ved en fri gyldighedsbedømmelse fuldtud er i stand til at beskytte parternes loyale interesser.

Såfremt man af hensyn til den nordiske retsenhed på dette område mener at burde overveje en fællesnordisk lovgivning, bør denne derfor være så enkel og kortfattet som muligt og kun tilsigte følgende:

a. at give bestemmelser om de ordinære retters medvirken til voldgiftsrettens oprettelse og funktion i tilfælde, hvor en part eller en voldgiftsmand hindrer voldgiftsaftalens gennemførelse eller voldgiftsrettens arbejde,
b. at give bestemmelser om voldgiftskendelsers gennemførelse. Da der ikke foreslås lovfæstelse af bestemte ugyldighedsgrunde, må meddelelse af exequatur i Danmark formentlig fortsat forudsætte, at voldgiftskendelsen forelægges for en almindelig domstol, men der bør gives bestemmelser, som sikrer sagens hurtige gennemførelse,
c. at indføre bestemmelser, som tilsikrer, at foreningers selvdømme organer sammensættes på en sådan måde, at der tilvejebringes sikkerhed for, at organet er upartisk. En bestemmelse af dette indhold er næppe nogen internordisk nødvendighed, men bør medtages, såfremt der i Danmark skal lovgives på denne måde, idet det anførte problem er et af de få, som udfra danske forhold kan motivere en lovgivning,
d. at give bestemmelser, som tilsikrer, at voldgiftsaftaler og -klausuler indgået og voldgiftskendelser afsagt i andre nordiske lande fuldtud ligestilles med indenlandske aftaler, klausuler og kendelser i ethvert andet nordisk land.

16/4. 1957.

GÖSTA WALIN

EFTERLEVANDE MAKES RÄTTSSTÄLLNING

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid.

Förord ... 5
Förkortningar ... 6
Inledning ... 7
Nuvarande medel som tjäna till efterlevande makes skydd ... 11
Giftorätt ... 13
Testamente och försäkring ... 14
Makes arvsrätt ... 16
Avtal om sammanlevnad i oskiftat bo ... 16
Underhåll ... 17
Pensionsförmåner ... 17
Önskemål ... 18
Bröstarvingar finnas ... 19
Arvets betydelse för barnen. Kontrollen över produktionsmedlen. Skälighetssynpunkter.
Bröstarvingar saknas ... 20
Den dödes borgenärer ... 20
Behovsprincipen ... 21
Metod att tillgodose efterlevande make ... 21
Bodelning ... 23
Lottläggningen ... 24
Skadestånd, kapitaliserat underhåll, kontantbelopp ... 25
Den dödes borgenärer ... 26
Kvasi-bodelning ... 27
Arv och andra förmåner ur den dödes kvarlåtenskap ... 28
1. Bröstarvingar finnas ... 28
Kvotdel? ... 28
Behovsprincipen ... 29
Intrång i laglott? ... 30
Jämförelse med familjepensionering. Hjälpregel. Barn i tidigare äktenskap och barn utom äktenskap. 104 § försäkringsavtalslagen.
Konkurrens med underhållsbidrag till barn ... 31
Konkurrens med testamentstagare ... 32
Skydd mot obehöriga gåvor m.m. ... 32
När giftorättsgemenskap ej finns ... 34
Söndring råder. Frånskild makes rätt ... 34
2. Bröstarvingar saknas ... 35
Tillämpningen ... 36
Inventering ... 36
Standardbedömning ... 37
Bostad, lösörebo ... 37

Näringsutövare 38
Bidrag till försörjning 39
Skönsmässig prövning 40
Betydelsen av arvsavtal, testamente, förmånstagarförordnande 40
Praktiska utvägar 41
Normalförslag, skiftesman, offentlig förrättningsman 42
Ändrade förhållanden 43
Sammanfattning 45
Bilaga. Svensk historik, gällande rätt i övriga nordiska och vissa andra länder, statistiska uppgifter m.m.

FÖRORD

Frågan om efterlevande makes ställning ingick i ett av huvudämnena vid tjugonde nordiska juristmötet i Oslo 1954. Åtskilliga önskemål framfördes därvid, i främsta rummet av advokaten Sigrid Beckman i hennes framställning »Behövs ändringar i gällande regler om äkta makars förmögenhetsförhållanden?» Då nu ett avsnitt ur detta frågekomplex förelagts det tjuguförsta nordiska juristmötet, har det synts påkallat att det inledande referatet till diskussionen söker föra saken framåt medelst ett försök att angiva närmare riktlinjer för frågans lösning, ehuru det därvid för mig ej varit möjligt att framföra förslag härom mer än huvudsakligen ur svensk synpunkt. Detta har förefallit så mycket naturligare som hithörande spörsmål redan är föremål för behandling i lagstiftningskommittéer. I detta läge får man räkna med att ståndpunkterna kunna komma att ändras innan mötet äger rum. Det blir i sådan händelse tillfälle att vid mötet lämna kompletterande upplysningar.

Det statistiska material som advokaten Beckman framlagt har varit av värde även för nu ifrågavarande framställning. Även i övrigt står jag i tacksamhetsskuld till advokaten Beckman ej blott för hennes uppslag, som redan äro allmän egendom, utan även för granskning av manuskript och värdefulla råd. Likaså vill jag uttala min stora tacksamhet till hovrättsassessorn T. Hesser för hans förtjänstfulla bistånd och den innehållsrika bilaga av vilken jag haft förmånen att begagna mig.

Stockholm den 31 december 1956.

Gösta Walin

FÖRKORTNINGAR.

S. Beckman I:	= Sigrid Beckman: Rapport från det praktiska rättslivet angående giftermålsbalkens tillämpning och behovet av ändringar däri, avgiven till Chefen för justitiedepartementet den 9 oktober 1951 (stencilerad).
S. Beckman II:	= Sigrid Beckman: Behövs ändringar i gällande regler om äkta makars förmögenhetsförhållanden, 20:e nordiska juristmötet, Oslo 1954.
FB	= Föräldrabalken i Sveriges rikes lag.
GB	= Giftermålsbalken i Sveriges rikes lag.
ÄKP	= Änkepensioneringskommittén: Förslag ang. korttidshjälp vid makes död, 1951.
ÄS	= Ärvdabalkssakkunniga, Statens offentliga utredningar 1954: 6.

EFTERLEVANDE MAKES RÄTTS-STÄLLLNING

Av

Justitierådet Gösta Walin

Inledning.

En granskning av efterlevande makes ställning i rättsligt hänseende har blivit aktuell av flera anledningar. Advokaten *Sigrid Beckman* erhöll av chefen för justitiedepartementet i Stockholm uppdrag att såsom sakkunnig utarbeta en sammanfattning av erfarenheter och synpunkter från det praktiska rättslivet angående giftermålsbalkens tillämpning och behovet av ändringar däri. I rapport som hon avgav den 9 oktober 1951 framfördes en rad önskemål om jämkningar dock ej av mera genomgripande natur.

Advokaten Beckman hade ej anledning att i nämnda rapport gå djupare in på de problem som förekomma med anledning av makes död men berörde dock vissa spörsmål som hade avseende därå. Hon påpekade sålunda, att den efterlevande makens situation kunde te sig upprörande när på grund av äktenskapsförord giftorättsgemenskap var utesluten. Samma situation kunde inträffa, där hemskillnad ägt rum och åtföljts av bodelning men makarna sedermera åter flyttat samman (s. 45). Advokaten Beckman föreslog även höjning av den s.k. 3000-kronorsregeln i 13 kap. 12 § GB; en fördubbling av beloppet har senare skett. Ett annat fall som borde uppmärksammas vore, att vid ena makens död ett för den efterlevande förut okänt barn till den avlidne uppträdde och tog ut den avlidnes giftorätt i den efterlevandes egendom. Härjämte påpekades, att hälftendelningsprincipen vid bodelning försatte den efterlevande i en olycklig situation om den avlidne makens skulder kommit att överstiga hans tillgångar. Den efterlevande finge då släppa till av sitt giftorättsgods till den dödes borgenärer. Särskilt tillspetsad kunde situationen vidare bli, om den avlidne ej efterlämnat giftorättsgods. Den efterlevande komme då att stå helt utan familjerättsliga rättigheter och

behandlas som om han ej varit gift med den avlidne (s. 60). Behov syntes föreligga av en bestämmelse som tillförsäkrade den efterlevande rätt till nödigt bohag ur hemmet. Och i fråga om underhåll syntes det mot bakgrunden av den allmänna utvecklingen på familjeförsörjningens område egendomligt, att behövande make skulle stå helt utan rätt till bidrag ur den avlidne makens kvarlåtenskap. Med avseende å lottläggningen vid bodelning hade de särskilda förhållanden som förelåge beträffande lösören i ett hem ej beaktats. Behovsprincipen borde tillerkännas ökat utrymme i fråga om egendom, där användningssynpunkten vore framträdande i jämförelse med det rent ekonomiska värdet (s. 65). I fråga om livförsäkringar påpekades, att sådana regelmässigt hörde till giftorättsgodset och att försäkringens värde därför skulle delas med arvingarna. Härigenom miste försäkringen förmågan att fylla avsedd funktion.

Advokaten Beckman återkom vid tjugonde juristmötet i Oslo 1954 till frågan om efterlevande makes ställning. I sin avhandling: Behövs ändringar i gällande regler om äkta makars förmögenhetsförhållanden? ägnar hon en avdelning (s. 14—22) åt situationen vid ena makens död och behandlar i ett kortare avsnitt (s. 40—42) lottläggningen vid bodelning. Hennes kritik av nu rådande ordning i Sverige går i samma riktning som 1951 års rapport och de särskilda ändringsförslagen komma att upptagas till behandling i det följande.

Av *ärvdabalkssakkunniga* har i Sverige den 15 februari 1954 avlämnats förslag till ny ärvdabalk jämte förslag om vissa ändringar av faderskapsreglerna i föräldrabalken. Ärvdabalkssakkunniga föreslogo, att barn utom äktenskap skulle erhålla arvsrätt lika som barn i äktenskap. Bland de skäl som kunde tala emot arvsrätt efter fadern och fädernefränderna för utomäktenskapligt barn anförde de sakkunniga bland annat att den naturligtvis ej vore utan menlig verkan för övriga arvsberättigade efter fadern. Härom anfördes följande:

»Om fadern vid sin död är eller tidigare varit gift med annan än barnets moder, kommer tydligen hans familj att lida intrång av det utomäktenskapliga barnets rätt till del i kvarlåtenskapen. Består exempelvis den legitima familjen av hustru och två barn, erhåller enligt gällande lag, om enskild egendom ej finnes, hustrun hälften av kvarlåtenskapen i giftorätt och vartdera barnet en fjärdedel därav i arv; skall även ett utomäktenskapligt barn taga arv, får hustrun hälften i giftorätt och vart och ett av de tre barnen en sjättedel. Har hustrun tidigare avlidit, ärver för närvarande vartdera av barnen i äktenskapet hälften, medan arvs-

lotten för varje barn blir endast en tredjedel, om jämväl ett utomäktenskapligt barn är arvsberättigat. Efterlämnar den avlidne endast sin hustru, äger hon för närvarande taga hälften i giftorätt och återstående hälft i arv; skall utomäktenskapligt barn taga arv, kommer hustrun att erhålla hälften i giftorätt och barnet den andra hälften såsom arvslott.

Särskilt i det sista fallet kunde det utomäktenskapliga barnets arvsrätt kännas stötande. Egendomen i boet kan vara införd av hustrun eller behållningen i boet ha tillkommit genom hennes medverkan, och hon skulle vid mannens död nödgas avstå från hälften härav till dennes barn utom äktenskap. Å andra sidan kan åberopas, att motsvarande situation redan nu kan inträda, om det är hustrun som har barn utom äktenskap och hon dör först. Den skillnaden föreligger dock, att ett mannens barn utom äktenskap oftare är okänt för andra maken än vad händelsen är beträffande hustruns. Ehuru den här anförda invändningen ej kan frånkännas visst berättigande, ha de sakkunniga icke ansett den vara av sådan betydelse, att man fördenskull har anledning att taga avstånd från tanken att ge utomäktenskapliga barn samma arvsrätt efter fadern och fädernefränderna som barn i äktenskap.»

De sakkunniga ansågo emellertid en viss mildring av verkningarna för hustrun böra övervägas i fråga om smärre bon och föreslogo fördenskull viss ändring i 13 kap. 12 § GB (nämligen att 3 st. skulle upphävas). 6.000-kronorsregeln skulle därigenom få ökad tillämpning. De sakkunniga uttalade härefter:

»Från denna utgångspunkt medför den vidgade arvsrätten för utomäktenskapligt barn — förutsatt att enskild egendom ej finnes — icke någon olägenhet för efterlevande hustru, om kvarlåtenskapen uppgår till högst sextusen kronors värde. Ligger värdet mellan sextusen och tolvtusen kronor, är hustrun berättigad till egendom för åtminstone förstnämnda belopp, och återstoden ärves av barnen. Det kan ifrågasättas, om efterlevande hustru härigenom är skäligen tillgodosedd. Särskilt när äktenskapet varat länge och hustrun saknar yrkeskunnighet som kan utnyttjas för hennes försörjning, torde det stundom te sig hårt att hon skall nödgas avstå från en del av den egendom som utgjort makarnas gemensamma bo. Huruvida det är möjligt att höja sextusenkronorsgränsen eller vidtaga annan åtgärd till hustruns förmån utan att arvingarnas berättigade intressen eftersättas, är emellertid en avvägningsfråga som icke enbart har samband med de utomäktenskapliga barnens arvsrätt. I Danmark, Finland och Norge ämnar man inom den närmaste tiden till revision upptaga arvslagstiftningen i hela dess vidd och

även Sverige lär i en eller annan form komma att deltaga i det samarbete som planerats i detta ämne. Vidare torde giftermålsbalken bli föremål för översyn genom en särskild utredning. Vid dessa förhållanden ha de sakkunniga icke funnit anledning att närmare ingå på spörsmålet.

När kvarlåtenskapens värde överstiger sextusen kronor, är det, då barn finnas i äktenskapet, dessa som lida minskning i sina arvslotter, om barn utom äktenskap får utsträckt arvsrätt. Ett sådant intrång åsamkas dem även om kvarlåtenskapen är mindre, därest hustrun avlidit före mannen, eftersom tillämpning av 13 kap. 12 § giftermålsbalken då icke ifrågakommer. Detta kan måhända synas stötande, där barnen i äktenskapet äro minderåriga och därför beroende av arvet för sitt uppehälle, särskilt om det utomäktenskapliga barnet är fullvuxet. Olägenheterna torde emellertid hävas av vad som i 8 kap. i förslaget stadgas om underhållsbidrag ur kvarlåtenskap. Lämnar arvlåtaren efter sig barn, vars uppfostran icke är avslutad, och kan det ej av sitt arv eller annorledes njuta uppehälle och utbildning efter vad med hänsyn till omständigheterna prövas skäligt, äger enligt sagda kap. barnet, innan arv eller testamente må tagas, ur kvarlåtenskapen bekomma bidrag till underhållet med ett belopp en gång för alla, dock ej för tiden efter det barnet fyllt tjuguett år. Ha flera barn rätt till underhållsbidrag och förslår ej kvarlåtenskapen till deras underhåll, skall dem emellan jämkning ske efter vad med hänsyn till deras behov och förhållandena i övrigt finnes skäligt. Bidrag varom nu sagts må ej lända till minskning av annan bröstarvinges arvslott, såvitt han i följd av sjukdom eller annan dylik orsak är ur stånd att själv försörja sig och arvet erfordras till skäligt underhåll eller till fullgörande av underhållsplikt. Dessutom meddelas vissa föreskrifter om verkan av testamente med avseende å underhållsbidrag ur kvarlåtenskap.

Genom dessa bestämmelser kunna barnen i äktenskapet tillgodoses, om de på grund av minderårighet, sjukdom eller annan orsak sakna utväg till uppehälle och utbildning. Ofta torde ett utomäktenskapligt barn vara frukten av en förbindelse före äktenskapet, och det är då äldre än barnen i äktenskapet. Har emellertid icke heller det utomäktenskapliga barnet vid faderns död uppnått sådan ålder att det kan försörja sig själv, blir även detta barn berättigat till underhållsbidrag enligt de angivna bestämmelserna. I den mån kvarlåtenskapen ej förslår till samtligas underhåll, skall, såsom av det nyss anförda framgår, jämkning dem emellan ske efter vad med hänsyn till deras behov och förhållandena i övrigt finnes skäligt.»

Frågan om efterlevande makes ställning berördes även i *särskilt yttrande* av referenten som tillhörde ärvdabalkssakkunniga. I detta anfördes att den väsentliga tillgången i äkta makars gemensamma bo ofta utgjordes av — förutom lösöre — fastighet avsedd för familjens försörjning eller till dess bostad eller av tomträtt, bostadsrätt eller därmed jämförlig andelsrätt. Vid ena makens död kunde den efterlevande bli nödsakad att dela sådan tillgång eller dess värde med bröstarvingar. Detta kunde knappast anses tidsenligt. Efterlevande maken syntes även utan testamente böra åtnjuta tryggad besittning av hemmet liksom av fastighet som ej vore större än som krävdes för den efterlevandes försörjning. Det hade varit önskvärt, att behovet av en legal rätt för efterlevande make att i viss omfattning sitta med nyttjanderätt i orubbat bo kunnat tillgodoses i samband med att utomäktenskapligt barn i arvshänseende jämställdes med barn i äktenskap.

Ärvdabalkssakkunnigas förslag har dessvärre ännu icke blivit genomfört. För möjligheten att bringa det i hamn och därmed eliminera det nuvarande otillfredsställande läget beträffande utomäktenskapliga barn torde frågan om efterlevande makes ställning spela en viss roll. Ärvdabalkssakkunniga ha också efter vederbörligt bemyndigande påbörjat utredning i denna fråga, men sedan det blivit aktuellt att i nordiskt samarbete upptaga frågan om revision av GB har det ansetts mest ändamålsenligt att denna utredning finge övertaga jämväl spörsmålet om förbättring av efterlevande makes ställning.

Som efterlevandes rätt i allmänhet är väl tillgodosedd i *Danmark*, *Island* och *Norge* är frågan i främsta rummet av betydelse för *Finland* och *Sverige*. På grund härav och då finska förhållanden komma att ytterligare belysas av korreferenten behandlas frågan här främst ur svensk synvinkel.

Nuvarande medel som tjäna till efterlevande makes skydd.

Även den som ej betraktar äktenskapet som ett sakrament måste erkänna att äktenskapet är det starkaste band som knytes mellan människor. Den samhörighet som grundas därpå omfattar de flesta av makarnas livsintressen. I lyckliga fall fördjupas samhörighetskänslan under den fortsatta sammanlevnaden och alltjämt äro — trots den ökande skilsmässofrekvensen — äktenskapen i allmänhet livsvariga.[1]

[1] Ang. skilsmässofrekvensen se S. Beckman II s. 25, 31, 34 och 36.

Att äktenskapet icke upplösts behöver självfallet icke betyda att förhållandena varit goda men även om söndring förelegat äro makarna knutna till varandra på många sätt.

Mannen var tidigare den som i främsta rummet sörjde för familjens uppehälle genom förvärvsarbete utom hemmet. Det har blivit allt vanligare att båda makarna ha yrkesarbete och därigenom på ett mera likartat sätt bidraga till hemmets bildande, de gemensamma kostnaderna och barnens utbildning.[2] Många makar arbeta tillsammans på egen gård eller i en mindre rörelse. Alltjämt torde dock hustrun i övervägande antalet fall fylla sin insats genom arbete i hemmet och omvårdnaden om barnen.

Äktenskapets ingående och de ömsesidiga banden mellan makar göra det till en självklar plikt för dem att med omsorg sörja för varandra. Däri ingår även att tillse att vid dödsfall den efterlevande icke blir lidande i ekonomiskt hänseende. Främst är det mannen som kan sörja för hustrun, han är ju också oftast den äldre av makarna.[3] Endast föräldrars plikt att vårda och försörja barnen under uppväxten kan jämställas med makarnas förpliktelse mot varandra. När plikten mot barnen är uppfylld, måste genomsnittligt enligt nutida uppfattning livskamratens behov komma i första rummet.

Efterlevande makes behov är i våra grannländer *Danmark* och *Norge*, liksom på *Island*, av gammalt ganska väl tillgodosett genom rätten att sitta i oskiftat bo, om ock vissa brister föreligga. En redogörelse för lagstiftningen i Danmark och Norge liksom för vad som gäller i ett antal andra länder lämnas i den av hovrättsassessor T. Hesser utarbetade bilagan till detta referat. I *Sverige* tillgodoses efterlevande

---

[2] Ang. frekvensen av fall då hustrun i Sverige har eget förvärvsarbete må anföras följande från Folkräkningen 1950: II s. 41: De såsom förvärvsarbetande räknade gifta kvinnorna utgjorde 236.200 år 1950 mot 151.400 år 1945 och 125.300 år 1940. Den betydande ökningen i antalet bör ses mot bakgrunden av den högre giftermålsfrekvensen och det som en följd härav kraftigt ökade antalet gifta kvinnor särskilt i yngre åldrar. Antalet förvärvsarbetande gifta kvinnor har dock ökats betydligt mer än hela antalet gifta kvinnor, vilket år 1950 uppgick till 1.620.000 mot 1.497.900 år 1945 och 1.332.700 år 1940. Under perioden 1946—1950 har antalet förvärvsarbetande gifta kvinnor ökats med 56 %, medan ökningen av hela antalet gifta kvinnor under samma tid uppgår till 8 %. På 1.000 gifta kvinnor var antalet förvärvsarbetande 146 år 1950 mot 101 år 1945 och 94 år 1940. Antalet gifta per 1.000 förvärvsarbetande kvinnor var 287 år 1950, 203 år 1945 och 155 år 1940.

Jfr S. Beckman II s. 13.

[3] Ang. åldersskillnaden se Statistisk årsbok 1956, tab. 45 och 46.

makes behov under mångahanda former men på ett ganska inkonsekvent och föga betryggande sätt. Bilden är brokig och de olika medlen ha icke samordnats under någon ledande tanke.[4]

Giftorätt.

När giftorättsgemenskap råder, erhåller efterlevande make enligt GB på grund av *giftorätt* hälften av det behållna giftorättsgodset.[5] För smärre bon gäller enligt 13 kap. 12 § GB, att efterlevande make äger att av makarnas giftorättsgods erhålla nödigt bohag, arbetsredskap och vissa andra lösören.[6] Vidare stadgas, att efterlevande make, oavsett egendomens beskaffenhet, äger att av giftorättsgodset så långt det räcker erhålla egendom till så stort värde att den jämte hans enskilda egendom uppgår till 6.000 kr (6.000-kronorsregeln). Sistnämnda regel gäller dock ej, om den avlidne hade särkullbarn eller barn utom äktenskap med rätt till underhållsbidrag.[7]

I fråga om bodelningen gäller i övrigt, att efterlevande make enligt 13 kap. 4 § GB äger att från delningen undantaga honom tillhöriga kläder och andra föremål som tjäna uteslutande till hans personliga bruk, dock ej till högre värde än som med hänsyn till makarnas villkor kan anses skäligt. Reglerna angående verkan av arvsförskott och om vederlag torde kunna lämnas å sido i detta sammanhang.

Om den ordinära lottläggningen stadgas i 13 kap. 13 § GB, att efterlevande make äger på sin lott bekomma arbetsredskap och andra lösören som erfordras för fortsättande av hans näring. I övrigt skall make

---

[4] Ang. änkors ålder vid mannens död se ÄPK:s bilaga. Den innehåller bl.a. följande tablå över en begränsad undersökning 1948:

Ålder	%
—29	2,1
30—39	5,9
40—49	13,7
50—54	8,9
55—66	32,3
67—74	21,8
75—	15,3

[5] Ang. frekvensen av äktenskapsförord se S. Beckman I s. 22 och II s. 10. I Sverige stiger antalet äktenskapsförord som inregistreras. Det var i procent av antalet giftermål år 1950 7,9, 1951 7,9, 1952 8,2, 1953 8,5, 1954 9,1 och 1955 9,3.

[6] Ang. behållningen i dödsbon, när efterlevande hustru finns, lämnas i ÄPK:s bilaga åtskilliga uppgifter. Se vidare Hessers bilaga s. 31.

[7] ÄS ha föreslagit, att undantaget skulle upphävas.

äga att på sin lott erhålla den till hans eget giftorättsgods hörande egendom han önskar. Fastighet som tillhör ena makens giftorättsgods så ock annan till ena makens giftorättsgods hörande egendom som det av särskild anledning kan vara av intresse för honom att behålla är han, även om egendomens värde överstiger vad på hans lott belöper, berättigad bekomma, om han lämnar penningar till fyllnad av andra makens lott. Vad som är sagt om make gäller i viss utsträckning även till förmån för arvingar.

Behovsprincipen är som synes allenast ofullständigt tillgodosedd i GB. Krisförhållandena ha emellertid medfört att behovssynpunkten i Sverige slagit igenom på ett särskilt område, nämligen såvitt angår *förhyrd bostad*. Härom gäller numera lag den 7 juni 1956 med vissa bestämmelser om hyresrätt vid äktenskaps upplösning m.m. Lagens giltighetstid är begränsad.

Genom äktenskapsförord kunna makarna helt åsidosätta lagens regler om giftorätt. Detta kan bli ödesdigert eftersom äktenskapsförord ofta upprättas utan tillräckligt beaktande av makes behov vid skilsmässa eller andra makens död.[8] Beträffande makes arvsrätt se nedan.

Testamente och försäkring.

I stor utsträckning förbättras efterlevande makes ställning i förhållande till den dödes bröstarvingar genom inbördes *testamente*. Detta gäller såväl då giftorättsgemenskap finns som då all egendom till följd av äktenskapsförord är enskild. Av en begränsad statistisk undersökning år 1956 hos elva domstolar i Sverige synes framgå, att testamenten till efterlevande make upprättas i ökad omfattning, jämfört med en på 1920-talet verkställd undersökning, och att de förekomma i procentuellt större omfattning när giftorättsgemenskap ej finnes. När det gemensamma boet uppgick till 50.000—150.000 kr, var frekvensen av testamenten till make så hög som ca 48 % och när boet uppgick till över 150.000 kr densamma. I fall då giftorättsgemenskap ej rådde var frekvensen, när den avlidnes egendom uppgick till 50.000—150.000 kr 59,2 % och när den uppgick till över 150.000 kr 83,3 %.[9]

Ur efterlevande makes synpunkt är testamente ett otryggt medel. Att makarna ha möjlighet att i viss utsträckning tillgodose den efterlevande på detta sätt, utgör tydligen icke någon garanti att testamente blir upprättat när behov därav föreligger. Make kan ej heller förlita

[8] Jfr S. Beckman II s. 58.
[9] Se vidare bilagan s. 30.

sig på att ett upprättat testamente icke återkallas, även om förhållandena naturligen i allmänhet äro sådana att någon nämnvärd risk för återkallelse faktiskt ej föreligger.

En nyare tids sätt att tillgodose efterlevande make är *förmånstagarförordnande* i samband med kapitalförsäkring eller livränteförsäkring. Härom gälla särskilda regler enligt 102 § och ff i lagen om försäkringsavtal. Sådant förordnande kan vara återkalleligt eller oåterkalleligt. Är förmånstagare insatt, skall enligt 104 § försäkringsbelopp som utfaller efter försäkringstagarens död ej ingå i dennes kvarlåtenskap. Har försäkringstagaren efterlämnat make, bröstarvinge, adoptivbarn eller dess bröstarvinge, skall dock, där förordnandet var återkalleligt, försäkringsbeloppet i vissa hänseenden behandlas som om det tillhört boet och tillagts förmånstagaren genom testamente. Detta gäller i fråga om efterlämnad dödsbodelägares giftorätt, rätt till vederlag eller laglott. I viss utsträckning må försäkringsbelopp som omfattas av förmånstagarförordnande utmätas för gäld men i regel kan det ej angripas av borgenärerna.

Insättandet av förmånstagare är en helt frivillig åtgärd, och ur efterlevande makes synpunkt är återkalleligt förmånstagarförordnande behäftat med samma svagheter som testamente. För att ett förmånstagarförordnande till make skall bli oåterkalleligt förutsättes enligt rättspraxis (NJA 1953 s. 228) att gåvohandling upprättas enligt vad som gäller för äktenskapsförord och registreras på vanligt sätt. Oåterkalleligt förordnande till make förekommer mycket sällan (huvudsakligen vid avtal i anledning av skillnad).[10]

Försäkring åtnjuter enligt 12 § förordningen om arvsskatt och gåvoskatt vissa förmåner ur skattesynpunkt. Detsamma är förhållandet enligt förordningen om kvarlåtenskapsskatt.

Om testamente eller förmånstagarförordnande inkräktar på bröstarvinges laglott, skall testamentet eller förmånstagarförordnandet i motsvarande mån vika. Av den statistiska undersökningen framgår, att inbördes testamenten jämförelsevis ofta sakna förbehåll om bröstarvinges laglott men att antalet förbehåll växer med förmögenhetens storlek. Genomsnittligt hade i testamentena förbehåll gjorts i ca 38 %, i fråga om de mera förmögna dödsbona var siffran mellan 70 och 80 %.[11]

Samtidigt som barnens laglottsrätt begränsar möjligheten att tillgodose efterlevande make medför oförsörjda barns rätt till underhålls-

[10] Jfr S. Beckman I s. 76.

[11] Se vidare bilagan s. 31.

bidrag ur kvarlåtenskapen enligt 8 kap. arvslagen — varigenom även annat barns laglott kan minskas — indirekt nytta för efterlevande make; hans underhållsbörda minskas i motsvarande mån.[12] Överhuvud gäller naturligen, att om underåriga barn ha egna tillgångar, efterlevande maken har nytta därav, ehuru det icke alltid står klart för vederbörande att dessa medel i första hand få användas för barnens underhåll.

Makes arvsrätt.

Därest *äktenskapet är barnlöst* och ej heller eljest bröstarvinge finnes, har efterlevande make *arvsrätt* enligt 2 kap. arvslagen. Denna rätt omfattar hela kvarlåtenskapen och gäller oavsett om giftorättsgemenskap var rådande eller ej. Den består även om den efterlevande ingår nytt äktenskap. Lagen innehåller även bestämmelser om sekundosuccession och åtskilliga föreskrifter som betingas därav. Arvsrätt äger ej rum, om vid arvlåtarens död makarna på grund av hemskillnad levde åtskilda eller talan om äktenskapets återgång, hemskillnad eller äktenskapsskillnad då var anhängig eller vid bodelning i anledning av dödsfallet makarnas giftorättsgods skall så delas som hade återgång skett.

Efterlevande makes arvsrätt är ej laglottsskyddad. Den kan alltså helt åsidosättas genom testamente. Å andra sidan förekommer naturligen, att efterlevande make genom testamente får en starkare rätt än lagen ger och i följd därav bland annat kan giva testamente om vad han bekommit.

Avtal om sammanlevnad i oskiftat bo.

En helt frivillig åtgärd som delägarna kunna vidtaga i gemensamt eller efterlevande makes intresse är avtal om sammanlevnad i oskiftat bo. Bestämmelser härom finnas i 7 kap. lagen om boutredning och arvskifte. Alla delägare skola i så fall deltaga i förvaltningen, om ej annat avtalas. Av 4 § i kapitlet följer bland annat, att förmyndare för underårig arvinge ej kan sluta avtal om sammanlevnad med bindande verkan för myndlingen för tid efter det denne blivit myndig. Bestämmelserna i nämnda kapitel kompletteras, när omyndig eller bortovarande delägare finnes, av vissa stadganden i 14 kap. föräldrabalken om vård av omyndigs rätt i oskiftat bo.

---

[12] Jfr lagberedningen, citerad i bilagan s. 12.

Sammanlevnad i oskiftat bo förekommer sannolikt i stor utsträckning. Ur efterlevande makes synpunkt erbjuder institutet ej någon trygghet eftersom det förutsätter frivillig överenskommelse.

Underhåll.

Viss *begränsad rätt till underhåll* finnes stadgad i lagen om boutredning och arvskifte, 1 kap. 5 §. Efterlevande make och oförsörjda barn eller adoptivbarn äga nämligen erhålla underhåll ur boet under tre månader från dödsfallet. Vad sålunda uppburits skall såvitt möjligt avräknas på mottagarens lott i boet. Rätt till nödigt underhåll föreligger dock även om efterlevande maken ej har något giftorättsanspråk eller annan del i boet.

Utöver stadgandet i 1 kap. 5 § boutredningslagen förekommer icke i Sverige någon legal rätt till underhåll åt efterlevande make.[13] I detta hänseende skiljer sig den upplösning av äktenskapet som sker genom ena makens död från upplösning genom äktenskapsskillnad. Rätten till underhåll efter äktenskapsskillnad upphör emellertid också senast vid den underhållspliktiga makens död. Emellertid förekommer, att genom avtal bestämmes att underhåll skall utgå till frånskild make även efter den underhållspliktiges död.[14] För tiden därefter innebär avtalet en livränteutfästelse. Fråga om giltigheten därav har prövats i ett rättsfall (NJA 1956 s. 125) och i detta fall besvarats jakande. Till jämförelse må erinras om att enligt statens och andra pensionsreglementen efterlevandepension under vissa villkor utgår jämväl till frånskild make.[15] Att den familjerättsliga underhållsskyldigheten upphör med döden har sålunda icke hindrat att den frånskilda maken kan få uppbära pension därefter.

Det familjerättsliga underhållet till frånskild make upphör vidare därest maken ingår nytt äktenskap. I vad mån denna regel frångås genom avtal är icke bekant.

Pensionsförmåner.

För ett stort antal tjänstemän finns *familjepensionering* ordnad; i denna ingår i första hand änkepension. Detta gäller såväl arbetstagare hos stat och kommun som privatanställda. Antalet statstjänstemän var år 1955 216.500, varav 148.500 män, antalet arbetare i statens tjänst

---

[13] Ang. finskt förslag om underhåll se bilagan s. 17.

[14] Jfr härom S. Beckman I s. 42.

[15] Se vidare bilagan s. 32—34 och 36.

samma år 76.100, varav 71.700 män. Antalet kommunalanställda tjänstemän var år 1950 130.700, varav 48.300 män, och antalet kommunalanställda arbetare samma år 71.800, varav 50.000 män. I enskild tjänst voro år 1950 anställda 537.300 tjänstemän, varav 315.400 män, och 1.425.500 arbetare, varav 1.109.900 män. Av tjänstemännen hade år 1948 ca 35 % pensionsfrågan ordnad i större eller mindre mån, medan för arbetarnas del pensionsförmåner funnos i ca 15 %, varav närmare en tredjedel endast avsåg egenpension.[16]

Vare sig den anställde själv direkt bidragit till pensioneringen genom avdrag på lön eller den bekostats på annat sätt innebär tydligen pensioneringen en förmån som utgår i följd av den anställdes arbetsprestation. Änkepensionen är obestridligen ett av de allra viktigaste medlen att tillgodose efterlevande hustrus behov. Det må erinras, att förmånen i stor utsträckning är ömsesidig så att även mannen kan bli berättigad till pension efter hustrun när hon har anställning.

Förutom den pension som efterlevande make kan åtnjuta inom familjepensioneringens ram blir maken berättigad till *folkpension*. Rätt till sådan pension inträder i Sverige vid 67 års ålder och pensionen utgör för närvarande 1.900 kr om året jämte indextillägg. Änka, som fyllt 55 år, äger under vissa betingelser rätt till folkpension i form av änkepension, såframt hon ej åtnjuter ålderspensionen. Ingår hon nytt äktenskap, upphör änkepensionen. Denna utgör för närvarande 1.520 kr jämte indextillägg. Änkepension kan till änka som fyllt 55 år utgå även enligt andra betingelser om särskilda skäl föreligga.[17]

Sannolikt kommer snart lagstiftning att genomföras med en betydligt mera vittgående pensionering. En livlig utredningsverksamhet har pågått i detta ämne.[18]

Slutligen må nämnas, att förslag om korttidshjälp vid makes död avgivits av änkepensioneringskommittén den 14 mars 1951 (stencilerat).

Önskemål.

Sannolikt blir efterlevande make i flertalet fall tämligen väl tillgodosedd, när överhuvud de ekonomiska resurserna föreligga. Att så kan vara förhållandet gör emellertid icke ändrad lagstiftning onödig. Det

[16] Se vidare bilagan s. 34.
[17] Se vidare bilagan s. 35.
[18] Se vidare bilagan s. 36.

utgör i stället ett gott utgångsläge för nya bestämmelser som därigenom mera få karaktär av en önskvärd komplettering av testamentspraxis, andra frivilliga åtgärder och familjepensioneringen. Vad man söker är bättre garanti, att efterlevande makes behov verkligen blir tillgodosett. Advokaten Beckman har framdragit åtskilliga fall, då under nuvarande förhållanden stötande resultat kan uppkomma. Den här förut lämnade översikten torde också visa att det för närvarande, frånsett familjepensioneringen, är mest beroende på god vilja, om efterlevande make blir ihågkommen eller ej.

Av den redogörelse för främmande lagstiftning som lämnas i bilagan framgår, att utomlands rått en stark strömning till förmån för att efterlevande makes ställning skulle förbättras. Det kan knappast råda något tvivel om att rättsuppfattningen även i Sverige — i den mån man gjort klart för sig vad som nu gäller — kräver att efterlevande make får en mera tryggad ställning.[19] Som efterlevande make enligt 2 kap. arvslagen redan nu äger tillträda hela kvarlåtenskapen när bröstarvingar saknas, är det i främsta rummet för det fall att den avlidne efterlämnat bröstarvingar som en nyreglering behövs. Under bröstarvingar inbegripas här och i det följande även adoptivbarn och dess bröstarvingar.

Bröstarvingar finnas.

Arvet har naturligen ofta bidragit till att ge barnen en förmånlig start i livet, i andra fall har det hastigt förslösats. Huruvida man numera kan hävda att det ur allmän synpunkt är angeläget att barn hjälpas fram medelst ett mer eller mindre betydande arv, synes i hög grad tveksamt. Måhända bör man endast konstatera, att det ur samhällets synpunkt icke är ovälkommet att medel för utbildningen finnas och att behovet av stödåtgärder därigenom minskas.

Emot en så vittgående rätt för efterlevande make som gäller i Danmark och Norge har tidigare anförts, att man därigenom alltför länge lät kontrollen över produktionsmedlen stanna i den äldre generationens hand.[20] Så som produktionen numera är organiserad — med betydande statlig och kommunal drift samt industriell stordrift i bolags- eller kooperativ form — har synpunkten blivit av underordnad betydelse. Det är huvudsakligen endast i fråga om jordbruk och mindre rörelser där den fortfarande skulle kunna göra sig gällande. För dessa fall är det emellertid särskilt naturligt att mannen-familjefadern, om han över-

[19] Jfr S. Beckmans utredningar I och II.

[20] Jfr bilagan s. 7.

lever hustrun och alltjämt är arbetsför, får fortsätta sin näring med erforderliga produktionsmedel.

Även allmänna skälighetssynpunkter kunna anläggas på förhållandet mellan efterlevande make och bröstarvingar. Om de unga måste sträva med lång utbildning och under en följd av år nöja sig med mycket blygsamma löner eller, såsom tidigare ej var ovanligt för akademiskt utbildade, arbeta utan ersättning, kan det vara rimligt att de så tidigt som möjligt få tillträda arv. Med nuvarande konjunkturer har den unga generationen en helt annan ställning. Relativt goda löner uppnås redan tidigt; de unga äro inom flera samhällsklasser härutinnan mycket bättre ställda än den nuvarande äldre generationen på sin tid var. Det förefaller därför för närvarande ur skälighetssynpunkt välmotiverat att lagstiftningen bättre beaktar efterlevande makes behov, även om det sker på bekostnad av bröstarvingarnas rätt, i synnerhet sedan de blivit vuxna och utbildningen är avslutad. Den växling i konjunkturerna som får tagas i beräkning och den ändring av sociallagstiftningen som kan ske undan för undan motiverar emellertid, att nya bestämmelser inrymma ett mått av skönsmässig prövning. Bara en sådan omständighet som om pensionsrätt föreligger till ett väsentligt lägre eller högre belopp är av genomgripande betydelse för efterlevande makes behov.[21]

Bröstarvingar saknas.

Beträffande de fall då bröstarvinge *ej* finnes synes den huvudsakliga anmärkningen mot nu gällande ordning vara, att makes arvsrätt enligt 2 kap. arvslagen kan åsidosättas genom testamente. Om de förpliktelser som äktenskapet grundar räknas likvärdiga med föräldrars skyldigheter mot barnen, är det inkonsekvent, att makes rätt kan helt bortfalla genom testamente. Uppenbart är, att om efterlevande makes behov blir bättre tillgodosett än nu är fallet då bröstarvinge finns, bör minst samma skydd tillgodonjutas för det fall att bröstarvinge saknas.

Den dödes borgenärer.

Efterlevande makens intressen kunna komma i konflikt ej endast med bröstarvingars arvsrätt eller testamentstagares anspråk utan även med den dödes borgenärers krav på betalning av gäld efter den döde. Som advokaten Beckman framhållit kan efterlevande make, vilken har

[21] Jfr förslag om allmän pensionsförsäkring, bilagan s. 36.

giftorättsgods till värde överstigande sina egna skulder, till följd av hälftendelningen få tillskjuta egendom för att den skall gå till förnöjande av den dödes borgenärer.[22] Make kan alltså genom att skuldsätta sig realiter förfoga över andra makens giftorättsgods. Denna anmärkning kan möjligen sägas utgöra ett grundskott mot hela giftorättsinstitutet, så som det nu är utformat. Att upptaga fråga om en helt ny ordning som ersätter giftorättsinstitutet torde dock föra för långt; en sådan nyorientering synes icke vara aktuell i något av de nordiska länderna. Den kontroversiella situationen mellan efterlevande make och den avlidnes borgenärer torde i viss utsträckning kunna beaktas även inom ramen för det nuvarande systemet.

Behovsprincipen.

För att erhålla en fast utgångspunkt för en reform av efterlevande makes ställning böra alla de olika rättsinstitut som nu på grund av lag eller frivilliga åtgärder tillgodose efterlevande make betraktas under en gemensam synvinkel. De enskilda motiven till testamenten, förmånstagarförordnanden och avtal kunna växla något, men det allmänna synes icke i detta sammanhang böra taga för stor hänsyn därtill utan i främsta rummet hålla sig till den förnuftiga funktion som åtgärderna kunna tjäna, nämligen att i rimlig omfattning tillgodose ett behov, låt vara att detta icke såsom oftast inom sociallagstiftningen bör mätas lika för alla utan viss hänsyn bör tagas till miljön och vad som synes naturligt inom familjen i fråga. Advokaten Beckman har också i sina utredningar flerstädes understrukit nödvändigheten av att *behovsprincipen* får träda fram.

Efterlevande makes behov torde göra sig gällande huvudsakligen i två hänseenden: behovet av *hem* — bostad och lösöre — och behovet av *försörjning*. Till det senare ledet kan ofta hänföras även behovet av *arbetstillfälle*, ehuru sådant behov kan föreligga även om försörjningen ändå kan anses tillfredsställande.

Behovet bör intill en viss övre gräns bedömas med hänsyn till *familjens standard*, så att efterlevande makes levnadsvillkor ej försämras på ett stötande sätt.

Metod att tillgodose efterlevande make.

I olika länders lagstiftning har efterlevande make tillgodosetts på varierande sätt. Make har tillerkänts rätt att jämte bröstarvingar taga

---

[22] Jfr S. Beckman II s. 20.

viss andel av den dödes kvarlåtenskap, på flera håll en fjärdedel.[23] Vidare har make ibland, åtminstone vid egendomsgemenskap, fått rätt att sitta i orubbat bo med vidsträckt förvaltningsbefogenhet, såsom i Danmark och Norge, eller nyttjanderätt till viss egendom, avkomsträtt eller rätt till livränta. Rätt att erhålla boets lösören är en flerstädes förekommande befogenhet. I Finland föreligger ett aktuellt förslag om rätt till underhåll.[24] Efterlevande make har i England tillerkänts bland annat rätt att utbekomma ett ganska betydande kontantbelopp.[25] — Ej sällan är efterlevande makens rätt skyddad mot testamente.[26]

Med hänsyn till vår strävan att uppnå nordisk rättslikhet vore det synnerligen tilltalande att kunna helt acceptera det dansk-norska systemet med rätt för efterlevande make att sitta i orubbat bo. Man känner sig dock tveksam, om detta institut är i allo så lämpligt och konsekvent utformat. Viss kritik har också riktats däremot.[27] I vissa fall går den nuvarande ordningen i Danmark och Norge för långt. I andra fall, såsom då egendomsgemenskap ej råder, är efterlevande makes skydd åtminstone i Danmark otillräckligt.

Ur lagteknisk synpunkt skulle för Sveriges vidkommande en övergång till det dansk-norska systemet innebära en ganska grundlig omstöpning. Detta betyder väl icke så mycket ur saklig synpunkt, men formerna för den hittillsvarande lagstiftningen ligga naturligen till grund för många sedvanor. Ett radikalt brott med den nuvarande ordningen skulle därför även kräva anpassning från allmänhetens sida i sådan grad att det ej blir så lätt att vinna förståelse för nyheterna. För svenskt vidkommande måste det nog också sägas vara ett önskemål att söka undvika att införa någon ny form av rättslig sammanlevnad som väsentligt avviker från nu kända. Vi ha regler om sammanlevnad i oskiftat bo, grundad på avtal, och om samäganderättsförhållande, likaså grundat på avtal. Vidare finns en utförlig reglering av efterlevande makes rättsställning, när bröstarvingar efter den först avlidne saknas. Ytterligare känna vi av gammalt på testamente grundad rätt att sitta med nyttjanderätt i orubbat bo, med därtill anknytande bestämmelser i testamentslagen. I den mån ej hänsynen till önskemålet om nordisk rättslikhet kräver annat vore det naturligt att nyttiggöra dessa kända

[23] Se vidare bilagan s. 27.
[24] Se vidare bilagan s. 16 ff.
[25] Se vidare bilagan s. 25.
[26] Se vidare bilagan s. 17 ff.
[27] Se vidare bilagan s. 19.

institut för en legal reglering av efterlevande makes behov i fråga om rätt till hem och försörjning.

Vid ny lagstiftning synes också böra eftersträvas att finna en lösning som kan i princip användas för alla fall då makes intressen för närvarande ej äro tillräckligt beaktade. Den nya regleringen bör beakta både fall då bröstarvingar finnas och då sådana saknas, vidare såväl fall med giftorättsgemenskap som fall då giftorättsgemenskap saknas. Den bör också kunna leda till ett ändamålsenligt resultat såväl i mindre och medelstora bon som i de större bona. Vidare bör den vara anpassbar till skiftande konjunkturer och sociala välfärdsåtgärder. Särskilt bör framhållas, att den nya regleringen bör kunna ge godtagbart resultat såväl när den döde efterlämnat barn utom äktenskap — som kanske var okänt för efterlevande make — eller barn i tidigare äktenskap som när makarna efterlämnat gemensamma bröstarvingar.

Om nya bestämmelser i Sverige och eventuellt även i Finland byggas upp på behovsprincipen — vilken vilar på en lättfattlig och slagkraftig tanke — synes invändningen att de olika nordiska länderna komme att använda något skilda metoder icke behöva väga alltför tungt. Mycket är vunnet, om den som flyttar från det ena landet till det andra kan räkna med att hans behov blir beaktat vid utredningen efter avliden make. Något allvarligt missförhållande kan i så fall ej uppkomma genom att någon, i tro att rättsreglerna äro lika, till äventyrs underlåter att upprätta testamente eller att vidtaga andra frivilliga dispositioner. Såsom *arbetsmetod* har därför i det följande valts att, med utgångspunkt från den svenska familje- och arvsrättsliga lagstiftningens nuvarande utformning i övrigt, försöka med relativt begränsade förslag komma fram till en ordning som tillgodoser efterlevande makes behov. Dessa åtgärder beröra dels bodelningen dels efterlevande makes anspråk på att bli tillgodosedd utöver vad som kan ske redan genom bodelningen.

Bodelning.

Placeringen av nya bestämmelser till efterlevande makes skydd är i Sverige förenad med vissa svårigheter. I viss utsträckning är naturligt, att makens behov tillgodoses vid bodelning. Därutöver skulle det passa bäst att — i anslutning till traditionen — anknyta till arvslagens bestämmelser, helst som efterlevande make där tillerkänts arvsrätt för det fall att bröstarvingar ej finnas. Även testamentslagen innehåller med hänsyn till frekvensen av inbördes testamenten åtskilliga bestämmelser av

betydelse för efterlevande make. Särskilt 4 kap. testamentslagen är av intresse; det anknyter bland annat till arvslagens reglering av förhållandet mellan efterlevande make och den först avlidne makens skyldemän i egenskap av sekundosuccessorer.

En uppdelning av de nya bestämmelserna på GB och arvslagstiftningen splittrar dem och försvårar översikten. Utan att nu taga slutlig ståndpunkt till denna fråga av rättssystematisk natur ha vi här utgått från att en ny ordning kräver ändring såväl av bodelningsreglerna i GB som i arvslagen. Då behovet av ändringar i arvslagstiftningen icke kan bedömas innan man tagit huvudsaklig ståndpunkt till spörsmålet om ändring av bodelningsreglerna — och bodelning ju också i tillämpningen i princip föregår arvskifte — behandlas först frågan om behovet av ändringar i GB.

Lottläggningen.

Man kan här till en början utsöndra de smärre bon, där 6.000-kronorsregeln i 13 kap. 12 § GB redan nu ger efterlevande make rätt att övertaga hela eller större delen av boet. Måhända bör man ånyo höja gränsen, om regeln i övrigt skall kvarstå.

För andra fall har man att utgå från huvudregeln att det gemensamma boet skall delas med hälften till vardera sidan. Inom nämnda ram bör *lottläggningen* ske på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Som huvudprincip bör härvid gälla, att giftorättsgodset fördelas med hänsyn till behovet. Såvitt angår bodelning med anledning av makes död kommer därvid efterlevande makens behov i främsta rummet. Enligt vad förut nämnts är det behovet av hem och försörjning, inklusive arbetstillfälle, som bör tillgodoses i rimlig omfattning. De nuvarande reglerna i 13 kap. 13 § GB (se ovan) beakta ej tillräckligt behovsprincipen. Endast i fråga om arbetsredskap och andra lösören som erfordras för fortsättande av makes näring är den utslagsgivande. I övrigt har make allenast företrädesrätt att taga egendom ur sitt eget giftorättsgods. Detta synes icke tillfyllest. Efterlevande make bör ur båda makarnas giftorättsgods kunna få uttaga vad han behöver (eventuellt mot lösen). Det kan ofta vara en tillfällighet vem av makarna som utåt står för bostadsfastighet, tomträtt, bostadsrätt, hyreslägenhet m.m. När mannen ensam är antecknad som ägare eller innehavare, kan det bero på att han är den som sköter viktigare ekonomiska angelägenheter. Om åter båda makarna stå som ägare eller innehavare, kan orsaken vara att säljare eller hyresvärd önskat trygghet för att makarna skulle solidariskt svara för köpeskilling eller hyra. Sådana omständigheter som nu nämnts böra

icke få verka bestämmande för delningen makar emellan eller mellan efterlevande make och arvingar. Giftorättsgodset bör alltså — såsom för närvarande skall ske beträffande hyresrätt — oavsett vilken make det tillhört kunna tilldelas efterlevande make som behöver det för sitt hem eller sin försörjning.

En sådan regel kan ej göras ovillkorlig. Man bör icke bortse från att egendomen kan ha ett betydande affektionsvärde för den dödes bröstarvingar. Dessa kunna exempelvis känna sig särskilt knutna till en gammal släktgård eller till sitt barndomshem. Skulle man av den anledningen finna att fastigheten ej med äganderätt bör överföras till motsidan, kan försörjningsbehovet tänkas bli tillgodosett genom upplåtelse av nyttjanderätt eller på annat lämpligt sätt.

Behovsprincipen bör kunna vinna tillämpning även då *giftorättsgemenskap ej råder*, såsom genom att efterlevande make tillerkännes rätt att under vissa betingelser nyttja — eller lösa — sådan den dödes enskilda egendom som han behöver för hemmet, åtminstone där egendomen använts för makarnas gemensamma behov såsom fallet är med bostadsfastighet, lösörebo och liknande. Hur långt man kan sträcka sig beträffande jordbruksfastighet och för dess bruk avsedda inventarier bör närmare övervägas. (Se vidare nedan om kvasi-bodelning).

Skadestånd, kapitaliserat underhåll, kontantbelopp.

Vid bodelning i anledning av hem- eller äktenskapsskillnad kan *skadestånd* enligt 10 kap. 6 eller 10 § eller 11 kap. 24 § GB komma att påverka bodelningen till den skadeståndsberättigades förmån. Denna möjlighet torde icke ha nämnvärd betydelse vid dödsfall. Såsom advokaten Beckman antytt, bör man nog också befria skadeståndsreglerna från bifunktionen att rätta till obilliga följder av giftorättsinstitutets delningsprincip; det synes böra införas andra medel att undvika sådana resultat.

Avvikelse från hälftendelningen kan vid hem- eller äktenskapsskillnad äga rum även genom att endera maken tillerkännes ett *kapitaliserat underhåll*. Det är emellertid tveksamt, om man vid bodelning efter dödsfall bör söka tillgodose efterlevande make på dylikt sätt. Att tilldela efterlevande make egendom motsvarande ett kapitaliserat underhåll skulle betyda en så stor förändring att det är mycket vanskligt att överblicka om någon utsikt finnes att få anslutning till ett sådant förslag.

Såsom förut nämnts tillerkännes i engelsk rätt efterlevande make ett i lag bestämt, avsevärt *kontantbelopp* efter den avlidne maken. En

sådan regel förefaller åtminstone vid första påseende främmande. Om beloppet skulle bli mera betydande, drabbas regeln av samma invändningar som framställts mot kapitaliserat underhåll. (Till stöd för att avsätta ett mera begränsat belopp kan dock anföras, att det numera är ganska vanligt att visst försäkringsbelopp tillfaller efterlevande make vid dödsfallet och att det kunde vara motiverat att, där försäkring ej finns, ett motsvarande kontantbelopp ställes till förfogande ur boet. Ett sätt att bestämma lämpligt belopp kunde vara att sätta det i relation till den avlidnes genomsnittliga inkomst under viss tid samt tillika föreskriva visst minimum och visst maximum, exempelvis 5.000—15.000 kr.)

Den dödes borgenärer.

Advokaten Beckman har som nämnt framhållit, att make som har väsentligt bättre ekonomisk ställning än andra maken kan vid bodelning tvingas att avstå giftorättsgods till förnöjande av *andra makens borgenärer*. Detta är obestridligen ett missförhållande. Det förefaller vara ett primärt krav att, när bodelning sker i anledning av makes död, den efterlevande maken ej skall behöva avstå från egendom som han innehade vid tiden för dödsfallet och som han själv behöver för sitt hem och sin försörjning. Då makarna ofta ej skilja så noga på sina egna och andra makens tillgångar och skulder, kan det visserligen icke generellt sägas att borgenärerna ej ha något som helst fog för att även efterlevande make genom giftorättsdelningen skall bidraga till gäldande av skulder för vilka den döde i första hand svarade. Även efterlevande make bör i regel bidraga till gäldande av sådana skulder efter den döde som denne ådragit sig för makarnas eller familjens gemensamma behov. I övrigt förefaller det däremot naturligt att efterlevande maken inom behovsprincipens ram blir tillgodosedd före den dödes borgenärer. Det nu berörda spörsmålet är dock kanske mera komplicerat än det vid första ögonkastet kan synas.

Frågeställningen uppkommer icke när giftorättsgemenskap saknas. Efterlevande make behöver aldrig avstå från sin behållna enskilda egendom. Då behovet av hem och försörjning bör såvitt möjligt tillgodoses i samma omfattning vare sig giftorättsgemenskap råder eller ej, ligger häri ett argument för att efterlevande makes behov när giftorättsgemenskap finnes bör gå före hänsynen till den dödes borgenärer, med förut angiven reservation. Man bör söka att ge grund för trygghetskänsla i båda fallen och befria makarna från att onödigtvis behöva oroa sig för konsekvenserna av den ena eller andra egendomsordningen.

Kvasi-bodelning.

Bodelning åsyftar enligt GB att upplösa giftorättsgemenskap. När giftorättsgods ej finns, krävs ej någon bodelning.

Makar förvärva emellertid ofta egendom för gemensam räkning och med tillskott direkt eller indirekt från båda sidor. Det uppkommer härigenom i stor utsträckning samäganderätt, vare sig makarna ha giftorättsgemenskap eller ej, (jfr NJA 1930 s. 543). Att använda samäganderättslagen för att upplösa den ekonomiska gemenskapen mellan makarna är, såsom advokaten Beckman påpekat, ej ändamålsenligt.[28] Det praktiska behovet av en förrättning motsvarande bodelning även när giftorättsgemenskap är utesluten har också framträtt i samband med den tillfälliga lagstiftningen om hyresrätt vid äktenskaps upplösning m.m. Lagstiftaren har där låtit reglerna om bodelning träda i tillämpning, när det gällt att bestämma vem som skall få övertaga förhyrd bostad, oavsett om hyresrätten är giftorättsgods eller ej eller om giftorättsgemenskap överhuvud finns. Ökat behov av en lämplig form för upplösning av ekonomisk gemenskap då giftorättsgemenskap ej råder kan förutses i andra fall. Ju vanligare det blir att båda makarna ha förvärvsarbete under äktenskapet, desto oftare måste det inträffa att de rättsligen äro att anse som samägare till egendom som anskaffats för hemmet eller eljest nyttjas av dem gemensamt.

Makar som endast ha enskild egendom böra kunna förlita sig på att det gemensamma bo som de samlat — utan att därvid akta på rättsliga formaliteter — kan efter behov bevaras eller upplösas på ett naturligt och ändamålsenligt sätt. Att vid dödsfall eller skilsmässa söka utreda äganderättsförhållandena med ledning av räkningar och andra liknande bevis om vem som betalt det ena eller andra är verklighetsfrämmande. Man kan fråga sig, om det ej borde införas en presumtionsregel att *allt som under äktenskapet anskaffats för hemmet tillhör makarna gemensamt.* Åtminstone i den mån sålunda samäganderätt anses föreligga måste det vara befogat, att med egendomen förfares *på samma sätt som om den utgjort giftorättsgods.* En på familjerättsliga synpunkter grundad reglering är behövlig. Det föreligger därför anledning räkna med att någon form av bodelning framdeles bör finnas att tillgå även när makarna ej ha giftorättsgemenskap. Här betecknas den som *kvasibodelning.* Vid sådan delning kan behovsprincipen vinna tillämpning.

[28] Se S. Beckman I s. 16.

Arv och andra förmåner ur den dödes kvarlåtenskap.

1. Bröstarvingar finnas.

Genom bodelning grundad på tillämpning av behovsprincipen kan efterlevande make tänkas inom ramen för sin giftorättsandel erhålla vad han eller hon behöver för sitt *hem,* inklusive bostaden. I den mån så kan ske föreligger ej någon anledning att för hemmets bevarande tillerkänna efterlevande make någon legal rätt till den dödes andel i boet. Men även om den efterlevandes behov av hem är tillgodosett kan kvarstå ett behov av bidrag till *försörjningen.* I stora bon kan även detta behov ofta vara skäligen tillgodosett genom giftorättsandelen. I andra fall utgör änkepension eller liknande en tillräcklig grundval för tryggad ekonomi. Frågan om bidrag i en eller annan form till försörjningen blir aktuell, när behovet *ej* är skäligen tillgodosett i nu nämnd ordning.

Kvotdel?

Enligt såväl dansk som norsk lagstiftning är efterlevande make samarva med bröstarvingar och bekommer en mindre kvotdel — en fjärdedel — av den döde makens kvarlåtenskap. Om endast giftorättsgods finnes, får alltså den efterlevande fem åttondedelar av hela behållningen i boet. (Angående kombinationen med rätt att sitta i oskiftat bo må hänvisas till bilagan.) Någon sådan regel har icke hävd i Sverige och dess införande synes icke kunna motiveras med något bärande förnuftsskäl. När det gäller att fördela ett arv mellan flera barn, kan man regelmässigt med fog utgå från att dessa stå arvlåtaren lika nära. Det är därför naturligt att lagstiftningen bestämmer att barnen — om ej särskilda skäl till avvikelse föreligga — böra erhålla var sin lika kvotdel. Någon motsvarande jämförelse mellan efterlevande make å ena samt barnen å andra sidan låter sig icke göra. Sedan giftorättsdelningen ägt rum finns ingen hållpunkt varför efterlevande make bör erhålla ytterligare just den ena eller den andra kvotdelen. Samhörigheten mellan makarna föranleder visserligen helt allmänt till den reflexionen att make lämpligen liksom barn bör ha del i den ekonomiska grunden för familjens ekonomi, men känslan av det rimliga häri ger icke bestämt utslag till förmån för att efterlevande make städse skall erhålla viss kvot utöver sin giftorätt där sådan finns.

Mot en matematiskt verkande regel kan ur funktionssynpunkt framförallt invändas, att den kan ge för mycket eller för litet, allt efter omständigheterna. I allmänhet skulle en fjärdedel av den dödes kvar-

låtenskap icke vara tillfyllest för efterlevande makes behov, i synnerhet då giftorättsgemenskap genom äktenskapsförord eller eljest är utesluten. Likartad invändning kan naturligen framställas mot likadelningen mellan bröstarvingar, men denna fördelningsgrund korrigeras av lagens regel om rätt för barn, vars uppfostran icke är avslutad, att erhålla underhållsbidrag. Om en motsvarande komplettering efter behovet stadgas till en legal rätt för efterlevande make att erhålla en fjärdedel av kvarlåtenskapen, blir den primära regeln praktiskt taget värdelös. Dess väsentliga fördel — att den går lätt att tillämpa — ginge därigenom förlorad.

I Sverige infördes genom 1920 års lag om makes arvsrätt bestämmelse att make, när bröstarvingar ej funnes, skulle erhålla hälften av kvarlåtenskapen. Genom 1928 års arvslagstiftning bortföll denna föreskrift och i stället infördes rätt för make att ärva det hela, med förbehåll om sekundosuccessionsrätt för den först avlidnes skyldemän. En sådan rätt till kvotdel som nyss nämnts passar mindre väl till 1928 års lagstiftning.

Behovsprincipen.

Av anförda skäl förefaller det icke önskvärt att införa rätt till sådan kvotdel som nyss nämnts. Liksom i fråga om lottläggningen vid bodelning synes det bättre att tillämpa *behovsprincipen* och bygga på makes naturliga förpliktelse att i skälig omfattning sörja för andra makens välfärd. Alla frivilliga åtgärder — testamente, förmånstagarförordnande, avtal om sammanlevnad i oskiftat bo — äro ju i allmänhet framsprungna ur känslan av en sådan förpliktelse att tillfredsställa efterlevande makes behov. Samma syfte tjänar pensioneringen. Känslan för skyldigheten att träffa anstalter i den riktningen synes vara en god grund för nya regler.

Tillämpning av behovsprincipen leder till att omfånget av efterlevande makes rätt ej kan i det särskilda fallet bestämmas förrän en överblick av den efterlevande makens ekonomiska ställning vunnits och att omfattningen av vad som tillerkännes efterlevande maken får anpassas efter vad som gällt om makarnas egendomsförhållanden och de försörjningsanstalter som vidtagits. Läget är exempelvis ett helt annat, när efterlevande make har giftorätt och rätt till pension, än när detta icke är förhållandet. Om den efterlevande är i sina arbetsföra år och har egen arbetsinkomst, är situationen likaledes en helt annan än om han uppnått högre ålder och ej längre kan räkna på stadigvarande egen inkomst av arbete. En konsekvent tillämpning av behovsprincipen ger

möjlighet att i varje särskilt fall fylla ut vad som brister sedan nyss nämnda inventering verkställts. En matematisk fördelning av den dödes kvarlåtenskap mellan efterlevande make och bröstarvingarna skulle däremot bortse från de viktigaste faktorer som vid ett sakligt bedömande borde vara bestämmande.

Intrång i laglott?

För behovsprincipens närmare utformning är av grundläggande betydelse, huruvida den må inkräkta på bröstarvinges laglott. Att göra halt inför laglotten — såsom det aktuella finska förslaget gjort i fråga om efterlevande makes rätt till underhåll — innebär naturligen en inkonsekvens, vilket dock ej behöver utesluta att den kan godtagas. Det kan tänkas, att laglottsinstitutet hos oss är så befästat i rättsuppfattningen att det vore klokt att ej göra intrång därpå. Av den statistiska redogörelsen framgår, att makar ofta upprätta inbördes testamenten utan förbehåll om laglott; möjligen handla de därvid ofta i den förhoppningen att bröstarvingarna skola underlåta att göra sin laglott gällande. I Danmark och Norge synes man i stort sett vara tillfreds med efterlevande makes rätt att sitta i oskiftat bo. Erfarenheterna därifrån tala för att någon spontan känsla knappast kräver, att bröstarvingar under alla omständigheter böra få tillträda viss del av kvarlåtenskapen redan vid den först avlidne förälderns död.

En fingervisning om vad som är tidsenligt i förhållandet mellan efterlevande make och bröstarvingar synes vidare kunna hämtas från den här ofta åberopade familjepensioneringen. Makens och underåriga barns rätt till pension är regelmässigt den viktigaste ekonomiska tillgång som den döde lämnar efter sig. Genom pensioneringen tillgodoser redan nu den förvärvsarbetande maken — kanske ibland mot sin önskan — den efterlevande makens behov i långt större utsträckning än som ekonomiskt är väl förenligt med laglottsinstitutet. Medan barnen äro underåriga njuta visserligen även de förmån av familjepensioneringen, men om barnen äro vuxna redan när dödsfallet inträffar, få de överhuvud ej del i det värde som familjepensioneringen representerar (på annat sätt än att de kunna få lättnad i eventuell underhållsbörda mot förälder).

Den avvägning som inom familjepensioneringen skett ur behovssynpunkt synes ganska rimlig. När barnen äro vuxna, bör efterlevande maken i regel vara den som i första hand blir ihågkommen, och så länge dennes behov ej blivit skäligt tillgodosett böra barnen få vika eller vänta med att tillträda arvet. Laglotten bör med andra ord icke vara okränk-

bar. Måhända kan det dock vara tillrådligt att som en *hjälpregel* stadga, att efterlevande makes rätt i allmänhet icke bör få inkräkta på bröstarvinges laglott, men samtidigt angiva, att så får ske om vägande skäl föreligga. Till förmån för att göra intrång kan tala exempelvis, att efterlevande make är på grund av sjukdom eller ålder arbetsoförmögen. En sådan hjälpregel som nyss antytts skulle kanske också vara till nytta för förmyndare — och överförmyndare — när det gäller att taga ståndpunkt till efterlevande makes anspråk i bo där underåriga barn äro delägare.

Den antydda hjälpregeln förefaller att ha sitt särskilda berättigande i fall då den avlidne har *barn i tidigare äktenskap* eller *barn utom äktenskap*. Det kan vara hårt att genom företrädesrätt för efterlevande maken ställa dem lottlösa åtminstone tills vidare, och om de i viss utsträckning skola utfå arv efter den avlidne har man behov av en regel som in dubio kan tillämpas och accepteras.

Om intrång må ske i laglotten, återverkar detta även på tillämpningen av 104 § försäkringsavtalslagen och ger sålunda efterlevande make, vilken insatts som förmånstagare, ökad möjlighet att få ostörd tillgodonjuta försäkringen. Möjligen kan man tänka sig en specialregel om att efterlevande make får tillgodonjuta (skälig) livränteförsäkring, oavsett om laglott kränkes.

Konkurrens med underhållsbidrag till barn.

Ett särskilt spörsmål är, om efterlevande makes behov bör gå före, likställas med eller stå efter oförsörjt barns anspråk på *underhållsbidrag* enligt 8 kap. arvslagen. Med visst fog kan sägas att, när makarna endast ha gemensamma barn, den förpliktelse som make redan genom äktenskapets ingående åtager sig mot efterlevande make har prioritet. Å andra sidan äro båda makarna pliktiga att sörja för barnens underhåll och uppfostran. Att av hänsyn till oförsörjda barns rätt till underhåll splittra hemmet — bostaden och lösöret — är dock i allmänhet knappast motiverat. Vad angår efterlevande makes anspråk på bidrag till försörjningen synes däremot svårt att ge oförsörjda barn sämre rätt än maken. I denna konkurrens förefaller det rimligt att såsom i det finska förslaget räkna med en skälig jämkning. En sådan jämkning som nu antytts synes i princip låta sig genomföra även där den döde efterlämnat oförsörjda barn i tidigare äktenskap eller barn utom äktenskap. Deras intresse kräver dock ofta särskilt beaktande. Förpliktelserna mot tidigare barn åvilade ju den avlidne redan vid ingåendet av det genom döden upplösta äktenskapet. Av betydelse är i övrigt bland annat om efterlevande maken tillskjutit egendom till boet, varjämte bör beaktas

det sätt på vilket den efterlevande maken kan ha sörjt för dem under äktenskapet.

Därest efterlevande makens behov finnes vara så framträdande att barn i tidigare äktenskap eller barn utom äktenskap få vika, bör eftersträvas att tillgodose efterlevande maken medelst nyttjande- eller avkomsträtt för att på så sätt bevara kapitalet och undvika att fördelningen mellan de olika intressentgrupperna slutligen blir för mycket förskjuten till förmån för gemensamma barn i det senare äktenskapet eller barn som efterlevande maken har eller får med annan än den avlidne maken eller andra arvingar efter den make som sist avlider.

Konkurrens med testamentstagare.

Uppenbart är, att makes behov måste gå före *testamentstagares anspråk*. I annat fall skulle syftet att bereda den efterlevande trygghet förfelas. Ett testamente kan dock i viss utsträckning få vägledande betydelse, varom mera i det följande.

Det kan även tänkas att inbördes konkurrens uppstår mellan både efterlevande make, bröstarvingar och testamentstagare. Att testamentstagare får vika för bröstarvinges laglottsanspråk och rätt till underhållsbidrag följer redan av gällande lagstiftning. Av vad förut sagts följer vidare, att efterlevande make för sitt behov av hem och försörjning måste äga företräde framför testamentstagare till den del av den dödes kvarlåtenskap som ej utgör bröstarvinges laglott.

Makes testationsmöjligheter bli enligt det anförda hårt beskurna. Det är emellertid att märka, att testationsrätten, när både make och barn finnas, regelmässigt brukat utnyttjas så att den efterlevande tillerkänts vad som ej skulle tillfalla barnen i laglott. Endast i fråga om större förmögenheter bruka större avsteg göras härifrån. Lagstiftaren skulle sålunda med den här förordade ordningen komma att tillgodose efterlevande make just i de fall då testamente till dennes förmån använts som mest.

Skydd mot obehöriga gåvor m. m.

Enligt svensk lagstiftning är bröstarvinges rätt till arv ej blott i viss utsträckning — nämligen i fråga om laglotten — skyddad mot testamente utan även mot förfoganden inter vivos under arvlåtarens livstid, om de till syftet äro att likställa med testamente. Bröstarvinge kan efter arvlåtarens död kräva återbäring av *gåva* eller jämkning, om gåvan kränker laglottsanspråket. För bestämmande av laglottsanspråket är

föreskrivet att värdet av den bortgivna egendomen skall läggas till kvarlåtenskapen, 7 kap. 4 § lagen om arv. I fråga om *försäkring* bör 104 § försäkringsavtalslagen uppmärksammas. Den form av benefikt förfogande som där avses är återkalleligt förmånstagarförordnande. Härom sägs att, därest försäkringstagaren efterlämnat make, bröstarvinge, adoptivbarn eller dess bröstarvinge, försäkringsbeloppet skall såvitt fråga är om efterlämnad dödsbodelägares giftorätt, rätt till vederlag eller laglott behandlas som om det tillhört boet och tillagts förmånstagaren genom testamente.[29] När förmånstagare insatts oåterkalleligt, är redan insättandet av förmånstagaren att anse som fullbordad gåva. I ett dylikt fall kan 7 kap. 4 § arvslagen bli tillämplig i fråga om den benefika överlåtelse som insättande av förmånstagare innebär. Makar emellan har också som förut nämnts ansetts, att oåterkalleligt förmånstagarförordnande kräver äktenskapsförordets form.

Om man vill vara konsekvent, bör efterlevande make vara skyddad även mot förfoganden som verkställas under livstiden. GB ger för närvarande make möjlighet att ingripa till skydd för sitt giftorättsanspråk såvitt angår fast egendom och lösören som ingå i det för makarnas gemensamma begagnande avsedda bohaget eller utgöra den kränkta makens nödiga arbetsredskap eller äro avsedda för barnens personliga bruk. Den som formellt är ägare av fastigheten eller lösörena får sålunda icke handla på egen hand. Ingripande kan även ske mot gåva av annan egendom som väsentligt minskar makes tillgångar, om andra maken ej kan erhålla vederlag vid bodelning. Viss preklusionsfrist är stadgad och räknas från gåvans fullbordande. Bestämmelserna återfinnas i 6 kap. 4—6 §§ GB.

Man kan befara att, om efterlevande makes rätt förbättras, det kan inträffa att, när förhållandet mellan makarna är mindre gott, förfoganden ske i levande livet med syfte att skjuta den efterlevande maken å sido. Nämnda bestämmelser i GB synas därför böra kompletteras med rätt för make att ingripa ej blott till skydd för giftorätten utan även till skydd för sin rätt till hem och försörjning. Det ligger i sakens natur att man härvidlag i första rummet tänker på hustrun. Hon bör kunna angripa gåvan genast, innan det blir för sent. Visserligen skulle den i så fall återgå till den make i vars giftorättsgods den ingick, men dennes kränkning av andra makens intresse kan möjligen böra få föranleda att egendomen sättes under förvaltning, därvid godmansinstitutet kan

[29] Bestämmelsen går såtillvida långt som man icke inskränkt sig till att ge ett vederlagsanspråk beräknat efter premierna.

komma till användning. Härigenom kan bland annat vinnas en frist, under vilken man kan få tillfälle att på annat sätt säkerställa den kränkta makens intressen.

När giftorättsgemenskap ej finns.

De nuvarande bestämmelserna i GB ge ej make något som helst skydd när giftorättsgemenskap ej finns. I den mån egendom anses tillhöra makarna med samäganderätt fordras emellertid båda makarnas medverkan till rättsliga förfoganden. Det skydd som kravet på samverkan ger är dock ganska osäkert. Fast egendom, bostadsrätt och liknande är oftast registrerad i allenast ena makens namn, varför denne torde utåt vara legitimerad som ägare, och i fråga om lös egendom avskär godtrosförvärv vanligen varje möjlighet för den kränkte att återvinna egendomen. Om utvecklingen går hän mot allt flera fall då giftorättsgemenskap ej finns, växer olägenheten av att make ej har något skydd mot andra makens förfoganden. Det synes icke stötande att här ge make större möjlighet till ingripande.

Söndring råder. Frånskild makes rätt.

I det föregående har ej gjorts undantag för sådana fall då man har anledning antaga att *söndring* rått mellan makarna. En sådan omständighet bör icke utan vidare få betaga efterlevande make det eftersträvade skyddet. I 2 kap. arvslagen, som handlar om det fall att en av makarna dör utan att efterlämna bröstarvingar, har den efterlevande maken i 8 § frånkänts rätten till arv, därest vid arvlåtarens död makarna på grund av hemskillnad levde åtskilda eller talan om äktenskapets återgång, hemskillnad eller äktenskapsskillnad då var anhängig eller vid bodelning i anledning av dödsfallet makarnas giftorättsgods skall så delas som hade återgång skett. Man får räkna med att även efterlevande makes här förordade rätt till hem och försörjning ibland måste påverkas av att situationen är sådan som nu nämnts. Efterlevande makens anspråk på hem och försörjning bör dock ofta kunna stå sig även om det kommit till schism mellan makarna. Vid hem- eller äktenskapsskillnad är ju make icke berövad rätt till underhåll, om behov därav föreligger, och kan även ha anspråk på skadestånd. Utan att gå närmare in på detta detaljspörsmål vilja vi preliminärt uttala sympati för att efterlevande make så länge det ej dömts till äktenskapsskillnad skall kunna göra anspråk på rätt till hem och försörjning i skälig omfattning, om ej sådana omständigheter föreligga att han må anses ha förverkat sådan rätt.

Nästa fråga blir, om även *frånskild* make skall kunna ha något anspråk mot förra makens dödsbo. Vad först angår frågan om rätt till hem kan man skilja mellan sådana fall då skillnad så nyligen vunnits att bodelning ännu ej ägt rum och de fall då den ekonomiska uppgörelsen är avslutad. Om ena maken dör innan bodelning skett, synes det icke böra vara uteslutet att efterlevande maken tillgodoses i skälig omfattning. Beträffande den frånskilda makens försörjning gäller för närvarande enligt GB, att underhållsbidrag till frånskild hustru ej i något fall utgår längre än till den underhållspliktige förra makens död. Det förekommer emellertid som förut nämnts, att make åtager sig förpliktelse som skall fortleva efter hans död, och det berättigade i att underhåll fortsätter att utgå därefter kan också sägas vara erkänt genom familjepensioneringen; att pension till frånskild make utgår även efter den underhållspliktiges död innebär ju i sak, att den avlidne belastats även med kostnad för försörjning under tid efter det han avlidit. Troligen får man räkna med att utvecklingen går i den riktningen att frånskild makes anspråk på underhåll ej upphör genom dödsfallet.

Beträffande nu förekommande avtal om underhåll som skola utgå efter den förpliktades död må anmärkas, att de äro av blandad karaktär, innefattande dels familjerättsligt underhåll under tiden fram till dödsfallet dels ock livränta för tiden därefter. I den förra delen kan underhållet troligen bli föremål för jämkning enligt GB:s regler. En sådan jämkning borde strängt taget ej få giltighet för längre tid än fram till dödsfallet. För tiden därefter skulle jämkning kunna erhållas allenast enligt förmögenhetsrättsliga regler. Huruvida rättspraxis kan tillåta sig att jämka enligt familjerättsliga grunder även för tiden efter dödsfallet, är ovisst. Behov av särskilda jämkningsmöjligheter föreligger bland annat därför att det ej kan vara befogat att den frånskilda hustrun skall i dödsboet ha samma företrädesrätt framför arvingar, testamentstagare och senare maka som vanliga fordringsägare. Om det blir vanligare att frånskild hustru avtalsvis får rätt till underhåll jämväl för tiden efter den underhållspliktiges död, blir frågan av större praktisk betydelse och påkallar reglering.

2. Bröstarvingar saknas.

När bröstarvingar ej finnas, har efterlevande make för närvarande i Sverige enligt 2 kap. arvslagen rätt att bekomma hela kvarlåtenskapen. Någon inskränkning härav synes ej böra övervägas. Sagda rätt är emellertid som förut nämnts ej skyddad mot testamentariska förfoganden. Det är uppenbart att en sådan ordning icke bör bli ståndande. Om

efterlevande make får en legal rätt till hem och försörjning när bröstarvingar finnas, måste en dylik rätt så mycket mera finnas när sådana arvingar saknas. Det möter icke heller några större svårigheter att ändra nämnda förhållande. Man kan överväga att ge efterlevande maken laglottsskydd beträffande viss kvotdel av kvarlåtenskapen. Denna väg synes dock mindre lämplig och ägnad att komplicera arvsrättssystemet. I stället torde vara att föredraga att, om efterlevande maken genom testamente uteslutits från rätt att tillträda kvarlåtenskapen enligt 2 kap. arvslagen, det dock städse skall föreligga samma rätt till hem och försörjning som förordats för det fall att bröstarvingar finnas. I och för sig kunde det vara påkallat att giva en mot efterlevande maken mera generös regel när ej bröstarvingar finnas, men det kan måhända vara tillfyllest att förlita sig på tillämpningen av en allmän regel. En del av de motiv som tala för viss försiktighet när bröstarvingar finnas äro ej tillstädes när bröstarvingar saknas och redan härav måste följa en något mera rundhänt tillämpning. Å andra sidan kan den avlidne ha haft vägande skäl för testamentariskt förordnande varigenom maken skjutits åt sidan, och tillbörlig hänsyn bör tagas till förordnandets beskaffenhet. Endast önskemålet att uppträda som donator för välgörande ändamål eller liknande bör dock ej vara något giltigt skäl för att efterlevande makes naturliga anspråk skola väsentligt naggas i kanten.

Tillämpningen.

Inventering.

Som förut nämnts kan efterlevande makes behov ej bedömas utan en överblick av hans ekonomiska ställning. Det krävs ett slags inventering som i gynnsamma fall ger vid handen exempelvis, att den efterlevande har 1) giftorättsanspråk, 2) familjepension och folkpension, 3) rätt till livränta på grund av försäkring, 4) andra förmåner som ej inräknas i giftorättsgodset. Naturligtvis måste man också, när det gäller försörjningen, taga hänsyn till efterlevande makes arbetsförmåga. Tydligen kan man med ledning av inventeringen finna, att den efterlevande blivit — efter lämplig lottläggning vid bodelningen — skäligen tillgodosedd med vad som erfordras för att han skall behålla ett *hem,* motsvarande rimliga krav, samt ha inkomster som ge honom hans *försörjning.* Om folkpensionen höjes avsevärt, kommer även det senare att bli fallet i långt flera fall än nu är förhållandet.

Standardbedömning.

I allmänhet torde egendom, som efterlevande make innehar eller på grund av giftorätt erhåller, vara otillräcklig för att hans anspråk på hem skall anses skäligen tillgodosett, åtminstone såframt ej hela hans giftorätt utlägges i vad som hör till hemmet. Den omständigheten att maken har pensionsrätt bör icke inverka på hans anspråk att bibehållas vid ett hem. Det bör höra till *det normala,* att efterlevande make utöver pensionsrätt har *anspråk* även *på bostad och visst lösörebo.*

Efterlevande make synes emellertid icke för alla fall kunna utan vidare tillerkännas den befintliga bostaden och hela lösöreboet. Det är icke rimligt, att make skall få på bröstarvingars bekostnad övertaga en luxuös bostad eller ett mycket dyrbart lösörebo. Å andra sidan bör vid en familjerättslig reglering av ifrågavarande natur icke komma i fråga att föreskriva endast ett minimum som alltid bör upprätthållas lika i alla samhällsklasser. Efterlevande makes berättigade anspråk bör bestämmas med rimlig hänsyn tagen till förhållandena i familjen och dess ekonomiska standard; han bör icke gärna tvingas att sänka sin levnadsstandard på ett stötande sätt. Härav torde följa, att det stöd som bör tillkomma efterlevande make bör bli relativt större om familjens standard ligger lågt och relativt mindre ju högre standarden legat. I den mån boets behållning är större bör den legala rätten till särskilt tillägg utöver giftorätt m.m. upphöra. Det är ej ur allmän synpunkt något önskemål, att en särskilt hög standard genom sammanhållande av en större förmögenhet hålles uppe. Skattelagstiftningen har också medverkat till att de enskilda själva strävat efter att fördela förmögenheterna. Av det sagda framgår, att en behovsprövning blir aktuell från och med bon där 6.000-kronorsregeln upphört att verka och upp till den övre gränsen för medelstora bon (exempelvis omkring 150.000 kr.).

Bostad, lösörebo.

Inom en stor del av arbetarklassen och tjänstemannaklassen torde boupptecknigen ofta som huvudsakliga tillgångar upptaga *mindre bostadsfastighet* eller *bostadsrätt* samt *lösöre* och ett begränsat försäkringsbelopp eller annat sparkapital. Lösöret torde där ej erbjuda några nämnvärda svårigheter. Efterlevande maken bör få behålla vad som erfordras för möblering av bostaden eller — om han bör byta bostad — den nya bostaden. Fastigheten eller bostadsrätten är av större betydelse och kan representera en avsevärd ekonomisk tillgång för familjen. Det rimliga synes vara, att man söker bedöma, om bostaden med hänsyn till

den efterlevandes behov är rimligt stor eller om den — med beaktande av förhållandena på bostadsmarknaden — bör bytas mot en mindre. Om byte ej är påkallat, bör den efterlevande i regel ha rätt att sitta kvar. Det kan dock inträffa, att han därigenom skulle blockera ett relativt stort ekonomiskt värde utan att det kan anses motiverat att han får en så stor ekonomisk förmån. Justering kan då äga rum på flera sätt. Efterlevande maken kan exempelvis få inneha det egna hemmet oskiftat med skyldighet att betala viss årlig hyra till barnen. Eller han kan berättigas lösa till sig bostaden med rätt för barnen att erhålla inteckningar eller liknande. Vad som yttrats om bostaden kan även bli tillämpligt på sommarbostad, ehuru därvidlag väsentligt större försiktighet är påkallad.

I övervägande antalet fall äro emellertid familjerna i Sverige hänvisade till *förhyrda bostäder*. Tydligen bör efterlevande maken ha rätt att övertaga hyreslägenhet, om den ej är för stor och en mindre, lämpligare lägenhet ej erbjudes honom. Genom att han får övertaga lägenheten erhåller han emellertid i regel ej någon ekonomisk förmån så som kan bli förhållandet, om makarna innehaft egen bostadsfastighet. Rättvisan kan kräva, att efterlevande maken får viss kompensation därför. Sådan kan beredas honom genom att han får rätt till visst kapitalbelopp, exempelvis en tillgänglig försäkring, eller till viss avkastning. Vid bedömande av den efterlevande makens behov måste givetvis hänsyn tagas till den hyra som kommer att ingå i hans levnadsomkostnader.

Näringsutövare.

En grupp av dödsbon förtjänar särskilt beaktande, nämligen efter handelsidkare och liknande näringsutövare samt jordbrukare. När en näringsidkare dör, bör med hänsyn till efterlevande makens utbildning och förmåga bestämmas, hur det skall förfaras med verksamheten. Om det är mannen som drivit denna och lever efter, ger det sig utan vidare, att han regelmässigt bör få fortsätta sin verksamhet. Om hustrun överlever mannen, bör hennes behov av arbetstillfälle och försörjning beaktas, men det är naturligen ej säkert att hon har förmåga att övertaga verksamheten. I den mån efterlevande maken har behov av bidrag till sitt underhåll kan det ges i den formen att han får på förmånliga villkor övertaga rörelsen. I andra fall kan det vara rimligt, att han får lösa ut barnen med reverser, vilka om möjligt säkerställas på lämpligt sätt.

Vad speciellt angår jordbruk synes den angivna principen särskilt naturlig i fråga om mindre jordbruk, vilket erbjuder bostad, arbetstillfälle och hel eller partiell försörjning. Naturligt torde ofta vara, att

gården behålles oskiftad. Om det är hustrun som lever efter och något av barnen vill övertaga jordbruket, kan man tänka sig, att modern får fri bostad och rätt till undantagsförmåner (i modern form) som bidrag till sin försörjning. Beträffande större jordbruksfastigheter måste det bli fråga om ekonomisk uppgörelse av större omfattning. Där fastigheten representerar ett betydande nettovärde, kan det knappast bli fråga om att efterlevande make får fortsätta att ensam nyttja den utan att lämna vederlag till barnen. Att gården förblir oskiftad och viss del av avkastningen redovisas till barnen eller att inteckningar lämnas kunna vara användbara utvägar. Om det är hustrun som lever efter, blir det nog regelmässigt naturligast att jordbruket överlåtes, varefter hustruns berättigade anspråk få tillgodoses ur köpeskillingen, eller att delägare löser till sig egendomen.

Bidrag till försörjning.

Av det sagda framgår att efterlevande make kan vid uppgörelsen om hur det skall förfaras med bostadsfastighet, rörelse eller jordbruksfastighet få visst bidrag till sin försörjning, om behov därav föreligger. I andra fall kan det bli svårare att ordna bidrag till efterlevande makens försörjning. Om efterlevande makens inkomster äro knappa, bör man emellertid undersöka huruvida underhåll bör och kan utgå.

Har efterlevande hustru vanlig änkepension, exempelvis enligt den relation till den dödes lön som gäller för statstjänstemän, torde man väl regelmässigt få anse att pensionen är tillfyllest. Om giftorätt ej föreligger kan det emellertid tänkas vara rimligt, att ett tillskott utgår under beaktande av familjens standard. Finnes *ej* änkepension, kan rättvisan kräva att motsvarande underhåll bör utgå. Man får räkna med att det endast är mera sällan som underhåll kan utgå ur dödsboet med belopp motsvarande statlig änkepension. Som förut nämnts torde försiktigheten bjuda, att man iakttager förutnämnda hjälpregel om att bröstarvinges laglott bör respekteras, därest ej vägande skäl kunna anföras för att intrång må ske.

Beträffande den ekonomiska formen för underhåll må i övrigt anmärkas, att man såvitt möjligt bör undvika en sådan ordning som slutligen överför ett mera avsevärt kapital från en intressentgrupp till en annan. Om det skäligen kan anses tillfyllest att efterlevande maken får nyttjande- eller avkomsträtt till viss egendom, synes detta vara en lycklig form. I fall då denna form användes kan man också lättare tänka sig att även arvinges laglott belastas. Nyttjanderätt eller avkomsträtt kan även kombineras med en befogenhet att successivt tära på kapitalet.

Såsom förut anmärkts kan frågan om rätt till underhåll bli av väsentligt mindre betydelse, om en allmän mera betydande pensionering genomföres.

Skönsmässig prövning.

En sådan reglering av efterlevande makes rätt som här skisserats förutsätter i åtskilliga fall en skönsmässig, omdömesgill prövning av vad som är rimligt och ändamålsenligt. Den farhågan kan framställas, att prövningen kan föranleda slitningar. Det synes emellertid knappast föreligga något större fog för en sådan anmärkning. När testamente till förmån för efterlevande make finnes, torde det i regel förebygga tvistigheter. För övrigt har allmänheten säkerligen i stor omfattning börjat finna det självfallet, att efterlevande hustru åtminstone vid högre ålder bör få sitta i ett hyggligt hem och ha änkepension. Den änka som ej har rätt till sådan torde i vida kretsar anses vara i en ganska beklaglig situation, där familjen bör göra vad den kan för att ordna till det bättre. De föreslagna reglerna torde därför innebära allenast en komplettering i syfte att uppnå vad människor i allmänhet finna rimligt. Bröstarvingars — eller andra arvingars — del i boet skall ju också ofta fördelas på flera, och de differenser som kunna bli föremål för diskussion bli då ej så stora att den del som faller på varje arvinge blir särskilt kännbar.

Vid tillämpning av reglerna om underhållsbidrag till oförsörjda barn ha veterligen några tillämpningssvårigheter icke förekommit. Den ekonomiska betydelsen av efterlevande makes anspråk att bli tillgodosedd efter behov är dock väsentligt större. Det förefaller likväl ej för optimistiskt att tro, att en nyorientering enligt de förordade linjerna icke skall behöva medföra några större svårigheter i tillämpningen. Den hjälpregel som föreslagits i fråga om laglotten bör kunna ge god vägledning i många fall.

Man synes ha anledning räkna med att tillämpningen i bon upp till de medelstora skulle leda till att efterlevande make regelmässigt erhåller *nyttjanderätt till hälften av den dödes kvarlåtenskap,* när bröstarvingar finnas. Det bör övervägas om man kan ge en hjälpregel som ger anvisning om en sådan summarisk tillämpning för ordinära fall.

Även andra hjälpregler kunna tänkas.

Betydelsen av arvsavtal, testamente, förmånstagarförordnande.

Ett sätt att förekomma tvister är att låta makarna under livstiden bestämma vissa riktlinjer för tillgodoseendet av efterlevande makens

intressen. Lämpligheten av sådan reglering — ett särskilt slag av *arvsavtal* — är dock diskutabel. Man kan även anknyta till sedvanan att genom *inbördes testamente* reglera vad som bör tillkomma efterlevande make. Ett sådant testamente är också uttryck — mer eller mindre tydligt — för makarnas standardbedömning, åtminstone om det upprättats med vetskap om de nya reglerna. Om bröstarvinges laglott ej kränkes, bekommer naturligen efterlevande maken vad som tillerkänts honom i testamentet. Kränkes laglotten, skulle enligt nu gällande regler testamentet ej kunna åberopas för överskjutande del. Här har emellertid föreslagits att enligt de förordade legala reglerna intrång på laglotten må äga rum, åtminstone om vägande skäl föreligga därtill. Den omständigheten att den avlidne själv ansett intrång i laglotten motiverat utgör en omständighet som i det särskilda fallet bör kunna bidraga till att man lättare kan göra sådant intrång. I synnerhet om efterlevande maken endast får nyttjande- eller avkomsträtt till egendomen synes avsteget från nuvarande regler ganska måttligt. Här må också särskilt erinras om sådana fall, då make genom *insättande av efterlevande make som förmånstagare* givit uttryck för en önskan att den efterlevande bör ensam tillgodonjuta försäkringsbeloppet. Det torde redan nu vara ganska främmande för den allmänna uppfattningen, att bröstarvinge skall kunna göra gällande rätt till laglott i försäkringsbeloppet, när det är fråga om livränteförsäkring. (Rätt till livränta kan också eventuellt undantagas från giftorätt.)

Praktiska utvägar.

Redan av vad som i det föregående anförts om inventering av befintliga tillgångar och vad sist sagts om verkan av arvsavtal, testamente och försäkring följer, att det ej kan komma i fråga att för likformighetens skull tillgodose efterlevande make på ett doktrinärt sätt med samma slags förmåner i alla fall. Det gäller att fylla ut vad som brister. I överensstämmelse härmed torde man böra lämna öppet att vid tillämpning av behovsprincipen använda olika praktiska möjligheter som stå till buds.

För svenska förhållanden lärer det ofta ligga nära till hands, att dödsbodelägarna sluta avtal om *sammanlevnad i oskiftat bo*. Institutet är välbekant och delägarna förstå vad det innebär. För att göra institutet mera användbart för nu ifrågavarande ändamål kunna vissa jämkningar övervägas. Det synes icke böra vara uteslutet, att avtal må ersättas av beslut som meddelas av förrättningsman i fall där någon delägare motsätter sig avtal utan tillräckliga skäl. Vidare kan förmyndare eller

god man tänkas få ingå avtal om sammanlevnad i oskiftat bo även för tid efter det förmyndarens eller gode mannens förvaltning upphör, exempelvis efter det barn blivit myndiga. I sådant fall kan det vara lämpligt med överförmyndarens samtycke. En materiell förutsättning för ett dylikt mera långtgående avtal bör vara, att efterlevande makens berättigade anspråk på hem och försörjning ej överskrides. Sammanlevnad i oskiftat bo bör även kunna kombineras med befogenhet att successivt avyttra egendom för familjens eller efterlevande makes behov. För att en dylik befogenhet skall kunna utövas utan stridigheter kan det vara påkallat att en *enklare form för beslut* står till buds, förslagsvis på det sätt att arvingarnas medverkan vid förvaltningen må på begäran ersättas av en god man, utsedd av rätten. Gode mannen bör kunna ge efterlevande maken rätt att i mån av behov avyttra egendom och konsumera vederlaget. Möjligen kan det finnas anledning att i viktigare fall låta fråga om försäljning gå till överförmyndaren eller rätten.

Efterlevande make är ofta genom testamente ihågkommen med nyttjande- eller avkomsträtt som avses i *4 kap. testamentslagen.* Det kan ibland vara naturligt, att delägarna även då testamente ej finns anknyta till de bestämmelser som för testamentsfall skola gälla enligt nämnda kapitel.

Därest efterlevande make för sitt underhåll påkallar *avkomsträtt* men arvingarna eller flertalet av dem önskar att i stället ett *kapitalbelopp* utgår t.ex. för inköp av livränta, bör detta önskemål vinna beaktande i den mån det kan ske utan att något berättigat intresse väsentligen åsidosättes. Stadgande i den riktningen finns exempelvis i fransk lagstiftning. Lämpligen bör efterlevande make få behålla rätt till *livränta* på grund av försäkring, där den ej är oskäligt stor.

När bröstarvingar saknas och efterlevande make genom testamente skjutits åt sidan, torde det i regel vara lämpligt med en *definitiv uppgörelse* mellan efterlevande maken och testamentstagarna. Emellanåt kan dock vara naturligt att uppskjuta tillträdet för testamentstagare genom att låta efterlevande maken sitta med nyttjanderätt i orubbat bo eller under liknande omständigheter.

Normalförslag, skiftesman, offentlig förrättningsman.

Ehuru teoretiskt flera alternativ stå till buds, torde en tillämpning av behovsprincipen i antydd riktning ej vara av invecklad natur. Det ömtåligaste blir städse att skilja mellan efterlevande make och bröstarvingar. För att tillämpningen särskilt i början skall underlättas kan

det vara önskvärt att utöver förut nämnda hjälpregler till ledning för advokater och andra utarbetas vissa *normalförslag* med lämpliga förvaltningsbestämmelser och anvisningar om ändamålsenliga sätt att skydda bröstarvingars rätt, exempelvis genom inteckning. Man kan förvänta att *boutrednings- eller skiftesman* ofta kan framlägga förslag som dödsbodelägarna äro beredda att godtaga. Den skälighetsprövning som förutsättes synes kunna anförtros skiftesman, som enligt gällande lag bestämmer om delningen av dödsbo. Hans beslut blir gällande om det ej klandras vid rätten. Mot ordningen för överklagande kan invändas, att en formlig rättegång är mer än som behövs för att komma till en skälighetsuppgörelse mellan efterlevande make och arvingar. Frågan bör kunna bringas till ett slut på enklare och väsentligt billigare sätt. För detta ändamål kan ifrågasättas, om man icke bör låta frågan handläggas enligt vad som är stadgat om ärenden, genom en summarisk och i princip skriftlig procedur. Om delägarna fått tillfälle att anföra sina synpunkter inför skiftesmannen, torde det vara nog att de därefter påpeka poster som eventuellt icke beaktats och liknande. Om behov yppas, kan det tänkas att man låter *tjänsteman* vid rätten på begäran avgöra vad som bör tillkomma efterlevande make, utan att frågan passerat skiftesman. Att taga ett dylikt måttligt steg i riktning mot offentligt skifte synes icke behöva väcka några betänkligheter. I själva verket är det nog en kännbar brist, att det allmänna hos oss ej bättre medverkar till utredning av dödsbon än som är fallet enligt gällande lag. Även en sådan tjänsteman som nyss nämnts bör självfallet taga hänsyn till sådana kända omständigheter som förut angivits och söka tillgodose efterlevande makes behov på ett med hänsyn till tillgångarnas beskaffenhet och övriga omständigheter så lämpligt sätt som möjligt.

Självfallet är det icke nödvändigt, att man alltid förrättar formlig bodelning för att bestämma vilken egendom efterlevande make bör erhålla i giftorätt och därefter prövar vad efterlevande make i övrigt bör få. Efter beräkning av giftorättens värde kan man ofta direkt bestämma, hur det skall förfaras med egendomen.

Ändrade förhållanden.

Om efterlevande makes behov tillgodoses genom att han får äganderätt till viss egendom, bör denna rätt ej vara underkastad några särskilda villkor. Har efterlevande maken däremot tillerkänts nyttjande- eller avkomsträtt eller äger sammanlevnad i oskiftat bo rum, finns möjlighet att taga hänsyn till ändring i förhållandena som inträder efteråt.

Den ändring som i första rummet måste uppmärksammas är att efterlevande maken ingår *nytt äktenskap*. I fråga om änkepension gäller i stor utsträckning att den upphör om den pensionsberättigade gifter om sig. Man utgår från att genomsnittligt sett änkans behov av pension för sin försörjning då upphör.

Den rätt till hem och försörjning ur kvarlåtenskapen som här behandlats förutsättes vara behovsbestämd. Det är därför konsekvent att, i den mån möjlighet finns till en omreglering, en sådan också bör ske när behov ej längre föreligger. Om det är mannen som vid uppgörelsen efter hustruns död erhållit rätt att nyttja bostad och lösöre, är det emellertid icke sagt att hans behov blir mindre genom omgifte. Det kan vara hårt att tvinga honom att skifta därför att han önskar ingå nytt äktenskap. Å andra sidan kan den nya makan ha fört med sig egendom av olika slag. Vidare bör beaktas att bröstarvingar kunna ha frivilligt medverkat till sammanlevnad i oskiftat bo med utgångspunkt från att de skulle ha tillgång till föräldrahemmet såsom förut och att förhållandena kunna väsentligt ändras genom det nya giftet. Därest det är hustrun som lever efter och ingår nytt äktenskap, torde det genomsnittligt sett vara vanligare att behovet av att hålla det förra hemmet samlat ej längre är detsamma. I undantagsfall kan dock vara motiverat, att hennes rätt till hemmet ej påverkas av omgiftet.

Det förefaller som om huvudregeln borde vara att sammanlevnad i oskiftat bo bör upplösas vid efterlevande makes omgifte, om ej annat bestämts.

Har efterlevande make blivit tillgodosedd på det sättet att han fått fortsätta att driva handelsrörelse, jordbruk eller någon annan näringsverksamhet, borde i allmänhet omgifte ej leda till att en helt ny ekonomisk reglering skall äga rum. Måhända kan dock nämnda regel även då få gälla.

Hade makarna *ej bröstarvingar*, gäller enligt 2 kap. arvslagen att den rätt som där tillerkänts efterlevande make ej påverkas av att han ingår nytt äktenskap. Det synes icke föreligga anledning att ändra på detta förhållande. Om efterlevande maken åsidosatts genom testamente och de förordade nya reglerna om rätt till hem och försörjning tillämpats, torde regelmässigt böra gälla, att omgifte ej påverkar den efterlevandes rätt.

Vad slutligen angår de fall då efterlevande erhållit bidrag till sin försörjning — underhåll — är uppenbart, att omgifte blir av största betydelse. Det är naturligtvis härvidlag egentligen endast änkas omgifte som blir aktuellt. Omgifte torde regelmässigt böra föranleda, att perio-

diskt underhåll skall upphöra. Har efterlevande make erhållit rätt att successivt tära på ett visst kapital, bör även denna rätt upphöra.

Ibland kan efterlevande maken så småningom erhålla ett större arv eller vinna *annan väsentlig förbättring av ekonomin.* Detta bör möjligen kunna leda till en omreglering av det ekonomiska mellanhavandet med bröstarvingar, i den mån efterlevande maken ej erhållit äganderätt.

Slutligen må uppmärksammas det fallet att efterlevande make *missköter* den *egendom* som anförtrotts honom eller uppenbarligen *missgynnar viss arvinge.* Även då bör måhända en omreglering kunna komma till stånd.

För att lätt bringa saken till ett slut bör måhända sådan *förrättningsman* som förut nämnts få besluta, om de ändrade förhållanden som åberopas skall föranleda en omreglering.

SAMMANFATTNING

Framställningen kan, med utelämnande av åtskilliga reservationer och detaljspörsmål, sammanfattas i följande huvudpunkter.

Efterlevande makes ställning bör förbättras genom följande åtgärder.

1. Ändrade regler om bodelning, när giftorättsgemenskap råder. Därvid bör efterlevande make få ur *båda* makarnas giftorättsgods, inom värdet av sin egen giftorättsandel, erhålla vad den efterlevande skäligen behöver.

2. Införande av kvasibodelning, när giftorättsgemenskap ej finns. Genom sådan delning bör bland annat egendom som anses vara föremål för samäganderätt uppdelas på samma sätt som giftorättsgods, d.v.s. med tillämpning av behovsprincipen. Viss presumtion om samäganderätt införes eventuellt.

3. Efterlevande makes anspråk utöver giftorätt prövas på grundval av behovsprincipen, enligt vilken efterlevande makes standard ej må sänkas på ett stötande sätt.

Efterlevande makes behov beaktas särskilt med hänsyn till hem och försörjning.

För fall då bröstarvingar finnas stadgas hjälpregler, såsom att intrång i laglott ej må ske utan vägande skäl samt eventuellt att efterlevande make — så länge det ej är fråga om mer än medelstora bon — i allmän-

het bör utöver sin giftorätt få nyttjanderätt till hälften av den dödes kvarlåtenskap.

4. Efterlevande makes arvsrätt när bröstarvingar saknas bibehålles men förstärkes med en rätt till hem och försörjning efter behovsprincipen, för den händelse den döde testamenterat sin kvarlåtenskap till annan.

5. Institutet sammanlevnad i oskiftat bo påbygges. Vidare övervägas vissa hjälpmedel att snabbt och billigt uppnå en skälighetsbedömning i de fall då möjligen tvist uppkommer.

(Bilaga)

SVENSK HISTORIK, GÄLLANDE RÄTT I ÖVRIGA NORDISKA OCH VISSA ANDRA LÄNDER, STATISTISKA UPPGIFTER m. m.

Av

Hovrättsassessor Torwald Hesser

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

		Sid.
I.	*Svensk historik*	5
	Äldre rätt	5
	1920 års äktenskapslagstiftning	6
	1928 års arvslagstiftning	8
	1930 års testamentslagstiftning	13
II.	*Gällande rätt i övriga nordiska och vissa andra länder*	16
	Finland	16
	Danmark	17
	Island	19
	Norge	20
	Tyskland	21
	Schweiz	22
	Österrike	22
	Frankrike	23
	Italien	24
	England	24
	Sammanfattning	26
III.	*Statistisk undersökning*	27
IV.	*Statlig familjepensionering i de nordiska länderna*	32
	Statstjänstemän	32
	Arbetare i statens tjänst	33
V.	*Kommunal och enskild tjänskpensionering i Sverige m.m.*	33
	Kommunal och enskild tjänstepensionering	33
	Privat pensionsförsäkring	35
	Folkpension	35
	Föreslagen allmän pensionsförsäkring	36

FÖRKORTNINGAR

LB 1918	= Lagberedningens förslag till giftermålsbalk m.m. 1918.
LB 1925	= Lagberedningens förslag till lag om arv m.m. 1925.
LB 1929	= Lagberedningens förslag till lag om testamente m.m. 1929.
H II	= Nytt juridiskt arkiv, avd. II.
Äldre GB	= Giftermålsbalken i 1734 års lag.
GB	= Giftermålsbalken den 11 juni 1920.

SVENSK HISTORIK, GÄLLANDE RÄTT I ÖVRIGA NORDISKA OCH VISSA ANDRA LÄNDER, STATISTISKA UPPGIFTER m. m.

Av

Hovrättsassessor Torwald Hesser

Det har ansetts lämpligt att såsom bilaga till Justitierådet Walins framställning foga några uppgifter om behandlingen av frågan om efterlevande makes ställning i tidigare svensk lagstiftning och om gällande regler på området i övriga nordiska och vissa andra länder. I bilagan har vidare redogjorts för en begränsad statistisk undersökning om förekomsten av testamenten till förmån för efterlevande make inom elva svenska domstolars jurisdiktionsområden år 1955. Slutligen ha anförts några uppgifter om den statliga familjepensioneringen i de nordiska länderna; för Sveriges vidkommande har dessutom nämnts något om den kommunala och enskilda pensioneringen m.m.

I. Svensk historik

Äldre rätt

I äldre svensk rätt var aldrig ifrågasatt annat än att vid ena makens död den efterlevandes ställning i princip skulle helt regleras genom föreskrifterna om giftorätt.[1] Arvsrätt eller rätt till underhåll förekom icke.[2] Till förmån för änka gällde dock bestämmelser om morgongåva.[3] Denna ordning bibehölls i 1734 års lag.

Efterhand vann den uppfattningen insteg, att efterlevande make borde i viss utsträckning tillgodoses även på annat sätt än genom gifto-

---

[1] Jfr LB 1925 s. 143 ff. — I framställningen bortses från det mera speciella institutet fördel av bo oskifto. Äldre GB 17: 1. Jfr GB 13: 4.

[2] *Winroth*, Svensk civilrätt II s. 283.

[3] Äldre GB 9: 3—7.

rätt. Institutet morgongåva, som ursprungligen synes ha varit av annan natur, fick så småningom karaktär av änkeunderstöd.[4] Lagkommittén och äldre lagberedningen föreslogo att institutet skulle ersättas av en underhållsrätt. Bestämmelserna härom, som upptogos i giftermålsbalkens bodelningskapitel, hade i allt väsentligt samma innehåll i lagkommitténs år 1826 och äldre lagberedningens år 1847 avgivna förslag.[5] Enligt det sistnämnda stadgades, att om efterlevande make ej av sin giftorätt och enskilda egendom kunde njuta tarvlig bärgning och ej heller hade tjänst eller näringsfång att leva av, skulle den avlidnes arvingar av egendom, som tillfallit dem vid bodelningen, förse maken med årlig inkomst till fyllnad i underhållet, så länge maken förbleve ogift, ärligen levde och saknade annan utväg till försörjning. Åsämjdes de ej därom, skulle rätten lägga dom emellan och därvid pröva även arvingarnas behov. Underhållet finge dock ej sättas till mer än halva behållna avkomsten eller räntan av den egendom, som tillfallit arvingarna. Bröstarvingars rätt till laglott berördes alltså ej av detta stadgande. Efterlevande maken ägde genom inteckning eller annorledes njuta säkerhet för underhållet. Vad sålunda stadgats för arvingar skulle gälla även för testamentstagare. I motiven framhölls, att det stundom kunde inträffa att den huvudsakligaste delen av kvarlåtenskapen i ett bo bestode av den avlidna makens enskilda egendom eller att det samfällda boet åtginge till vederlag för dennes under äktenskapet använda enskilda tillhörigheter; hans arvingar skulle då vinna en betydlig tillgång, men den efterlevande däremot äventyra att komma i saknad av det nödvändigaste för sin framtida bärgning.[6, 7]

1920 års äktenskapslagstiftning

Då morgongåveinstitutet avskaffades vid nydaningen av äktenskapsrätten år 1920, fullföljde man icke tanken att ersätta det med en underhållsrätt; i stället infördes, på förslag av nya lagberedningen, regler om

[4] *Winroth,* a.a. s. 160.

[5] GB 12: 10 i lagkommitténs och GB 12: 13 i äldre lagberedningens förslag.

[6] Lagkommitténs motiv s. 39, till vilka äldre lagberedningen hänvisar i sina motiv s. 18.

[7] Vid *äktenskapsskillnad* förelåg enligt 1734 års lag icke rätt till underhåll i något fall. Genom KF 27/4 1810 infördes sådan skyldighet vid skillnad på grund av sinnessjukdom. Principiell underhållsskyldighet efter äktenskapsskillnad infördes först genom 1915 års lag om äktenskaps ingående och upplösning.

arvsrätt för efterlevande make. Om beredningens undersökningar av olika vägar att tillgodose den efterlevande må anföras följande.[8]

Beredningen behandlade till en början frågan om efterlevande makes ställning när *bröstarvingar finnas,* varvid först upptogs till övervägande huruvida den efterlevande borde efter mönster av dansk och norsk lagstiftning erhålla rätt att sitta i *oskiftat bo.* Härom anfördes följande:

Det är huvudsakligen två synpunkter, som gjort sig gällande till förmån för en sådan rätt. Den ena är hänsynen till den efterlevande. För denne kan det ofta vara synnerligen olägligt, om makens död nödvändigt skall föranleda, att han skall skifta egendomen med barnen. Det kan medföra en svår rubbning i den efterlevandes ekonomiska ställning. Detta är särskilt fallet, om egendomen är obetydlig eller den är nedlagd i en affärsrörelse, som den efterlevande driver. Men även för familjen i dess helhet kan det ofta vara synnerligen förmånligt, att ena makens död icke medför egendomens delning, utan att denna sammanhålles i den efterlevandes hand. Det bereder särskilt större möjlighet för att de barn, vilkas utbildning ännu icke är fullbordad, erhålla sin uppfostran.

Den efterlevande makens rätt att sitta i oskift bo kan emellertid medföra åtskilliga olägenheter. Främsta rummet intager i sådant hänseende faran för att det barnen efter den först avlidne tillkommande arvet förminskas eller helt förskingras. De danska och norska förslagen ha väl sökt avlägsna denna fara genom stadgande om hinder för efterlevande make att övertaga boet och rätt för arvinge att påkalla skifte, när sådan fara föreligger. Det möter dock stora svårigheter att göra ett sådant stadgande verksamt. Erfarenheten i fråga om rätt för make att i dylikt fall få boskillnad visar, att medlet sällan kommer till användning, förrän egendomen helt och hållet eller till större delen redan gått förlorad. Därtill kommer att, så länge barnen äro omyndiga, de själva ej kunna påkalla delning. För att stadgandet skulle erhålla någon effektivitet skulle det i Sverige, där möjlighet svårligen för närvarande gives att åt någon myndighet uppdraga tillsyn över den efterlevandes förvaltning, fordras, att i varje fall någon annan än den efterlevande maken förordnades att såsom förmyndare bevaka barnens rätt i förevarande avseende. Sådan föreskrift är ock upptagen i de danska och norska förslagen. Men det skulle enligt beredningens uppfattning medföra stor olägenhet, om sålunda i varje fall, då ena maken avlidit, en särskild förmyndare för barnen skulle fungera. Ur allmän ekonomisk synpunkt kunde det ock verka ogynnsamt, om barnens rätt att utbekomma arv efter den först avlidne av föräldrarna skulle undanskjutas, till dess även den andre dött. Det skulle ofta kunna lägga hinder i vägen för de unga att bryta sig en bana i livet. Den efterlevande makens intresse att, då blott obetydlig egendom finnes, ej behöva avstå hälften av egendomen till barnen har i viss mån tillgodosetts genom stadgandet i 13 kap. 12 § om rätt för den efterlevande att, om egendomen är ringa, uttaga nödigt bohag ävensom arbetsredskap och andra lösören som erfordras till fort-

[8] LB 1918 s. 459 ff. H II 1921 s. 273 ff.

sättande av hans näring, även om därigenom arvingarnas lott skulle lida inskränkning. Och utväg för de minderåriga barnens utbildning kan lättare beredas genom bestämmelse i arvsordningen, som ger sådant barn rätt till större del i kvarlåtenskapen än de redan vuxna syskonen. Denna hänsyn borde i allt fall icke föranleda, att rätten till kvarsittande i oskift bo sträckte sig längre än till dess denna uppfostran vore fulländad. Här i landet torde för övrigt den uppfattningen vara den allmänna, att barnens rätt till laglott icke bör inskränkas till förmån för den efterlevande maken.[9]

I andra hand övervägde beredningen att tillägga den efterlevande maken såsom arv efter den avlidne en rätt att *under sin livstid besitta den del av dennes egendom, som icke utgör barnens laglott.* Denna fråga ansågs dock böra anstå i avbidan på den planerade reformen av arvsrätten.

Enligt beredningens mening borde således någon ändring för det dåvarande icke företagas i vad som gällde i fråga om efterlevande makes och bröstarvinges ömsesidiga rättigheter till den dödes kvarlåtenskap.

För det fall att *bröstarvingar ej finnas* ansågs däremot något hinder icke möta att bereda den efterlevande en bättre rätt. När den döde icke efterlämnat några släktingar, syntes det alldeles uppenbart, att den efterlevande maken framför kronan borde äga rätt till kvarlåtenskapen. Även då släktingar funnes vore arvsrätt i vissa fall motiverad; den efterlevande borde äga företräde åtminstone framför släktingar utom den närmaste kretsen. En sådan uppfattning återspeglades i testamentspraxis. Försiktigheten syntes dock bjuda att icke göra ändringen alltför genomgripande. I enlighet härmed föreslogs, att då den efterlevande vore samarva med skyldemän i andra parentelen, han skulle ärva hälften av kvarlåtenskapen, och eljest hela kvarlåtenskapen. Arvsrätten skulle ej vara laglottsskyddad. Det framhölls att bestämmelserna vore avsedda att vara provisoriska i avbidan på den förestående arvsrättsreformen.

De nya arvsrättsliga reglerna inflöto i lagen den 11 juni 1920 om makes arvsrätt.

1928 års arvslagstiftning

Hithörande frågor upptogos till förnyad behandling vid revisionen av arvsrätten 1928. I sitt till grund för revisionen liggande betänkande fasthöll lagberedningen vid sin tidigare uppfattning att oskiftat bo ej borde införas. Man prövade vidare frågan om den efterlevande maken

[9] LB 1918 s. 461—462. H II 1921 s. 273—274.

skulle beredas rätt till underhåll ur dödsboet men avvisade även denna tanke. I förslaget bibehöllos reglerna om makes arvsrätt med vissa jämkningar.[10] Beredningens ståndpunkt godtogs av lagstiftningsinstanserna.

Om beredningens undersökningar må anföras följande.

Beträffande *oskiftat bo* yttrade denna:

Lagberedningen anser fortfarande på de skäl, som av beredningen anfördes i samband med framläggandet av förslaget till ny giftermålsbalk, en sådan rätt att leva i oskiftat bo med bröstarvingar, som enligt dansk och norsk lagstiftning tillkommer änkling och under vissa förhållanden jämväl änka och som enligt de danska och norska äktenskapslagförslagen skall föreligga för såväl änkling som änka, icke böra införas i den svenska lagstiftningen. Att bröstarvinges rätt till arv verkligen bör stå tillbaka för en legal besittningsrätt för den efterlevande maken till all den egendom, som utgjort underlag för makarnas ekonomi, torde ej motsvara den allmänna rättsåskådningen i vårt land. Sålunda visar den statistiska undersökningen av arvsförhållandena under året 1919 och 1920, att medan testamente till förmån för efterlevande make fanns upprättat i 64,09 % av de fall, då arvlåtaren efterlämnat make vid sidan av arvingar av andra parentelen, och i 78,79 % av de fall, då arvlåtaren efterlämnat make vid sidan av avlägsnare släktingar, var testamente till förmån för efterlevande make upprättat allenast i 12,63 % av de fall, då arvlåtaren efterlämnat bröstarvingar. Och även i de fall, då testamente till förmån för efterlevande make upprättats, ehuru bröstarvingar funnos, hava makarna [såsom ovan omförmälts] ej sällan uttryckligen uttalat, att testamentet ej avsåge bröstarvinges laglott, och det måste dessutom antagas, att i många fall, då uttryckligt förbehåll därom ej gjorts, makarna dock betraktat såsom en självklar förutsättning, att laglott skulle utgå utan hänsyn till testamentet. Ej ens i de fall, då testamente till förmån för efterlevande make funnits, kan det således antagas, att en ordning, som skulle medföra, att all rätt för bröstarvinge att utbekomma arv efter den först avlidne maken uppskötes till den efterlevandes frånfälle, skulle för makarna tett sig lämplig och billig. Vidare kan det ej förnekas, att en make ej sällan är villig att biträda vid upprättandet av ett inbördes testamente främst av omtanke om sin egen ställning för den händelse han själv skulle överleva den andre. Ej alltid torde den i testamentet upptagna ordningen överensstämma vare sig med familjens samfällda nytta eller med en billig avvägning av efterlevande makens och barnens olika intressen. Och om den make, vars bortgång inträffar före den andras, kunnat förutse detta, skulle han måhända mången gång hava undandragit sig att medverka till testamentets upprättande.

[10] Beträffande makes arvsrätt förekom samarbete med Danmark; i det väsentliga vanns enighet om principerna härvidlag för fall då bröstarvinge ej finnes. Se danska lagen den 20 april 1926 om ægtefællers arveret og uskiftet bo.

Men även en legal rätt till den del av kvarlåtenskapen efter den först avlidne, som ej utgör bröstarvinges laglott, skulle innebära ett djupt ingrepp i den arvsrätt, som för närvarande tillkommer bröstarvinge. Genom den nya giftermålsbalken har giftorättsdelning införts jämväl i fråga om fast egendom. Efterlevande make erhåller således numera, där särskilda förbehåll ej stadgats av makarna själva eller av givare, testator eller arvlåtare, på grund av giftorätt hälften av makarnas egendom, utan hänsyn till egendomens natur av lös eller fast. Särskilt för vår lantbefolkning innebar detta ett steg av ingripande betydelse. Att dessutom ytterligare tillerkänna efterlevande maken en legal rätt till en fjärdedel av egendomen i boet, måste möta betänkligheter. Såsom inhämtas av den statistiska utredningen skulle det innebära, att bröstarvingars rätt till arv komme att genom lagen inskränkas i utomordentligt hög grad i förhållande till vad för närvarande sker genom testamente. Lagens regel torde ej böra så bestämmas, att makar i betydande utsträckning ställas inför frågan, huruvida ett testamente bör göras till andra makens nackdel. Att nödgas genom ett testamente visa sitt misstroende mot andra makens förmåga eller vilja att till barnens bästa utöva förvaltningen av boets medel, måste med hänsyn till makars nära inbördes förhållande te sig förhatligt. Lagen bör därför ej tillerkänna efterlevande make en starkare ställning i arvsrättsligt hänseende än som överensstämmer med flertalet gifta personers uppfattning. De, som vilja gå längre i tillgodoseendet av den efterlevandes ställning i förmögenhetshänseende, må göra det genom ett testamente till den efterlevandes förmån, som i sådant fall kommer att ge uttryck åt den avlidnes särskilda förtroende för eller omtanke om den efterlevande. Beredningen har därför för det fall, att bröstarvinge finnes, ansett sig böra kvarstå på den ståndpunkt, som intogs av 1920 års lag.

Ehuru beredningen icke ansett sig böra föreslå, att arvsrätt tillerkännes efterlevande make vid sidan av bröstarvingar, har beredningen dock sökt bereda ökat skydd mot de olägenheter, som kunna vara förbundna med splittringen av ett ringa bo, genom ett tillägg till stadgandet i 13 kap. 12 § nya giftermålsbalken av innehåll, att efterlevande make skall vid bodelning i anledning av makes död äga av giftorättsgodset, såvitt det räcker, städse bekomma egendom till så stort värde, att den jämte egendom, som må enskilt tillhöra honom, i värde uppgår till 3.000 kronor.[11]

Beredningen framhöll i anslutning härtill, att om en delning av kvarlåtenskapen vid den först avlidna makens död skulle vara förenad med olägenheter, det stode efterlevande maken och bröstarvingarna öppet att sluta avtal om sammanlevnad i oskiftat bo.[12]

[11] LB 1925 s. 154—155. H II 1928 s. 280—282.

[12] Denna fråga regleras nu i 1933 års lag om boutredning och arvskifte; för det praktiskt viktiga fallet, att bröstarvingarna äro omyndiga, äro vidare bestämmelser i föräldrabalken av betydelse.

I fråga om *efterlevande makes rätt till underhåll* anförde beredningen:

Den i äktenskapet grundade livsgemenskapen mellan makar medför ömsesidig underhållsskyldighet efter den levnadsstandard, som med hänsyn till båda makarnas tillgångar och förhållandena i övrigt får anses tillbörlig. Även om äktenskapet upplöses genom skillnad, kan enligt 11 kap. 26 § nya giftermålsbalken, såframt ena maken finnes bliva i behov av bidrag till sitt tillbörliga underhåll, andra maken förpliktas utgiva sådant bidrag, efter vad med avseende å hans förmåga samt övriga omständigheter prövas skäligt. Såsom lagberedningen i sina motiv till nämnda bestämmelse — vilken är given främst i de gifta kvinnornas intresse — anför, är hustruns förvärvsförmåga, särskilt efter ett långvarigt äktenskap, icke densamma som dessförinnan. I allmänhet har hon ägnat sin tid och sina krafter åt uppgifter i hemmet, vilka för mannen och familjen över huvud varit av största betydelse både i ideellt och ekonomiskt hänseende men vilka ofta icke kvalificera henne för verksamhet i försörjningssyfte. Lagberedningen erinrar vidare därom, att i vissa fall den frånskilda makens levnadsbehov kunna vara i större eller mindre utsträckning orsakade av äktenskapet, och att även frånsett dessa fall det synes vara för rättskänslan sårande, att makar skola genom skillnaden försättas i alltför olika ekonomiska villkor, såframt ej den, som är i behov av underhåll, varit huvudsakligen vållande till skillnaden.

Synes det med hänsyn till det anförda obilligt, om efter äktenskapsskillnad en make, som ej själv kan försörja sig, lämnas utan underhåll, då tillgångar finnas hos andra maken, måste det onekligen synas än mer obilligt, om en make lämnas utan underhåll, när äktenskapet kanske efter många års förlopp i normal ordning upplöses genom dödsfall. De skäl, som anförts till förmån för underhållsrätt för make efter äktenskapsskillnad, kunna även åberopas till stöd för en rätt för make till underhållsbidrag ur den andres kvarlåtenskap. För en gift kvinna, som blir änka vid mera framskriden ålder, är möjligheten att själv sörja för sin utkomst mycket begränsad. Och i många sådana fall bör det med hänsyn till de förhållanden, som rått under äktenskapet, ej skäligen fordras av henne, att hon ägnar sig åt förvärvsarbete, såframt underhåll ur boet kan beredas henne. Vidare bör, om en man vid sin död lämnar efter sig hustru och minderåriga barn, änkan äga, om tillgångar finnas, själv fortfarande ägna sig åt hemmets skötsel och barnens uppfostran utan hinder av förvärvsarbete.

När en gift person vid sin död ej efterlämnar bröstarvingar, tillgodoses efterlevande makens intressen — förutom genom maken tillkommande giftorättsanspråk — genom rätt till arv efter den först avlidne. Efterlevande maken kan dock genom testamente uteslutas från denna rätt. Vid sidan av bröstarvingar äger efterlevande maken ej arvsrätt enligt gällande lagstiftning, och ej heller enligt beredningens förslag kommer arvsrätt att föreligga för honom. Råder i sådant fall på grund

av förord egendomsskillnad mellan makarna och har testamente ej upprättats till förmån för den efterlevande, har denne ingen rätt till den först avlidnes egendom. Om efterlevande maken ej har egna tillgångar och tillika saknar förmåga att själv förvärva sitt uppehälle, är maken helt hänvisad till sin rätt till underhåll av barnen. Främst i dessa fall, vilka dock i verkligheten givetvis äro sällsynta, framträder behovet av en rätt för efterlevande make till underhåll ur den avlidnes kvarlåtenskap.

Då beredningen icke dess mindre ansett sig ej böra framlägga förslag till bestämmelser om en i lag grundad rätt för efterlevande make att — på sätt som föreslagits i fråga om barn, vars uppfostran ej är avslutad — utbekomma underhållsbidrag ur den först avlidnes kvarlåtenskap i de fall, då den efterlevande maken ej kan av sin lott eller annorledes njuta skäligt underhåll och maken i följd av sjukdom, ålder eller annan dylik orsak ej kan försörja sig eller maken med hänsyn till omständigheterna ej skäligen bör ägna sig åt förvärvsverksamhet, är det med hänsyn till den utomordentliga omfattning, i vilken sådana bestämmelser kunde befaras komma att utträngа bröstarvingar från arv, främst i de fall, då hustrun överlever mannen.[13]

Beredningen anförde härefter vissa beräkningar, byggda på den statistiska undersökningen av arvsförhållanden under åren 1919 och 1920. Man antog härvid att efterlevande änka skulle tillgodoses genom en livränta på i medeltal 2.000 kr. samt undersökte vilket det kapitaliserade värdet av en sådan skulle bli för änkor i olika åldrar. Beredningen konstaterade att detta kapitaliserade värde skulle konsumera hela kvarlåtenskapen i mindre bon samt anförde sammanfattningsvis:

En regel om rätt för efterlevande make till underhållsbidrag av dödsbo skulle således i mycket stor utsträckning till förmån för efterlevande änkor beröva icke underhållsberättigade bröstarvingar deras arv efter den först avlidne. Först i dödsbon, där kvarlåtenskapen överstiger 62,760 kr., d.v.s. makarnas samfällda tillgångar uppgår till mer än 125.000 kr., skulle regeln kunna med visshet beräknas vara utan betydelse. Ett stadgande om rätt för efterlevande make till underhållsbidrag ur dödsbo skulle således för de fall, då hustrun är den efterlevande, i flertalet mindre och medelstora dödsbon kunna medföra en i lag grundad rätt för henne att, ehuru bröstarvingar finnas, övertaga boet. De skäl, på grund av vilka beredningen ansett en sådan rätt ej böra införas i svensk lagstiftning, hava närmare utvecklats i inledningen till 2 kap.[14]

Slutligen erinrade beredningen om att barns rätt till underhåll ur dödsbo vore ägnad att i viss mån stärka jämväl efterlevande makes —

[13] LB 1925 s. 349—351. H II 1928 s. 470—471.

[14] LB 1925 s. 353. H II 1928 s. 472.

framför allt änkas — ekonomiska ställning, då underhållsbidragen till barnen komme att lätta den efterlevande makens underhållsbörda.[15]

I fråga om *makes arvsrätt* hänförde sig beredningen till den förut berörda statistiska undersökningen. Av denna framginge, å ena sidan att det alldeles övervägande antalet testamenten gåve efterlevande make rätt till hela kvarlåtenskapen, men å andra sidan att det i allmänhet ej ansetts lämpligt att denne ledde den avlidnes lott över på sina arvingar. Det framstode sålunda såsom i allmänhet riktigt och billigt, att den efterlevande, när bröstarvingar ej funnes, erhölle odelad den egendom som utgjort grundval för makarnas ekonomiska ställning, vare sig egendomen tillhört den efterlevande eller den först avlidne. Vad anginge skyldemännens sekundosuccession kunde det ifrågasättas, om icke sådan alltjämt borde bero av testamentariskt förordnande. Av olika skäl ansågs dock lämpligast att i lagen upptaga föreskrift härom. I enlighet härmed föreslogs att efterlevande make, när bröstarvingar ej funnos, skulle ärva hela kvarlåtenskapen, dock med sekundosuccession för den först avlidnes skyldemän av andra parentelen vid den efterlevandes död. Till skydd för sekundosuccessorernas intressen föreslogos därjämte en rad särskilda bestämmelser.

De nya arvsreglerna upptogos i 2 kap. i lagen den 8 juni 1928 om arv, i samband varmed lagen om makes arvsrätt upphävdes.

1930 års testamentslagstiftning

Frågan om tryggande av efterlevande makes underhåll gjordes till föremål för nya överväganden i lagberedningens år 1929 avgivna förslag till ny testamentslagstiftning.

Beredningen yttrade härom:

Så länge barnen ej uppnått sådan ålder, att de kunna försörja sig själva, är frågan ej av någon egentlig betydelse. Den efterlevandes egendom och barnens av deras förmyndare förvaltade medel användas då för tillgodoseende av utgifterna i det för barnen och den efterlevande,

[15] I sitt yttrande över beredningens förslag anförde lagrådet bl.a., att den hårdhet mot efterlevande maken och den onyttiga splittringen i smålotter och dessas förvaltning under alltför tyngande former, som onekligen skulle varit förbundna med bodelning och arvskifte, då det gällde helt ringa bon, på ett enligt vad det ville synas mycket lyckligt sätt förebyggts genom det nya stadgandet i 13 kap. 12 § GB (Prop. 17/1928 s. 30). I övrigt synes icke under behandlingen av förslaget ha förekommit något yttrande av intresse i förevarande del.

i flertalet fall modern, gemensamma hemmet. På grund av bestämmelserna i 8 kap. arvslagen utgöres i sådant fall barnens egendom ej sällan av, förutom arvslotten, även medel, som tillkomma barnen såsom underhållsbidrag ur kvarlåtenskapen.

Om barnen äro vuxna och försörja sig själva, medan den efterlevandes egendom och förvärvsmöjligheter ej förslå till hans underhåll, kan det däremot synas riktigt och billigt, att boets behållning, som i smärre förhållanden vanligen utgör en besparing, vunnen genom mannens förvärvsarbete och hustruns arbete i hemmet, i sin helhet kommer den efterlevande tillgodo. Enligt vad erfarenheten utvisar, undandraga sig barnen väl endast sällan att sörja för föräldrarna, något som också lagligen åligger dem. För den efterlevande av föräldrarna kan det emellertid stundom kännas bittert att vara hänvisad till att på gamla dagar taga understöd av barnen, och det förtjänar övervägas, huruvida lagstiftningen borde tillerkänna honom en bättre ställning än för närvarande. Beredningen har därför tagit under omprövning, om och på vad sätt detta lämpligen skulle kunna ske.[16]

Beredningen framhöll att de utvägar som stode till buds vore ganska begränsade. Till en början avvisades ånyo, under åberopande av tidigare anförda skäl, tanken att införa oskiftat bo. Ej heller ansågs frågan böra lösas genom höjning av värdegränsen i 13 kap. 12 § GB. Redan en höjning till 10.000 kr. skulle i stor utsträckning sätta laglottsskyddet ur kraft; likväl vore en väsentligt större höjning erforderlig, om regeln skulle bli till verkligt gagn även i större dödsbon. Mot en ändring av stadgandet talade också, att man ännu hade alltför ringa erfarenhet om dess verkningar. Vad anginge frågan om underhåll åt den efterlevande ansåg beredningen fortfarande, att någon legal rätt härtill ej borde införas. Däremot återstode att avgöra, om icke make borde genom testamente äga sörja för den efterlevandes underhåll, även med åsidosättande av bröstarvinges rätt till laglott. En förebild kunde sökas i bestämmelsen i 8 kap. 2 § arvslagen, enligt vilken arvlåtaren, med belastande av bröstarvinges laglott, ägde genom testamente förordna om underhåll åt sjukt barn. Det framstode onekligen såsom ganska naturligt att låta efterlevande makes underhållsbehov tillgodoses på liknande sätt som barnens. Övervägande skäl talade dock även mot denna lösning. Härom anförde beredningen:

Det kan härvid förtjäna nämnas, att efterlevande maken i regel på grund av sin giftorätt bekommer större del av makarnas egendom än som tillkommer ett av barnen. Där barnen, såsom i allmänhet är händelsen, äro makarnas gemensamma, är den efterlevande vidare enligt

[16] LB 1929 s. 416.

lag berättigad till underhåll av dessa i mån av behov å ena och förmåga å andra sidan, medan åter ingen underhållsskyldighet består mellan barnen inbördes. Av större vikt äro emellertid följande synpunkter.

Stadgandet i 8 kap. 2 § arvslagen är en till sin räckvidd skarpt begränsad undantagsbestämmelse. Nämnda lagrum är tillämpligt allenast om ett barn på grund av sjukdom eller annan dylik orsak är försörjningsodugligt och ej av sitt arv eller annorledes kan njuta skäligt underhåll. Huruvida dessa förutsättningar äro för handen kan vanligen utan svårighet avgöras, och fall av denna beskaffenhet äro i praktiken sällsynta. Skall en motsvarande regel om efterlevande makes underhåll bliva av verkligt värde, måste den emellertid öppna utväg att genom testamente sörja för den efterlevande icke blott då denne är sjuk eller orkeslös utan närhelst han kan väntas »bliva i behov av bidrag till sitt tillbörliga underhåll», för att använda giftermålsbalkens uttryckssätt i fråga om underhållsskyldighet mellan frånskilda. Här skulle sålunda komma i betraktande jämväl de villkor, under vilka makarna levat, och andra liknande omständigheter, vilkas säkra bedömande enligt erfarenhetens vittnesbörd är förenat med stora svårigheter.

Införandet av en till sin räckvidd så obestämd rätt att genom testamente göra intrång på laglotten är enligt beredningens mening förknippat med stora betänkligheter. Möjligt är visserligen, att sådana underhållstestamenten bleve jämförelsevis lika sällsynta som liknande förordnanden till försörjningsodugliga barn hittills varit; den ifrågasatta regeln bleve då oskadlig men också utan praktisk nytta. Men det kunde även, åtminstone inom vissa samhällslager, efter hand bliva sed, att makarna genom inbördes testamenten ömsesidigt tillförsäkrade varandra vad av kvarlåtenskapen kunde befinnas erforderligt för den efterlevandes tillbörliga underhåll. Det är ingalunda osannolikt, att den ifrågasatta lagregeln komme att giva upphov till vissa testamentstyper, som till det yttersta tillgodosåge efterlevande makens intressen och vilka på sina håll komme allmänt i bruk. Om till följd härav den yngre generationen uppkallades till försvar för laglottsrätten, kunde icke utan fog förebråelser riktas mot lagstiftningen för att hava på ett ömtåligt rättsområde skapat en källa till split och rättegångar mellan närskylda. Om åter barnen pietetsfullt respekterade den tillämpning, föräldrarna gjort av den nya lagregeln, även då förordnandets laglighet kunde sättas i fråga, bleve faran för laglottens underminering överhängande. Även ett lojalt bruk av regeln kunde för övrigt, om det bleve mera utbrett, visa sig ägnat att äventyra de viktiga intressen, som det är laglottsrättens uppgift att omgärda.

Genom de senare årens lagstiftning har efterlevande make, även för det fall att bröstarvingar finnas, fått sin rättsställning avsevärt förbättrad. Ett ytterligare steg i samma riktning av här förut berörda innebörd torde icke för närvarande vara påkallat av något mera allmänt känt behov. Då härtill kommer, att den ifrågasatta rättsregeln, till vilken motsvarighet saknas i utländsk lagstiftning, enligt vad ovan visats

kan befaras i tillämpningen leda till icke önskvärda resultat, har beredningen funnit sig icke kunna tillstyrka dess införlivande med den svenska rätten.[17]

Under lagstiftningsärendets fortsatta behandling synes icke ha gjorts något uttalande i ämnet.

II. Gällande rätt i övriga nordiska och vissa andra länder

Om efterlevande makes rätt till arv eller underhåll ur den först avlidnes kvarlåtenskap innehåller lagstiftningen i de olika länderna skiftande bestämmelser. I det följande lämnas kortare uppgifter härom beträffande övriga nordiska länder och några andra västeuropeiska stater. I fråga om de senare angives även vilket egendomssystem som enligt lagen råder mellan makar.[17a]

Finland

I Finland har efterlevande make icke någon rätt till den först avlidnes kvarlåtenskap. Arvsrätten är emellertid föremål för revision. Lagberedningen har i detta ämne avgivit förslag år 1935, 1938 och 1955.

Vad angår efterlevande make upptogos i 1935 års förslag efter svenskt mönster bestämmelser om arvsrätt med sekundosuccession i fall då bröstarvingar saknas. Den viktiga olikheten förelåg dock att den efterlevande skulle vara pliktig skifta vid omgifte. Samma ordning bibehölls i 1938 års förslag. Häri förordades därjämte, i anslutning till önskemål som framkommit under remissbehandlingen av det tidigare förslaget, ändring i äktenskapslagen av innebörd att en gift person vid sin makes död skulle få behålla sin egendom oavkortad, även om äktenskapsförord ej upprättats; man ville skydda den efterlevande mot att behöva avstå egendom till arvingarna.[18]

Arvsrätt för efterlevande make i hithörande fall har bibehållits även i 1955 års förslag. Mot systemet med sekundosuccession har emellertid här invänts, att ett sådant i många fall skulle vara ägnat att giva upphov

[17] LB 1929 s. 417—418.

[17a] Då det råder egendomsgemenskap eller annat system med principiell likadelning vid dödsfall, har den efterlevande maken i första hand anspråk på hälften av boet; arv eller underhåll ur den dödes hälft tillkommer därutöver.

[18] Se härom *af Hällström* i Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1936 s. 301 ff.; jfr s. 439 ff.

till tvistigheter och skapa ett spänt förhållande mellan make och anförvanter, vartill komme att den nödvändiga regleringen av förhållandena dem emellan skulle medföra svårigheter och komplicera arvslagstiftningen; kvarlåtenskapen borde i stället delas mellan maken och de skyldemän som närmast komme i fråga som arvingar. I enlighet härmed förordas att make vid sidan av arvingar av andra parentelen skall ärva hälften av kvarlåtenskapen, utan sekundosuccession; saknas sådana skyldemän, skall make ärva hela kvarlåtenskapen. Rätten skall ej vara laglottsskyddad. Tanken att tillgodose efterlevande make jämväl genom ändringar i äktenskapslagen har icke upptagits i 1955 års förslag.

Samtliga förslag innehålla även bestämmelser om rätt för make att erhålla underhållsbidrag ur kvarlåtenskapen. Enligt 1955 års förslag gäller, att om det för den efterlevande makens skäliga underhåll är nödigt, skall åt denne ur behållningen av kvarlåtenskapen erläggas ett understöd i ett för allt, efter vad med avseende å omständigheterna prövas skäligt; genom utgivande av understödet må dock ej göras intrång i arvinges rätt till laglott. Även arvlåtarens barn och föräldrar kunna få understöd ur boet. Äga flera rätt i sådant hänseende och förslå ej tillgångarna till fullt erläggande av alla understöd, skall jämkning mellan de berättigade ske efter vad med hänsyn till deras behov och förhållandena i övrigt finnes skäligt. I 1938 års förslag hade efterlevande make tillerkänts rätt till underhåll endast om han vore närmaste arvinge; man ansåg att samtidiga understödsanspråk på skilda grunder skulle vålla praktiska svårigheter. I motiven till de senast föreslagna bestämmelserna har framhållits, att tillfredsställande resultat kunde uppnås genom jämkning. Speciellt just i det fall, då arvlåtarens bröstarvingar uteslöte maken från arvsrätt, kunde hans behov av understöd vara uppenbart, om han saknade egna tillgångar och icke ägde giftorätt i andra makens egendom. Make borde fördenskull beredas möjlighet att erhålla understöd även då kvarlåtenskapen tillfölle bröstarvingar och egendom icke givits annan genom testamente, med så mycket större skäl som make vid äktenskapsskillnad kunde åläggas rätt långtgående skyldighet att utgiva underhåll åt andra maken.

Danmark

I motsats till vad fallet var i Sverige funnos redan i äldre dansk lag bestämmelser om rätt för efterlevande make att vid den först avlidna makens död i viss utsträckning taga arv efter denne. Nu gällande regler härom givas i lov om ægtefællers arveret og uskiftet bo av den

20 april 1926. Enligt denna ärver efterlevande make vid sidan av bröstarvingar $^1/_4$ av kvarlåtenskapen (§ 1). Vid sidan av arvingar tillhörande andra parentelen ärves hälften och om sådana skyldemän saknas hela kvarlåtenskapen (§ 14). Av arvslotten är $^2/_3$ laglott, utom när den efterlevande maken är ensam arvinge; laglotten är då $^1/_3$.

Har egendomsgemenskap rått mellan makarna, är den efterlevande emellertid, när andra arvingar finnas, berättigad att sitta i oskiftat bo (hensidde i uskiftet bo), d.v.s. att i huvudsak med ägares rådighet övertaga hela det gemensamma boet. Reglerna härom äro olika allt efter som bröstarvingar finnas (§§ 2—13) och då så icke är händelsen (§§ 15—20). I det förra fallet gäller rätten omedelbart på grund av lag, om bröstarvingarna äro makarnas gemensamma. Äro de särkullbarn till den döde, fordras samtycke av dem eller, om de äro omyndiga, av myndighet (skifteretten eller, i Köpenhamn, overpræsidenten); i mindre bon kan den efterlevande maken erhålla myndighets tillstånd att sitta i oskifte även med myndiga styvbarn. Rätten kan icke uteslutas genom testamente men kan begränsas till att endast omfatta den efterlevande makens och bröstarvingarnas laglotter. Finnas arvsberättigade skyldemän av andra parentelen, äger den efterlevande maken, där annat icke föreskrivits i testamente, välja mellan att utöva sin arvsrätt och att sitta i oskiftat bo. Rätten att sitta i oskiftat bo varar principiellt i den efterlevande makens livstid men upphör vid omgifte eller, då styvbarn finnas, i den mån sådant barn begär skifte för utfående av sin lott; i sistnämnda fall kan dock myndighet beträffande mindre bon medgiva att skifte underlåtes. Såsom förut antytts råder den efterlevande maken fritt över boet; han äger dock icke göra testamente över mer än sin andel däri (hälften då bröstarvingar ej finnas och normalt $^5/_8$ då så är fallet), och dessutom gälla vissa korrektiv mot missbruk i de fall då bröstarvingar finnas.[19]

[19] Den efterlevandes rätt är alltså en annan än vid oskiftat bo enligt 1933 års lag om boutredning och arvskifte. Sådant består rättsligen av två massor, den dödes och den efterlevande makens. Den efterlevande maken har rådighet blott över sin del; den dödes del förvaltas av den efterlevande i samråd med övriga dödsbodelägare. Äro dessa makarnas underåriga barn, är den efterlevande visserligen utåt berättigad ensam råda över boet, men principiellt föreligger full redovisningsskyldighet gentemot barnen. Jfr *Walin*, Föräldrabalken s. 271 och 275 samt *Westring*, Den nya giftermålsbalken, 2 uppl. s. 249. Detta förtjänar måhända framhållas; stundom antydes att efterlevande make, som utverkar rätt att sitta i oskiftat bo enligt nämnda lag, därmed uppnår väsentligen detsamma som enligt dansk rätt.

I förarbetena till 1926 års lag (Familieretskommissionens utkast s. 9 ff.) upptogs till prövning huruvida man borde bibehålla oskiftat bo även sedan lagstiftningen om makars förmögenhetsförhållanden reviderats. En viss tvekan gjorde sig gällande om institutets lämplighet i fall där förmögenheten är stor, och man övervägde om det icke borde införas bestämmelser till skydd för arvingarna i dessa fall. Man kunde emellertid icke finna någon rationell avgränsning av en sådan regel och uppgav därför försöket.

I Arvelovskommissionens år 1941 framlagda utkast till ny arvslagstiftning bibehöllos hithörande bestämmelser i stort sett oförändrade. En jämkning av mindre betydelse var att efterlevande makes laglottsanspråk för det fall att bröstarvingar finnas, som en följd av att sådana arvingars laglott begränsades till hälften, nedsattes på samma sätt. Vad särskilt angår oskiftat bo ansågs även denna gång att institutet i fråga om stora dödsbon kunde medföra intrång i arvingarnas berättigade intressen (utkastet s. 46 ff.). Som korrektiv föreslogos regler om rätt för dessa att i vissa fall utfå arvsförskott.[20]

Island

Enligt den isländska Erfdalög av den 25 maj 1949 ärver efterlevande make vid sidan av bröstarvingar $^1/_4$ av den först avlidnes kvarlåtenskap och vid sidan av arvingar tillhörande andra eller tredje parentelen hälften därav. Saknas arvsberättigade skyldemän, ärver han det hela. Den efterlevande har laglottsanspråk till $^3/_{16}$ av kvarlåtenskapen när bröstarvingar finnas, och eljest till hälften därav.

Även enligt isländsk lag har efterlevande make rätt att sitta i oskiftat bo med bröstarvingar. Reglerna härom överensstämma i allt väsentligt med dansk lag. Den viktigaste avvikelsen är att rätten kan uteslutas genom testamente. Rätten torde gälla endast där bröstarvingarna äro omyndiga, så att myndigblivna barn på begäran skola utskiftas. — Institutet oskiftat bo med nästarvingar saknas.

---

[20] Kritik mot gällande regler om oskiftat bo har framförts av *J. Trolle* i Svensk Juristtidning 1954 s. 289 ff. — *Vinding Kruse* upptager i sitt utkast till gemensam borgerlig lagbok för de nordiska länderna såsom deklaratorisk huvudregel egendomsskillnad mellan makar (s. 324). I anslutning härtill föreslås att institutet oskiftat bo avskaffas (s. 357, 359); för denna ståndpunkt hänvisas även till att laglottsreglerna enligt utkastet böra upphävas. Som en viss ersättning föreslås, efter svensk och engelsk förebild, att efterlevande make skall äga uttaga egendom ur den dödes kvarlåtenskap intill visst i pengar angivet belopp (s. 359).

Såsom anförts måste efterlevande make, om arvingar av tredje parentelen finnas, dela arvet med dessa. I ett år 1956 framlagt förslag till ny arvslag förordas, att efterlevande make i detta fall skall, såsom enligt dansk rätt, ärva hela kvarlåtenskapen.

Norge

Liksom i äldre dansk funnos även i äldre norsk lag bestämmelser om arvsrätt för efterlevande make. Genom arveloven av den 31 juli 1854 avskaffades emellertid den rätt i sådant hänseende, som förut vid ena makens död tillkom den efterlevande vid sidan av gemensamma bröstarvingar. Däremot tillerkändes efterlevande make arvsrätt, då andra arvingar än bröstarvingar funnos. År 1937 återinfördes arvsrätt i det förstnämnda fallet. Enligt den lydelse lagen då erhållit, ärver efterlevande make vid sidan av bröstarvingar $^1/_4$ av kvarlåtenskapen, vid sidan av arvingar tillhörande andra parentelen hälften och om sådana skyldemän saknas hela kvarlåtenskapen (§ 28). Rätten är ej laglottsskyddad; testamente som inskränker arvsrätten är emellertid ej giltigt om det ej före testators död bragts till den andra makens kunskap.

Har egendomsgemenskap rått mellan makarna, är den efterlevande, då andra arvsberättigade skyldemän finnas, liksom i Danmark berättigad sitta i oskiftat bo, dock icke med den dödes fader eller moder (lov om uskiftet bo av den 4 juli 1927 § 1). Rätten till oskifte gäller omedelbart på grund av lag utom i fall då det finns särkullbarn efter den döde; då gäller den blott om dessa äro minderåriga och överförmynderiet samtycker. Finnas gemensamma barn, kan rätten icke åsidosättas genom testamente; om den avlidne i testamente uttalat önskan att boet skall skiftas, kan dock förordnande därom givas av skifteretten. Tillhöra arvingarna andra parentelen, kan skifte föreskrivas i testamente, men det kräves att testamentet före testators död delgivits den efterlevande.[20a] Även enligt norsk rätt motsvarar den efterlevande makens rådighet över boet närmast en ägares (§ 7); också här äro dock i arvingarnas intressen uppställda vissa korrektiv mot missbruk (§§ 7, 8, 12 och 13).

Efter en år 1937 företagen ändring i lov om ektefellers formuesforhold kunna makar, som ha egendomsskillnad, genom äktenskapsförord avtala, att vid ena makens död med hänsyn till arv och skifte skola gälla samma regler som om egendomen varit samfälld.

[20a] Även då testamentsarvinge insatts, äger den efterlevande motsätta sig skifte, om testamentet icke delgivits honom före dödsfallet.

Tyskland

Bürgerliches Gesetzbuch av år 1896 upptager såsom primär ordning mellan makarna förvaltningsgemenskap (Verwaltungsgemeinschaft); mannen förvaltar hustruns egendom, vilken vid äktenskapets upplösning återgår till henne eller hennes arvingar. Med stöd av vissa i den tyska förbundsrepublikens grundlag givna bestämmelser om mäns och kvinnors likaberättigande har emellertid Bundesgerichtshof genom en dom 1953 förklarat reglerna om mannens förvaltning upphävda. Vilket det närmare innehållet i den legala ordningen med hänsyn härtill skall anses vara är i viss mån osäkert. Genom äktenskapsförord kunna makarna välja något av vissa andra förmögenhetssystem, grundade på mer eller mindre genomförd egendomsgemenskap (allgemeine Gütergemeinschaft, Errungenschaftsgemeinschaft och Fahrnisgemeinschaft) eller innefattande egendomsskillnad (Gütertrennung).[21]

Vare sig egendomsgemenskap eller egendomsskillnad rått mellan makarna, har den efterlevande arvsrätt efter den först avlidne (§ 1931). Efterlevande make ärver vid sidan av bröstarvingar $^1/_4$ av kvarlåtenskapen, vid sidan av skyldemän tillhörande andra parentelen eller vid sidan av far- eller morföräldrar hälften av kvarlåtenskapen. Är någon av far- eller morföräldrarna död, tillfaller även den del av kvarlåtenskapen, som skulle ha gått till dennes avkomlingar, efterlevande maken. Finnas ej skyldemän av första eller andra parentelen, ej heller far- eller morföräldrar, ärver efterlevande maken hela kvarlåtenskapen. Hälften av arvslottens värde är laglott (§ 2303).

Då efterlevande make äger taga arv vid sidan av skyldemän av andra parentelen eller far- eller morföräldrar, må han dessutom såsom fördel utbekomma de till hemmet hörande sakerna (även avbetalningskontrakt, hyreskontrakt o.dyl.) samt bröllopsgåvor (Voraus; § 1932).

När allgemeine Gütergemeinschaft på grund av äktenskapsförord rått mellan makarna är, om bröstarvingar finnas, den efterlevandes ställning än starkare. Gemenskapen skall då fortsättas (§ 1483), med rätt för den efterlevande maken att utöva förvaltningen. Skifte sker först vid dennes död eller omgifte. Vid delning i anledning härav är

---

[21] År 1954 har, i anslutning till de åsyftade grundlagsbestämmelserna, framlagts lagförslag om likaställande av man och kvinna på den borgerliga rättens område. Förslaget stadgar bl.a. egendomsskillnad mellan makar; ha tillgångarna ökat under äktenskapet, skall emellertid överskottet delas på visst sätt(Zugewinstgemeinschaft). Se härom och om den i texten nämnda domen av Bundesgerichtshof *Munch*, Formueforholdet mellem aegtefæller (1955) s. 217 ff.

den efterlevande maken såtillvida sämre ställd än om delningen skett omedelbart efter den först avlidna makens död, som den efterlevande ej åtnjuter arvsrätt. Institutet synes jämförbart med oskiftat bo enligt dansk och norsk rätt.

Schweiz

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (1907) stadgar såsom legal förmögenhetsordning i äktenskapet Güterverbindung; vardera maken förblir ägare av sin egendom, men samtliga tillgångar förvaltas av mannen. Genom äktenskapskontrakt kan avtalas egendomsgemenskap eller egendomsskillnad.

Vid utformandet av arvsreglerna i den nya civillagboken har man sett som en väsentlig uppgift att förbättra efterlevande makes ställning, som i den äldre kantonala lagstiftningen var synnerligen svag; i flera kantoner saknade den efterlevande all rätt till den dödes kvarlåtenskap.[22] Enligt de nu gällande bestämmelserna äger efterlevande make, då bröstarvingar finnas, välja mellan äganderätt till $^1/_4$ av kvarlåtenskapen och nyttjanderätt till hälften därav (Art. 462). Äganderättsanspråket är i sin helhet laglottsskyddat (Art. 471). Den efterlevande maken äger få nyttjanderätten omvandlad till ränta (Art. 463). Genom testamente kan han erhålla nyttjanderätt till hela kvarlåtenskapen, utan hinder av bröstarvingarnas eljest föreliggande anspråk på laglott (Art. 473); detta gäller dock ej såvitt rör särkullbarn, vilka städse äga utfå sin laglott.

Så länge bröstarvingarna äro underåriga, är efterlevande make berättigad nyttja hela kvarlåtenskapen (Art. 292); denna förmån utgör en viss parallell till oskiftat bo i dansk och norsk rätt.

Om den döde icke efterlämnat bröstarvingar, övertager efterlevande make hela kvarlåtenskapen. Finnas skyldemän av andra eller tredje parentelen erhåller han därvid en del — $^1/_4$ resp. hälften — med äganderätt och återstoden med nyttjanderätt. I övriga fall ärver han det hela med full äganderätt. Anspråket på äganderätt är laglottsskyddat, i fall då den efterlevande maken är ensam arvinge dock endast till hälften (Art. 471).

Österrike

Enligt Österrikes Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch av år 1811 består egendomsskillnad mellan makar. Genom äktenskapsförord kan

[22] Se *Tuor*, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 6 uppl. (1953) s. 304 ff.

införas total eller partiell egendomsgemenskap. Redan i sin ursprungliga lydelse innehöll lagen bestämmelser om arvsrätt för efterlevande make; vid sidan av bröstarvingar ägde denne dock endast nyttjanderätt till viss andel av kvarlåtenskapen. Den efterlevande makens ställning har sedermera förbättrats. Enligt senast år 1914 vidtagna lagändringar (§ 757) ärver denne vid sidan av bröstarvingar $^1/_4$ av kvarlåtenskapen, vid sidan av skyldemän tillhörande andra parentelen eller far- eller morföräldrar hälften därav. Är jämte farfader, farmoder, morfader eller mormoder avkomling till sådan avliden ascendent arvsberättigad, erhåller den efterlevande maken tillika den andel, som skulle ha tillkommit denne. På den efterlevande makens arvslott skall avräknas vad som tillkommer honom av den avlidnes förmögenhet på grund av förord och arvsavtal. Om full egendomsgemenskap råder på grund av äktenskapsförord, medför således bestämmelsen om arvsrätt för efterlevande make i regel ej ökning av den hälft, som tillkommer honom enligt äktenskapsrätten. Finnas ej arvingar till den avlidne av första eller andra parentelen eller far- eller morföräldrar, tillfaller hela kvarlåtenskapen efterlevande maken.

Såsom »Vorausvermächtnis» erhåller efterlevande make till hushållet hörande lösören, vid sidan av barn dock endast såvitt de äro erforderliga för makens personliga behov (§ 758).

Laglottsrätt tillkommer ej efterlevande make. Efterlevande make är emellertid berättigad att, i mån av behov och så länge han ej ingår nytt äktenskap, utbekomma erforderligt underhåll (mangelnde anständige Unterhalt; § 796).

Frankrike

Enligt Code civil av år 1803 består egendomsgemenskap mellan makar — dock i regel icke beträffande fast egendom — där ej genom äktenskapsförord annan i lagen angiven ordning avtalats. Ursprungligen ägde efterlevande make icke någon rätt till den dödes kvarlåtenskap utom då arvsberättigade skyldemän helt saknades; han ärvde då hela egendomen. Genom lagar 1891, 1917, 1925 och 1930 har efterlevande makes ställning successivt förbättrats.[23] Enligt gällande bestämmelser (Art. 767) äger efterlevande make nyttjanderätt (usufruit), om den avlidne efterlämnat barn i äktenskap med den efterlevande, till $^1/_4$

[23] Se härom *Planiol—Ripert*, Traité pratique de droit civil français, IV, Successions, 2 uppl. (1956) s. 191 ff.

av kvarlåtenskapen; om den avlidne efterlämnat barn i tidigare gifte, till en lott, motsvarande ett barns lott, dock högst $^1/_4$; om den döde efterlämnat utomäktenskapligt barn, syskon eller föräldrar, till hälften; och om den döde efterlämnat andra arvingar, till hela kvarlåtenskapen. Tidigare förföll rätten vid omgifte, men denna begränsning borttogs 1917. Arvingarna äga få rätten omvandlad till livränta.

Om arvsberättigade skyldemän saknas, ärver efterlevande make med full äganderätt hela kvarlåtenskapen. Efter lagändring 1930 gäller dessutom, att om endera fäderne- eller mödernelinjen ej är representerad genom arvsberättigad skyldeman, efterlevande make ärver den del som skulle tillkommit denna linje.

Nu behandlade rättigheter äro icke laglottsskyddade. Efterlevande make har emellertid ovillkorlig rätt att, i mån av behov, erhålla pension ur kvarlåtenskapen (pension alimentaire; Art. 205). Rätten består principiellt även efter omgifte.

Italien

Det enligt äldre lag rådande systemet med egendomsskillnad mellan makar har bibehållits i den italienska civillagboken av år 1942 (Codice civile). I äktenskapsförord kan viss förvaltnings- eller egendomsgemenskap avtalas.

Genom den nya lagen har efterlevande makes arvsrättsliga ställning förbättrats. Då bröstarvingar finnas, erhåller han nyttjanderätt till del av kvarlåtenskapen; till hälften, om endast en sådan arvinge finnes, och eljest till $^1/_3$. Nyttjanderätten kan av arvingarna avlösas genom livränta. Saknas gemensamma bröstarvingar men efterlämnar den döde utomäktenskapligt barn, ärver efterlevande make med full äganderätt $^1/_3$ av kvarlåtenskapen. Finnas ej bröstarvingar men andra arvsberättigade skyldemän, ärver efterlevande make hälften eller $^3/_4$ av kvarlåtenskapen, beroende på skyldemännens närmare eller fjärmare släktskap. I övriga fall ärver efterlevande make hela kvarlåtenskapen. Efterlevande makes rätt är i viss utsträckning laglottsskyddad.

England

I tidigare engelsk familjerätt, som länge bevarade en ålderdomlig prägel, var änkas ställning rättsligt och ekonomiskt synnerligen svag; änkling hade en desto starkare position. Efterhand skedde en utjämning genom reformer både inom äktenskapsrätten och arvsrätten. Fullstän-

dig egendomsskillnad mellan makar infördes genom Married Woman's Property Act av år 1882 och likställighet i arvshänseende mellan änkling och änka genom Administration of Estates Act av år 1925. Genom senare lagstiftning har efterlevande makes rätt avsevärt förstärkts på bekostnad av arvingarnas; betydelsefulla steg i denna riktning ha tagits genom Inheritance (Family Provision) Act av år 1938 och Intestates' Estates Act av år 1952.[24]

Enligt närmast före 1952 gällande bestämmelser ägde efterlevande make uttaga den dödes »personal chattels» — härmed förstås praktiskt taget allt lösöre, även sådana saker som bil, juveler o.s.v. — och ett kontantbelopp på 1.000 £ jämte ränta; han erhöll vidare rätt till avkastningen (life interest) på hälften av återstående kvarlåtenskap, när bröstarvingar funnos, och på hela återstoden vid sidan av skyldemän tillhörande andra eller tredje parentelen. Saknades sådana skyldemän, ärvde den efterlevande med full äganderätt hela kvarlåtenskapen. Genom 1952 års Act har efterlevande makes ställning stärkts i flera hänseenden. Denne ärver sålunda hela kvarlåtenskapen, om arvingar av första eller andra parentelen saknas. Vid sidan av arvingar av andra parentelen äger efterlevande make uttaga sådana lösören som nämnts och ett kontantbelopp på 20.000 £ jämte ränta samt ärver hälften av återstående kvarlåtenskap. Då bröstarvingar finnas, gäller alltjämt den tidigare ordningen, dock med den väsentliga ändringen att det kontantbelopp som tillkommer den efterlevande höjts till 5.000 £. Om kvarlåtenskapens värde, lösöret oräknat, ej överstiger detta belopp, äger denne således övertaga hela kvarlåtenskapen.

Ett genomgående drag i anglosachsisk arvsrätt är att den saknar bestämmelser om laglottsskydd och detta gäller även i fråga om efterlevande makes nu behandlade rättigheter. Enligt 1938 års Act i dess ursprungliga lydelse ägde emellertid efterlevande make och underåriga barn (i vissa fall även andra barn) påfordra jämkning av testamente, som lämnade dem utan rimligt underhåll. Jämkning skulle gå ut på att den efterlevande och barnen erhölio periodiskt underhåll eller, där kvarlåtenskapen översteg 2.000 £, ett kapitaliserat underhåll. Periodiskt underhåll fick dock icke taga i anspråk mer än $^2/_3$ av avkastningen på kvarlåtenskapen, om den döde efterlämnat både make och barn, eller hälften därav, om han efterlämnat antingen make eller barn. Genom 1952 års Act har även i denna del genomförts avsevärda förbättringar

[24] Se härom *Parry*, The Law of Succession Testate and Intestate, 2 uppl. (1947) s. 143 ff. och *Theobald*, The Law of Wills, 11 uppl. (1954) s. 94 ff. och 716 ff.

för efterlevande make. Rätten till underhåll kan nu taga i anspråk hela avkastningen av kvarlåtenskapen. Vidare har beloppet 2.000 £ höjts till 5.000 £. Rätten upphör vid omgifte.

Sammanfattning

Beträffande det fall, att den döde efterlämnat både make och bröstarvingar, må om den efterlevandes rätt sammanfattningsvis anföras följande.

Enligt *finsk* lag har vid makes död den efterlevande icke någon rätt till den dödes kvarlåtenskap. I *Danmark, Island* och *Norge* åtnjuter däremot efterlevande make, då egendomsgemenskap rått, ett gott skydd genom rätten att sitta i oskiftat bo. Han har dessutom arvsrätt till $^1/_4$ av kvarlåtenskapen, vilket är av betydelse särskilt vid fullständig eller partiell egendomsskillnad. Arvsrätten är i Danmark laglottsskyddad till $^2/_3$ och i Island till $^3/_4$. I huvudsak samma skydd som i de västnordiska länderna har efterlevande make i *tysk* rätt; här är halva arvslotten laglott. I *Schweiz* äger efterlevande make nyttjanderätt till kvarlåtenskapen så länge barnen äro underåriga. Vid skifte äger han efter eget val arvsrätt till $^1/_4$ av kvarlåtenskapen eller nyttjanderätt till hälften därav; arvsanspråket är i sin helhet laglottsskyddat. Enligt *österrikisk* rätt har efterlevande make arvsrätt till $^1/_4$ av kvarlåtenskapen, dock med skyldighet att avräkna vad som tillfaller honom på grund av förord eller arvsavtal. Laglottsskydd saknas, men den efterlevande är städse berättigad att, i mån av behov, utbekomma underhåll ur kvarlåtenskapen. I *fransk* rätt äger efterlevande make nyttjanderätt till i regel $^1/_4$ av kvarlåtenskapen. Även här gäller att laglottsskydd saknas men att den efterlevande är berättigad till underhåll ur kvarlåtenskapen. Också den *italienska* lagen tillerkänner den efterlevande nyttjanderätt till andel av kvarlåtenskapen, till hälften om endast ett barn finnes och eljest till $^1/_3$. Rätten är delvis laglottsskyddad. Vad slutligen angår *England,* där systemet med egendomsskillnad är fullständigt genomfört, äger efterlevande make övertaga hela kvarlåtenskapen, om dess värde, lösöret oräknat, ej överstiger 5.000 £. Är kvarlåtenskapen större, äger den efterlevande rätt till lösöret och nämnda belopp i kontanter och erhåller dessutom rätt till avkastningen på hälften av återstående kvarlåtenskap. Laglottsskydd finnes ej, men efterlevande make är städse berättigad att, i mån av behov, utbekomma underhåll ur kvarlåtenskapen.

Av det anförda framgår att i samtliga länder utom Finland stadgats garantier för att efterlevande make icke skall behöva »gå fullständigt

tomhänt ur ett väl försett bo»[25] genom bestämmelser om oskiftat bo, laglottsskyddad arvsrätt eller rätt till underhåll. Visst undantag får göras för Norge; här kan make, om egendomsskillnad råder, genom testamente uteslutas från all rätt till den dödes kvarlåtenskap. I Finland har nyligen framlagts förslag att efterlevande make skall äga rätt till underhåll ur den dödes kvarlåtenskap.

För större överskådlighets skull ha uppgifterna sammanförts i följande uppställning.

Efterlevande makes rätt då bröstarvingar finnas

Länder	Efterlevande make äger arvsrätt till		nyttjanderätt till	Anmärkningar
Finland				Enligt nytt lagförslag rätt till underhåll.
Danmark	1/4			Delvis laglott. Rätt att sitta i oskiftat bo.
Island	1/4			D:o
Norge	1/4			Rätt att sitta i oskiftat bo.
Tyskland	1/4			Hälften är laglott. Vid egendomsgemenskap rätt att fortsätta denna.
Schweiz	1/4	eller	1/2	Laglottsskydd för arvsanspråket. Nyttjanderätt till hela kvarlåtenskapen så länge barnen äro underåriga.
Österrike	1/4			Ej laglott men städse rätt till underhåll.
Frankrike			1/4	Ej laglott men städse rätt till underhåll.
Italien			1/2—1/3	Delvis laglott.
England			1/2	Före skifte äger make uttaga lösöre och 5.000 £. Ej laglott men städse rätt till underhåll.

III. Statistisk undersökning

För belysning av i vilken omfattning efterlevande make tillgodoses genom testamente ha från några domstolar infordrats vissa uppgifter beträffande de år 1955 inregistrerade bouppteckningarna. Undersökningen avser dödsbon, *där den döde efterlämnat make och bröstarvingar och behållningen*[26] *översteg 5.000 kr.* Uppgifter ha begärts om antalet fall då den efterlevande tillgodosetts genom inbördes testamente i vanlig mening — då denne erhållit äganderätt eller fri dispositionsrätt till den

[25] LB 1918 s. 176.

[26] Behållningen utgöres då giftorätt finnes av båda makarnas giftorättsgods och då sådan rätt ej finnes av den avlidnes tillgångar. En rättvisande jämförelse mellan de båda grupperna kan icke göras utan uppgifter om värdet av den efterlevandes enskilda egendom. Detta angives dock i allmänhet icke i bouppteckningarna.

dödes andel i boet — eller erhållit nyttjanderätt till denna andel eller eljest, exempelvis genom legat, tillgodosetts i en med hänsyn till boets storlek mera väsentlig omfattning.

Undersökningen avser dels rådhusrätterna i Stockholm och två andra städer, Malmö och Gävle, dels ock häradsrätterna i sju domsagor i olika delar av landet, se tab. 1.

Vid dessa domstolar registrerades år 1955 sammanlagt 11.788 bouppteckningar, varav 8.669 vid rådhusrätterna och 3.119 vid häradsrätterna. För hela riket voro siffrorna resp. 68.528, 22.648 och 45.880. Undersökningsmaterialet representerar alltså omkring $^1/_6$ av bouppteckningarna i hela riket. För rådhusrätterna är motsvarande andel 38 % och för häradsrätterna 6 %; landsbygden är således underrepresenterad.

Av bouppteckningarna vid de angivna domstolarna avsågo sammanlagt 2.333 (19,7 %) dödsbon, där den döde efterlämnat make och bröstarvingar och behållningen översteg 5.000 kr.

I dessa dödsbon rådde giftorättsgemenskap i 2.215 fall (94,9 %). Giftorätt var utesluten i 118 fall (5,1 %).

I tab. 1 redovisas hela antalet bouppteckningar vid de olika domstolarna, antalet bouppteckningar som avsågo sådana dödsbon som nyss nämnts samt fördelningen av dessa på fall med och utan giftorätt.

Tabell 1.

Domstol	Hela antalet bouppteckningar 1955	Därav i undersökningen ingående					
				Med giftorätt		Utan giftorätt	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%
Rådhusrätter							
Stockholms	6.483	1.149	17,7	1.065	92,7	84	7,3
Malmö	1.749	321	18,4	306	95,3	15	4,7
Gävle	437	77	17,6	75	97,4	2	2,6
Häradsrätter *							
Folkungabygdens	345	80	23,2	76	95,0	4	5,0
Norra och Södra Vedbo	506	130	25,7	126	96,9	4	3,1
Östra och Medelsta	602	129	21,4	128	99,2	1	0,8
Sunnervikens	465	131	28,2	128	97,7	3	2,3
Karlskoga	277	70	25,3	69	98,6	1	1,4
Folkare samt Hedemora	537	156	29,0	153	98,1	3	1,9
Västerbottens västra	387	90	23,3	89	98,9	1	1,1
Samtliga tre rådhusrätter	8.669	1.547	17.8	1.446	93,5	101	6,5
Samtliga åtta häradsrätter	3.119	786	25,1	769	97.8	17	2,2
Samtliga elva domstolar	11.788	2.333	19,7	2.215	94,9	118	5,1

* Namnet på vederbörande domsaga anföres utom beträffande Hedemora domsaga, där de båda tingslagen, Folkare och Hedemora, angivas. Siffrorna från häradsrätterna i dessa tingslag ha sammanförts.

I tab. 2 ha bouppteckningarna inom vardera huvudgruppen »Giftorätt» och »Ej giftorätt» fördelats med hänsyn till boets storlek; i varje förmögenhetsgrupp angives antalet fall då förordnande till make givits och då så icke skett.

Tabell 2.

Domstol	Giftorätt Behållningens storlek i kr. 5000-12000	12000-50000	50000-150000	Över 150000	Ej giftorätt Behållningens storlek i kr. 5000-12000	12000-50000	50000-150000	Över 150000
Rådhusrätter								
Stockholms								
Förordnande	78	198	91	44	7	20	15	9
Ej förordnande	238	321	56	39	8	17	6	2
Malmö								
Förordnande	29	59	17	5	2	5	1	1
Ej förordnande	93	86	13	4	2	3	1	—
Gävle								
Förordnande	3	10	5	—	—	1	—	—
Ej förordnande	22	25	7	3	—	1	—	—
Häradsrätter								
Folkungabygdens								
Förordnande	1	3	2	—	—	1	—	—
Ej förordnande	24	35	10	1	1	1	1	—
Norra och Södra Vedbo								
Förordnande	—	15	2	—	—	3	—	—
Ej förordnande	19	66	20	4	1	—	—	—
Östra och Medelsta								
Förordnande	2	8	3	1	—	—	—	—
Ej förordnande	61	46	7	—	—	—	1	—
Sunnervikens								
Förordnande	5	16	3	1	—	—	—	—
Ej förordnande	42	55	5	1	—	2	1	—
Karlskoga								
Förordnande	—	12	2	—	—	1	—	—
Ej förordnande	22	33	—	—	—	—	—	—
Folkare samt Hedemora								
Förordnande	3	10	5	—	—	—	—	—
Ej förordnande	51	62	19	3	2	—	1	—
Västerbottens västra								
Förordnande	1	3	1	—	—	—	—	—
Ej förordnande	39	42	2	1	—	1	—	—
Samtliga tre rådhusrätter								
Förordnande	110	267	113	49	9	26	16	10
Ej förordnande	353	432	76	46	10	21	7	2
Samtliga åtta häradsrätter								
Förordnande	12	67	18	2	—	5	—	—
Ej förordnade	258	339	63	10	4	4	4	—
Samtliga elva domstolar								
Förordnande	122	334	131	51	9	31	16	10
Ej förordnande	611	771	139	56	14	25	11	2

I tab. 3 meddelas för var och en av de i tab. 2 angivna förmögenhetsgrupperna det procentuella antalet fall då förordnande till make givits.

Tabell 3.

Domstol	Giftorätt Behållningens storlek i kr. 5000-12000	12000-50000	50000-150000	Över 150000	Ej giftorätt Behållningens storlek i kr. 5000-12000	12000-50000	50000-150000	Över 150000
Rådhusrätter								
Stockholms	24,7	38,2	61,9	53,0	46,7	54,1	71,4	81,8
Malmö	23,8	40,7	56,7	55,6	50,0	62,5	50,0	100,0
Gävle	12,0	28,6	41,7	0,0	—	50,0	—	—
Häradsrätter								
Folkungabygdens	4,0	7,9	16,7	0,0	0,0	50,0	0,0	—
Norra och Södra Vedbo	0,0	18,5	9,1	0,0	0,0	100,0	—	—
Östra och Medelsta	3,2	14,8	30,0	100,0	—	—	0,0	—
Sunnervikens	10,6	22,5	37,5	50,0	—	0,0	0,0	—
Karlskoga	0,0	26,7	100,0	—	—	0,0	—	—
Folkare samt Hedemora	5,6	13,9	20,8	0,0	0,0	—	0,0	—
Västerbottens västra	2,5	6,7	33,3	0,0	—	0,0	—	—
Samtliga tre rådhusrätter	23,8	38,2	59,8	51,6	47,4	55,3	69,6	83,3
Samtliga åtta häradsrätter	4,4	16,5	22,2	16,7	0,0	55,6	0,0	—
Samtliga elva domstolar	16,6	30,2	48,5	47,7	39,1	55,2	59,2	83,3

Till tab. 2 och 3 må anmärkas följande.

I giftorättsfallen förelågo enligt tab. 2 förordnanden till förmån för efterlevande make i (122 + 334 + 131 + 51 =) 638 dödsbon (28,8 %). I fall då giftorätt icke gällde är motsvarande siffra (9 + 31 + 16 + 10 =) 66 (55,9 %). För båda grupperna tillhopa är siffran 704 (30,2 %).

En jämförelse med den i 1928 års lagstiftningsärende berörda statistiken från 1919—1920 försvåras av att denna gjorts efter delvis andra grunder, vartill kommer att penningvärdet förändrats. Av det däri redovisade materialet framgår emellertid att testamente till förmån för efterlevande make icke funnits i mer än 16,0 % av de fall där kvarlåtenskapen översteg 1.000 kr., d.v.s. där behållningen, om giftorätt fanns, översteg 2.000 kr. Antalet sådana testamenten synes alltså ha stigit sedan nämnda tid.

Av tab. 3 framgår att förordnanden av här avsett slag oftare förekommo inom större dödsbon än inom mindre. I giftorättsfallen förelågo inom de olika förmögenhetsgrupperna — 5.000—12.000 kr., 12.000—50.000 kr., 50.000—150.000 kr. och över 150.000 kr. — förordnanden i resp. 16,6, 30,2, 48,5 och 47,7 % av dödsboen. I fall, där giftorätt ej gällde, äro motsvarande siffror 39,1, 55,2, 59,2 och 83,3. Vidare framgår att förordnanden voro vanligare i stad än på landet.

Anmärkas må att enligt tab. 2 antalet fall, då efterlevande ej har giftorätt och ej heller åtnjuter testamentariskt förordnande, är allenast (14 + 25 + 11 + 2 =) 52 eller 2,23 % av samtliga 2.333 fall. Av under-

sökningen framgår ej i vilken utsträckning den efterlevande i dessa situationer har enskild egendom eller tryggats exempelvis genom pension. Man torde dock kunna förmoda, att det är en sällsynt företeelse att den efterlevande, trots att den döde hade egendom, efter dödsfallet ställes utan medel.

Förordnanden av här avsett slag givas med eller utan *förbehåll för bröstarvinges rätt till laglott.* Dylikt förbehåll har gjorts i 267 av de 704 fall, där förordnande givits, eller i 37,9 % av dessa. I tab. 4 redovisas motsvarande procentsiffra för varje särskild förmögenhetsgrupp.

Tabell 4.

Domstol	Giftorätt Behållningens storlek i kr. 5000-12000	12000-50000	50000-150000	Över 150000	Ej giftorätt Behållningens storlek i kr. 5000-12000	12000-50000	50000-150000	Över 150000
Rådhusrätter								
Stockholms	26,9	31,3	58,3	72,7	14,2	55,0	60,0	77,8
Malmö	3,4	20,3	29,4	80,0	50,0	60,0	100,0	100,0
Gävle	0,0	20,0	40,0	—	—	100,0	—	—
Häradsrätter								
Folkungabygdens	0,0	33,3	100,0	—	—	100,0	—	—
Norra och Södra Vedbo	—	6,7	0,0	—	—	33,3	—	—
Östra och Medelsta	50,0	50,0	66,7	0,0	—	—	—	—
Sunnervikens	60,0	56,3	0,0	100,0	—	—	—	—
Karlskoga	—	8,3	100,0	—	—	0,0	—	—
Folkare samt Hedemora	66,7	10,0	60,0	—	—	—	—	—
Västerbottens västra	100,0	33,3	100,0	—	—	—	—	—
Samtliga tre rådhusrätter	20,0	28,5	53,1	73,5	22,2	58,7	62,5	80,0
Samtliga åtta häradsrätter	58,3	26,9	55,6	50,0	—	40,0	—	—
Samtliga elva domstolar	23,8	28,1	53,4	72,6	22,2	54,8	62,5	80,0

Av tabellen framgår att förbehåll voro vanligare i de högre förmögenhetsgrupperna än i de lägre.[27]

[27] Undersökningen ger icke någon närmare bild av förmögenhetsförhållandena i dödsbon av här avsett slag. I detta hänseende må hänvisas till en av socialstyrelsen verkställd undersökning beträffande under år 1948 nyblivna änkors ekonomiska förhållanden (se »Sociala meddelanden» 1949 s. 838 samt 1950 s. 770 ff. och 841 ff., änkepensioneringskommitténs år 1951 avgivna promemoria »Förslag angående korttidshjälp vid makes död» och kommitténs år 1952 avgivna betänkande »Stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor m.m.», SOU 1952: 36, s. 25 ff.). Av undersökningsresultaten kan nämnas, att i 68, 2 % av fallen förmögenheten vid tiden för dödsfallet var under 10.000 kr., i 10,1 % mellan 10.000 och 15.000 kr., i 6,5 % mellan 15.000 och 20.000 kr. och i 15,2 % över 20.000 kr. Nära hälften av tillgångarna var placerad i fast egendom. Fastighetsägarnas antal var 44 % av alla. Av änkorna med tre eller flera barn voro 70 % fastighetsägare, av övriga cirka 40 %. Omkring hälften av fastighetsägarna hade sina fastigheter intecknade, ofta till belopp nära taxeringsvärdena. Omkring ⅓ av änkorna bodde i ägd eller arrenderad jordbruksfastighet eller egen bostadsfastighet. Över 60 % av familjerna med tre eller flera barn bodde på sådant sätt.

IV. Statlig familjepensionering i de nordiska länderna

I det följande lämnas några uppgifter om de i Sverige, Danmark, Finland och Norge gällande bestämmelserna om pensionering av tjänstemän och arbetare i statens tjänst, varvid främst beaktas familjepensioneringen. Motsvarande uppgifter från Island ha icke varit tillgängliga.

Statstjänstemän

I samtliga fyra länder har man genomfört principen att statstjänstemän ha rätt till pension. I stort sett synas hithörande bestämmelser vara utformade efter samma grundsatser.

Full *tjänstepension* utgör i Sverige 60—70 % av lönen; i Danmark är motsvarande andel 70 % och i Finland och Norge 66 %.

Rätt till *familjepension* åtnjutes i första hand av änka. Förutsättning är dock att giftermålet icke ingåtts alltför nära mannens pensionsålder; i Sverige, Danmark och Norge är gränsen satt vid 60 år och i Finland vid 63 år. Däremot gäller icke något krav på att äktenskapet skall ha haft viss längd.[28] Familjepension tillkommer vidare barn under viss ålder; i Sverige är gränsen 19 år och i övriga länder 18 år (i Danmark och Norge kan gränsen efter prövning höjas till resp. 24 och 21 år). Enligt de finska bestämmelserna äro i sista hand även föräldrar berättigade.

Ett särskilt spörsmål är frånskild hustrus rätt till pension. Enligt de svenska och finska bestämmelserna har frånskild hustru sådan rätt endast om särskilt beslut därom meddelats, varvid prövning sker efter skälighetssynpunkter. Pensionsrätt kan endast tillerkännas den som är berättigad till underhållsbidrag. I Sverige skall dylikt beslut meddelas i skillnadsdomen; såsom särskilda förutsättningar gälla att makarna levat samman minst 5 år och att hustrun är minst 30 år. I Finland meddelas beslut av den statliga pensionsmyndigheten. Enligt de danska och norska bestämmelserna behåller däremot frånskild hustru principiellt sin rätt till familjepension. I Danmark föreligger dock icke pensionsrätt om äktenskapet varat kortare tid än 5 år och ej heller då det vid skilsmässan bestämts att underhållsbidrag ej skall utgå eller då det i övrigt bestämts att hustrun ej skall erhålla pension.

Vad angår fördelningen av änkepension mellan efterlevande hustru och frånskild hustru gäller i Sverige att parterna taga lika del. I Dan-

[28] I Danmark är pensionens storlek beroende av äktenskapets varaktighet.

mark och Norge fördelas pensionen efter vartdera äktenskapets längd. Enligt den norska lagen får emellertid den efterlevande hela pensionen, om skilsmässan berodde av vissa klandervärda förhållanden på den frånskilda hustruns sida. Även eljest kan under vissa förutsättningar bestämmas att hela pensionen skall tillfalla den nya hustrun; yrkande härom måste av mannen framställas före det nya äktenskapets ingående. I Finland sker fördelningen efter skälighetsprövning.

Gemensam för de fyra länderna är principen att änkepension förloras vid omgifte. Enligt de danska och norska reglerna återvinnes pensionsrätten om det nya äktenskapet upplöses; för frånskild hustru gälla särskilda bestämmelser. Även i Finland kan pensionsrätten återfås, dock först efter särskild prövning.

I fråga om familjepensionens belopp må här endast anföras att full änkepension i Sverige utgör omkring 40 %, i Danmark och Norge 60 % och i Finland 30 % av full tjänstepension. Det kan förtjäna nämnas att i Finland familjepensions storlek är oberoende av mannens tjänstetid.

De svenska och finska bestämmelserna gälla till förmån för efterlevande make överhuvudtaget och sålunda även för *änkling* och *frånskild man.* Enligt de danska och norska bestämmelserna erhåller sådan efterlevande däremot icke familjepension; i Norge kan emellertid änkling bli berättigad om han försörjts av hustrun och detta ej berott på arbetsovilja.

Arbetare i statens tjänst

De principer som gälla för pensionering av statstjänstemän synas i Sverige, Danmark och Norge i allmänhet tillämpas även beträffande pensionering av arbetare i statens tjänst. För Sveriges del är det en väsentlig avvikelse att familjepension icke åtnjutes av änkling eller frånskild man. I Finland omfatta pensionsförmånerna endast tjänstepension, ej familjepension.

V. Kommunal och enskild tjänstepensionering i Sverige m.m.

Kommunal och enskild tjänstepensionering

I Sverige ha även kommunerna i princip genomfört fullständig pensionering av sina anställda. För befattningar som falla inom ramen för den offentliga samhällsverksamheten (tjänster inom under-

visningsväsendet, hälso- och sjukvård, socialvård, polisväsendet m.m.) är pensioneringen statsunderstödd och utformad efter förebild av de statliga pensionsreglementena. För andra befattningar gälla vissa mellan kommunerna och de anställdas organisationer avtalade normalreglementen. Dessa avvika från de statliga reglementena bl.a. genom att familjepension ej tillkommer änkling eller frånskild man och genom att frånskild hustru oberoende av särskilda omständigheter äger rätt till änkepension, vars storlek beror av äktenskapets längd.

Antalet kommunalanställda tjänstemän var år 1950 130.700, varav 82.400 kvinnor, och antalet kommunalanställda arbetare 71.800, varav 21.800 kvinnor.[29]

Tjänstepensionering inom olika grenar av det enskilda näringslivet ordnas genom olika inrättningar, såsom Svenska Personal-Pensionskassan (SPP), livförsäkringsbolag, tjänstepensionskassor, bundna och fria pensionsstiftelser m.fl. I stort sett bestå bl.a. följande olikheter mellan de av dessa inrättningar tillämpade bestämmelserna och de statliga reglementena. Pensionsrätt för änkling eller frånskild man förekommer praktiskt taget icke. Omgift änka kan, om det nya äktenskapet upplöses, under vissa förutsättningar efter prövning återfå pensionsrätten helt eller delvis. Frånskild hustru har normalt icke pensionsrätt men kan likväl under särskilda förutsättningar medgivas viss sådan rätt. Barn har pensionsrätt intill 21 års ålder.

Angående den frivilliga tjänstepensioneringens omfattning må anföras följande från en undersökning avseende vinterhalvåret 1948—1949.[30] Av *förvaltningspersonalen* omfattades 34,5 % av pensionsanordningar av olika slag; hela antalet anställda i denna grupp uppgick enligt 1945 års folkräkning till 458.900. I det överväldigande antalet fall var ålderspensionen 60 % av lönen; uppgift om familjepensionernas storlek saknas. Av *arbetarna* hade endast 15 % rätt till pensionsförmåner av olika slag; antalet arbetare uppgick enligt 1945 års folkräkning till 1.361.900, varvid anställda hos staten och kommunerna, anställda med husligt arbete och arbetarpersonal inom sjöfarten icke medräknats. I nära 30 % av hithörande fall förekom endast ålderspension, ej familjepension. I omkring 90 % av alla fall var pensionen uttryckt i kronor och utgjorde ett ganska lågt belopp; i mer än 80 % var den högst 600 kr. för gift person. De vanligaste förekommande årsbeloppen voro 600, 400 och 300 kr.

[29] Dessa och följande statistiska uppgifter från Statistisk årsbok 1956.
[30] Statens offentliga utredningar 1950: 33 s. 47 ff.

Till komplettering av de från 1945 års folkräkning anförda uppgifterna må nämnas, att år 1950 antalet i enskild tjänst anställda tjänstemän var 537.300, varav 221.900 kvinnor, och antalet arbetare i enskild tjänst 1.425.500, varav 315.600 kvinnor. Siffran för arbetare omfattar samtliga hithörande kategorier och är alltså icke direkt jämförbar med den för år 1945.

Privat pensionsförsäkring

Företagare och andra självständiga yrkesutövare äro hänvisade till att själva ordna sin pensionering genom tecknande av pensionsförsäkring i de vanliga livförsäkringsbolagen. Även anställda med tjänstepensionsrätt teckna ofta pensionsförsäkring till förstärkning av tjänstepensionen. I hithörande fall kan försäkringshavaren genom förmånstagarförordnande bestämma för vilka försäkringen skall gälla efter hans död.

I en undersökning avseende 1951 [31] har antalet personer som erlade premier för pensionsförsäkring av olika slag uppskattats till 144.000, av vilka 103.000 voro gifta män. Av samtliga gifta manliga inkomsttagare betalade 6 % sådana premier, medan motsvarande tal för de övriga civilståndsgrupperna utgjorde omkring 1—2 %. Av tjänstemännen erlade 8 %, av företagarna 6 % men av arbetarna mindre än 2 % premier. Företagarnas medianbelopp (968 kr.) voro nästan dubbelt så höga som tjänstemännens (542 kr.), vilka i sin tur hade dubbelt så höga belopp som arbetarna (272 kr.). I tre fjärdedelar av fallen understego beloppen 100 kr. och i drygt halva antalet fall 500 kr. Av männen hade 4 % men av kvinnorna 15 % mindre än 4.000 kr. inkomst. Hälften av männen och två tredjedelar av kvinnorna voro tjänstemän.

Antalet företagare var år 1950 600.600, varav 85.200 kvinnor.

Folkpension

Enligt lag om folkpensionering den 29 juni 1946 utgår folkpension i olika former; viktigast äro ålderspension, änkepension och kommunalt bostadstillägg.

Ålderspension tillkommer den som fyllt 67 år och utgår för ensamstående med 1.900 kr. jämte indextillägg.

Änkepension tillkommer änka som vid mannens död fyllt 55 år och varit gift med honom minst 5 år; även om dessa förutsättningar ej före-

[31] Folkräkningen 1950: VII s. 75°.

ligga kan änka, sedan hon fyllt 55 år, efter särskild prövning medgivas pension. Pensionen bortfaller vid omgifte och ersättes vid uppnådda 67 år av den vanliga ålderspensionen. Den utgår med 1.520 kr. jämte indextillägg. Har änkan annan inkomst minskas pensionen efter vissa grunder.

Kommunalt bostadstillägg bestämmes av kommunen; även sådant är inkomstprövat.

Föreslagen allmän pensionsförsäkring

Pensionsutredningen har i ett år 1955 avgivet betänkande (Statens offentliga utredningar 1955: 32) föreslagit allmän pensionsförsäkring. Huvudregeln synes vara att ålderspension skall utgå från fyllda 67 år med omkring 36 % av årsinkomsten under den berättigades aktiva tid. Rätt till familjepension skall tillkomma änka, frånskild hustru, som ej ingått nytt äktenskap, och barn under 19 år. Pension till änka och frånskild hustru skall upphöra vid omgifte. Då det endast finns en pensionsberättigad, annan än förutvarande hustru, skall familjepensionen utgöra hälften av ålderspensionen. I övrigt ha familjepensionsförmånerna utformats med statens allmänna familjepensionsreglemente såsom förebild; reglerna om frånskild hustrus pensionsrätt äro dock av annat innehåll.

Förslaget har gjorts till föremål för remissbehandling. Åt en ny utredning, allmänna pensionsberedningen, har uppdragits att ompröva hela frågekomplexet under hänsynstagande till de nya synpunkter som därvid framkommit; beredningen väntas framlägga sitt betänkande inom kort.

Stockholm den 31 december 1956.

Bil. V

MAGNE SCHJØDT

NYE TENDENSER I EKSPROPRIASJONSRETTEN

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

NYE TENDENSER I EKSPROPRIASJONSRETTEN

Av

Magne Schjødt

Opplegg

1. *Ekspropriasjonsrettens prinsipper.*
2. *Endringer i grensen* mot konfiskasjon (sosialisering), regulerende inngrep, skatt?
3. *Tendenser i den egentlige ekspropriasjonsrett:*
   I. *Ordningen av instituttet.*
   Utvikling henimot generell lov?
   II. *Stadig flere formål med ekspropriasjonsrett.*
   Ekspropriasjon av framtidig verdauk.
   Utsletting av egen gjeld.
   Ekspropriasjon til fordel for en som mister eiendom eller retigheter ved ekspropriasjonen.
   III. *Gjenstanden for ekspropriasjon.*
   Økonomiske verdier og andre.
   Konkurranse mellom to tiltak.
   Vern om dyrket mark.
   IV. *Hva kan kreves erstattet?*
   Krigsskade?
   Allemansrett i større og større utstrekning.
   Ikke erstatning for obligatoriske rettigheter?
   Ikke erstatning for skatt av ekspropriasjonsvinning.
   Utgifter til gjenerverv.
   V. *Formen for erstatning.*
   Tendens henimot naturalerstatning.
   Strid om engangserstatning eller årlige erstatninger.
   Kanskje adgang til periodisk regulering av de årlige erstatninger?
   VI. *Erstatningsberegningen.*
   Erstatning for mer enn eierens tap.
   Fordelen for eksproprianten betales nå et stykke på veg.

Uvisse voner, ventesjanse.

Prisbestemmelsene gjelder ikke ved ekspropriasjon når de kommer i strid med reglen om full erstatning.

Eieren skal beholde ikke bare samme formue som før, men også samme inntekt.

Økede utgifter ved påtvungen høgre levestandard erstattes.

VII. *Når er det for seint å forlange tiltreding etter et skjønn?*

Ugreie og sjølmotsigende regler.

VIII. *Underkjenning av skjønn ved anke.*

Høgsterett lar hyppigere enn før en vurdering av rent skjønnsmessige momenter spille inn.

IX. *Prosessordningen.*

1. Overskjønn bør bli eneste retsmiddel mot et underskjønn. Lagmannsretten sjaltes ut.
2. Det bør alltid være adgang til overskjønn.
3. Begjæring om utenbygds skjønnsmenn blir stadig hyppigere etterkommet.
4. Når et skjønn blir opphevet og hjemvist til ny behandling bør nye skjønnsmenn fungere.

Oslo, den 18 februar 1957.

Magne Schjødt

Bil. VI

CURT OLSSON

VERKAN AV AVTALSKLAUSULER I STANDARDFORMULÄR

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förkortningar 5
I. *Allmänna anmärkningar.*
1. Användning och typer av standardformulär och allmänna avtalsvillkor (AAv) 7
2. Deras fördelar och nackdelar 10
3. De AAv såsom juridiskt problem 12
II. *Avtalsslutet.*
1. Inledning 17
2. AAv bli del av ett enskilt avtal genom hänvisning 18
3. Hänvisning erfordras ej 22
4. Avtal genom representant 25
5. Normavtal 26
III. *Verkan av enskilda avtalsklausuler.*
1. Frågeställningen 28
2. Lagstiftning 28
3. Domstols möjlighet att bekämpa oskälighet genom åberopande av allmänna rättsgrundsatser. Utomnordisk rätt 30
4. Forts. Nordisk rätt 33
5. Överraskande och tyngande avtalsklausuler 37
6. Betydelsen av enskild klausuls overksamhet för avtalet i dess helhet .. 39
IV. *Några tolkningsregler.*
1. Contra proferentem regeln 41
2. Lagtolkningsmetodernas användbarhet 43
3. Tryckt klausul contra skriven etc. 44
V. *Rättspolitiska synpunkter.*
1. Brister i det nuvarande systemet 44
2. Olika reformalternativ 46
3. Administrativ myndighets medverkan 47
4. Ett förslag 47
VI. *Diskussionspunkter* 50

FÖRKORTNINGAR

A. Litteratur.

Almén	=	ib., Om köp och byte av lös egendom I, 3 uppl. Sthlm 1934.
Anson	=	ib., Principles of the english law of contract, 20th ed., London 1952.
Arnholm	=	ib., Allminnelig avtalerett, Oslo 1949.
Corbin	=	ib., On contracts, St. Paul, Minn. 1950—1954.
Eckhoff—Gjelsvik	=	ib., Prisloven, Oslo 1955.
Ehrenzweig	=	ib., Adhesion contracts in the conflict of laws, Columbia Law Review LIII (1953) ss. 1072—1090.
Ekström	=	ib., Privaträttens allmänna läror II, Helsingfors 1925.
Enneccerus—Nipperdey	=	Enneccerus m.fl., Lehrbuch des bürgerlichen Rechts I: 1—2, 14. Aufl., Tübingen 1952—1955.
Gaarder, Kjøp	=	ib., Forelesninger over kjøp, 2 utg., Oslo 1953.
Godenhielm	=	ib., Säljares bundenhet, Helsingfors 1954.
v. Godin	=	RGR Kommentar zum HGB III, 2. Aufl., Berlin 1953.
Gram	=	ib., Fraktavtaler, 2 utg., Oslo 1955.
Guhl	=	ib., Das schweizerische Obligationenrecht, 5. Aufl., Zürich 1956.
Hakulinen	=	Velkakirjalaki, Porvoo 1947.
Hasselrot	=	ib., Om tolkning av sjöförsäkringsavtal, Festskrift Marks von Würtemberg, Sthlm 1931, ss. 228—235.
Jantzen	=	ib., Godsbefordring til sjøs, 2 utg., Oslo 1952.
Karlgren	=	ib., Avtalsrättsliga spörsmål, 2 uppl., Sthlm 1954.
Kivimäki	=	ib., Siviilioikeuden yleiset opit, Porvoo 1945.
Klang	=	ib., Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch II: 2, Wien 1934.
Klæstad	=	ib., Ansvarsfraskrivelse i befraktningsforhold, Kristiania 1924.
Kommittébetänkande n:o 1 1936	=	Förslag till lag om skuldebrev, Helsingfors 1936.
A. Vinding Kruse	=	ib., Ansvarsfraskrivelse for tingsskade, Festskrift Ussing, Kbhvn 1951 ss. 279—294.
Marks von Würtemberg—Sterzel	=	ib., Lagen om skuldebrev, 2 uppl., Sthlm 1947.
Nial	=	ib., Annonsavtalet, Sthlm 1949.
Nordborg	=	ib., Ett modernt konossement, Göteborg 1949.
Planiol—Ripert—Esmein	=	ib., Traité pratique de droit civil français,2 ed., Tome VI, Paris 1952.
Pollock	=	Pollock's principles of contract, 12th ed., London 1946.
Prausnitz	=	ib., The standardization of commercial contracts, London 1937.
Rabel	=	ib., Das Recht des Warenkaufs, Berlin—Leipzig 1936.
Raiser	=	ib., Das Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen, Hamburg 1935.
Sales	=	ib., Standard form contracts, Modern Law Review 1953, ss. 318—342.
Saxén	=	ib., Förlagsavtalet, Åbo 1955.

Schlegelberger—Hildebrandt	=	Schlegelberger, Kommentar zum HGB III, 3. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1956.
Schmidt, Faran	=	ib., Faran och försäkringsfallet, Lund 1943.
Schmidt, Frakträtt	=	Schmidt m.fl., Huvudlinjer i svensk frakträtt, Lund 1955.
Staudinger	=	J. v. Staudingers Kommentar zum BGB I, 11. Aufl., Berlin 1956.
Ussing	=	ib., Aftaler, 3 udg., Kbhvn 1950.
Ussing, Enkelte kontrakter	=	ib. 2 udg., Kbhvn 1946.
Ussing, Køb	=	ib. Kbhvn 1946.
Vihma	=	ib., Palovakuutussopimus, Turku 1948.
Vuorio	=	ib., Työsuhteen ehtojen määräämiren, Helsinki 1955.

B. Övriga förkortningar.

AAv	=	Allmänna avtalsvillkor.
AvtL	=	De nordiska avtalslagarna (i Finland lagen om rättshandlingar).
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch.
D	=	Dom.
FAL	=	De nordiska försäkringsavtalslagarna.
HD	=	Högsta domstolen resp. dess rättsfallspublikation i Finland.
HGB	=	Handelsgesetzbuch.
HovR	=	Hovrätt
JFT	=	Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland.
KöpL	=	De skandinaviska köplagarna.
LM	=	Lakimies (tidskrift).
M	=	Meddelande.
NJA	=	Nytt Juridiskt Arkiv I.
NRT	=	Norsk Retstidende.
R	=	Referat, redogörelse.
SBL	=	De nordiska skuldebrevslagarna.
SvJT	=	Svensk Juristtidning.
TfR	=	Tidskrift for Rettsvitenskap.
UfR	=	Ugeskrift for Retsvæsen.

VERKAN AV AVTALSKLAUSULER I STANDARDFORMULÄR

Av

Curt Olsson

I. ALLMÄNNA ANMÄRKNINGAR.

1. De tryckta kontraktsformulären med sina standardiserade avtalsklausuler utgöra ett typiskt inslag i modernt affärsliv. Användningen av dylika tryckta formulär har med tiden blivit allt vanligare, och inom många branscher förekommer det knappast mera några individuella avtal.

Standardiserade avtalsvillkor utnyttjas icke blott av affärsföretag och av stat och kommun utan jämväl i civila rättsförhållanden mellan enskilda, t.ex. i förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. De standardvillkor, som begagnas av enskilda, äro i regel utarbetade av någon intresseorganisation; även inom näringslivet utgöra villkoren ofta resultatet av samarbete i någon form.

Standardvillkoren framträda i olika yttre skepnader. En vanlig form är standardformuläret, en blankett innehållande dels standardiserade avtalsvillkor, dels plats för individuella villkor — angående t.ex. prestationers storlek och prestationstid — och för underskrifter, vittnesintyg o.d. Såsom exempel på dylika standardformulär kunde nämnas skuldsedlar, certepartier, hyresavtalsformulär m.m. Stundom innehålla standardformulären icke några egentliga uppgifter rörande avtalsvillkoren utan allenast en hänvisning till »allmänna leveransbestämmelser», »allmänna avtalsvillkor» eller dylikt; dessa bruka då finnas tryckta separat. Så är i Finland fallet exempelvis med entreprenadkontrakt inom byggnadsbranschen. Någon gång händer det, att de allmänna villkoren hänvisa till en »ännu allmännare» uppsättning villkor.

I de fall som här nämnts framgår standardvillkorens existens direkt eller indirekt av själva kontraktsurkunden. Det förekommer

emellertid ej sällan, att villkoren ingå i andra urkunder, t.ex. sådana som avtalskontrahent får mottaga innan avtal sluts eller sådana som tillställas honom först efter det egentliga avtalsslutet. Det är sålunda tämligen vanligt att intaga mer eller mindre fullständiga avtalsvillkor i ordersedlar och ansökningsblanketter (t.ex. inom försäkringsväsendet) i försäkringsbrev och konossement samt i fakturor och kvitton. Ja, det inträffar t.o.m. att avtalsvillkor förekomma tryckta på brevblanketter.

Ofta nog framträda standardvillkoren icke på ett sådant sätt att man kunde tala om standardformulär. Denna framställing begränsas emellertid icke snävt till de egentliga standardformulären. Ur juridisk synpunkt sett är det icke formen — formuläret etc. — som är det väsentliga. Det väsentliga är själva villkoren, närmare bestämt standardiserade villkor utarbetade för ett större antal *enskilda avtal.* Framställningen kommer alltså att gälla sådana villkor överhuvud. De benämnas här nedan företrädesvis *allmänna avtalsvillkor,* förkortat *AAv.* Utanför framställningens ram falla sådana formulär, som utarbetats i rent upplysningssyfte, t.ex. formulären i handböcker o.d., ävensom andra formulär, vilka icke utarbetats av någon avtalsslutande part eller hans organisation.

Här har redan lämnats exempel på användning av AAv inom bank- och försäkringsväsendet, sjöfarten, byggnadsbranschen och hyresväsendet. Vidare kunde nämnas industrins leveransbestämmelser, storföretagens och statens inköpsbestämmelser, de detaljerade kontraktsformulären för internationell trävaruhandel samt handeln med råvaror överhuvud,[1] avbetalningsvillkor, speditionsvillkor samt alla de brokiga avtalsvillkor, som begagnas av hantverkare, tvättinrättningar, reparationsverkstäder m.m. Jämväl kollektivavtal och arbetsreglementen innehålla AAv. Slutligen må nämnas sådana bestämmelser som t.ex. järnvägstrafikstadgor även om dessa, såsom exempelvis i Finland är fallet, givits förordnings form (F 26. 4. 1929 n:o 233).

Såsom nedan närmare visas, kunna omständigheterna vid utarbetandet av AAv äga betydande juridisk relevans. I detta avseende kan man skilja mellan *ensidiga* AAv, som utarbetats av den ena avtalsparten (eller hans intresseorganisation) allena, samt det som i engelsk litteratur

[1] De viktigaste finländska avtalsformulären för trävaruexport återfinnas i The Finnish Timber and Paper Calendar (senaste upplaga 1954). Det må anmärkas, att »Uniform» formuläret ändrats år 1955. Se vidare för Finlands del *Raninen,* Valmiin puutavaran kauppa, Helsinki 1951, samt för Sveriges t.ex. *Berg,* Kommentar till trävarukontrakt, Uppsala 1930, *Ullman,* Om trävarukontrakt, Sthlm 1954. — *Rabel* s. 38 anför den internationella handeln med råvaror som exempel på områden, där standardformulären helt dominera.

brukar kallas »*agreed documents*», vid vilkas utarbetande vardera avtalsparten varit representerad. De ensidiga AAv kunna vara utarbetade av ett enda företag, av flera företag i samråd, t.ex. i anslutning till ett kartellavtal, eller av en organisation; i de två sistnämnda fallen förekommer det, att avvikelser från fastställda AAv förbjudes genom avtal eller organisationsbeslut. Agreed documents förekomma t.ex. inom trävaruhandeln samt på befraktningens område.[2]

Vid utarbetande av AAv, förekommer ej sällan samarbete på *internationell bas*. Detta gäller såväl ensidiga villkor som agreed documents. Exempel härpå finna vi icke blott inom den internationella handeln och sjöfarten utan jämväl på sådana områden som spedition och förlagsverksamhet, där nordiskt samarbete lett till ensartade normer. (Nordiskt Speditörförbunds allmänna bestämmelser av år 1919, reviderade år 1954, resp. normerna för förlagsavtal av år 1947). Av stort intresse är det försök, som gjorts att förenhetliga de internationella leveranskontrakten för verkstadsindustrin. Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE) har tagit initiativ till förhandlingar härom och dessa ha lett till att särskilda kontraktsformulär utarbetats. Såväl leverantör- som köparsidan har varit representerad vid underhandlingarna, varigenom de resultat som nåtts vunnit i betydelse. De utarbetade formulären äro icke formellt behandlade eller stadfästa av ECE, men det oaktat torde de redan nu ha vunnit tillämpning i flera länder.[3]

I samband med denna redogörelse för olika slag av AAv må ännu nämnas, att AAv stundom *stadfästas* av myndighet eller av någon annan instans, i Finland t.ex. Centralhandelskammaren, som kan göra anspråk på objektivitet. Tidigare har redan nämnts trafikstadgan för statens järnvägar ävensom arbetsreglementet (varom närmare nedan v. not 13—14). I många länder förekommer stadfästelse av olika slag av försäkringsvillkor. För Finlands del må nämnas, att Handels- och industriministeriet har att för allmänna upplagsmagasin stadfästa reglemente innehållande bl.a. formen för upplagsbevis och warrant (F 30. 9. 1892 § 2, Kung. 25. 5. 1893 § 1). Ibland medverkar myndighet till AAv:s

---

[2] På sjöfrakträttens område förekomma såväl ensidiga AAv som på olika sätt tillkomna agreed documents. Se härom t.ex. *Jantzen* s. 4 ff., *Gram* s. 31 ff.

[3] Se närmare *v. Sydow—Andersson*, Allmänna leveransbestämmelser, Sthlm 1955. ECE:s officiella kommentar bär rubriken »Commentary on the general conditions for the supply of plant and machinery for export.» Jfr vidare *Rodhe*, JFT 1957 s. 6 ff.

uppkomst sålunda, att någon tjänsteman deltar i överläggningar rörande villkorens utformning.[3a]

2. De allmänna avtalsvillkoren ha en viktig positiv funktion däri, att de befordra *snabbhet och effektivitet* inom näringslivet, och de utgöra sålunda ett betydelsefullt led vid rationalisering av distributionen. Härigenom komma AAv att vara till nytta icke blott för företagen själva utan — indirekt — för samhället i dess helhet.

Företagens kunder ha icke blott nyssnämnda indirekta nytta av AAv utan jämväl direkta fördelar. Först och främst är det ju en fördel även för kunderna, om avtalsförhandlingarna kunna göras snabba och enkla. Vidare må framhållas, att likformiga avtalsvillkor befordra *likställigheten* mellan kunderna; detta är visserligen icke något som kunde uppskattas i pengar men dess värde behöver icke fördenskull underskattas.

Begagnandet av likformiga avtalsvillkor i ett stort antal fall och under längre tid brukar småningom leda till, att avtalsvillkoren bli bättre genomtänkta och utformade än villkoren i individuella avtal. Genom sin *klarhet* förebygga sålunda goda AAv tvister och rättegångar. De ge också vardera parten ökade möjligheter till exakt kalkylering; sålunda vet ofta nog även kunden på förhand vilka allmänna villkor som kommer att begagnas.

Standardiseringen av avtalsvillkor har emellertid också medfört *nackdelar.* Och då man i juridiken diskuterar de AAv:s problem är det nog i allmänhet skuggsidorna, som i främsta rummet dryftas.

För företagen har AAv bl.a. den nackdelen, att de medföra risk för *misstag;* man begagnar t.ex. ett oriktigt formulär eller man hänvisar till oriktiga AAv eller ock glömmer man att stryka ut otillämpliga klausuler eller att fylla i tomrummen på en blankett. Risker av denna art föreligga i allmänhet icke, då man avtalar på individuella villkor. Sannolikheten för att dylika misstag skola göras ökar på grund av att de som begagna formulären ofta nog icke bry sig om att ta del av deras innehåll; avtalsvillkorens mångfald och invecklade beskaffenhet samt en överdriven tro på formulärens förträfflighet skapar förutsättningar för det slagets indolens.

Det sist sagda pekar också på en annan nackdel, som enligt vad erfarenheten visar icke bör underskattas. Många standardformulär och AAv äro nämligen i själva verket *icke så väl redigerade* som man gärna

---

[3a] Så i Finland btr. de allmänna entreprenadvillkoren inom byggnadsbranschen enligt uppgift tryckt på formuläret.

ville tro med tanke på deras stora utbredning. Och i sådana fall är det uppenbart, att standardavtal kunna leda till betydligt sämre resultat än individuella avtal. Bristerna i de AAv kunna ligga såväl i den yttre formen som i innehållet. Det finns avtalsformulär, som sakna varje tillstymmelse till systematik och som dessutom äro tryckta med så fin stil eller annars så otydligt, att de helt enkelt icke äro läsliga utan särskilda hjälpmedel. Det har faktiskt hänt, att ett och samma formulär innehållit ända upp till fyra olika klausuler rörande samma sak.[4] Det inträffar också, att man begagnar föråldrade avtalsvillkor, som strida mot ny tvingande lagstiftning.

De ovan skildrade nackdelarna äro till men även för den enskilde medborgaren, som sluter avtal med AAv. Men för honom ligger, såsom man i den juridiska doktrinen starkt betonat, den största risken på ett annat plan. De företag, som utarbeta AAv, göra nämligen ingalunda alltid detta allenast eller ens huvudsakligast i rationaliseringssyfte utan mången gång är tvärtom *huvudsyftet att åstadkomma för företagen särskilt förmånliga* — och alltså för motparten särskilt oförmånliga — *villkor*. Detta kan gälla såväl då avtalsvillkoren utarbetas av karteller eller av företag i monopolställning som i andra fall. Och det kan gälla ej blott i fråga om de privata företagens AAv utan jämväl för de avtalsvillkor som begagnas av stat och kommun.

Men kan man då icke säga, att dylika risker alltid finnas, då avtalsfrihet råder? Även om man i princip ville besvara den frågan jakande kan man dock icke förneka, att skuggsidorna i de fall det här är fråga om äro särskilt accentuerade.[5] Den enskilde medborgaren befinner sig för det första ofta i ett tvångsläge såtillvida, att han är beroende av att sluta avtal med visst eller vissa företag medan företagen å andra sidan ha råd att avstå från den enskilde kunden, såframt denne icke vill underkasta sig företagens villkor. Den känsla av svaghet, som den enskilde i så fall lätt får, leder till, att han icke bryr sig om att närmare studera avtalsvillkoren, vilka därigenom kunna bereda honom obehagliga överraskningar vid avtalets fullgörande. Och även om en »monopolsituation» icke föreligger, underlåter en vanlig medborgare ofta nog av andra skäl att ta del av avtalsvillkoren. Han litar kanske

---

[4] Krigsklausuler i konossement, *Gram* s. 25. Ett annat exempel omtalas av *Nordborg* s. 7: Konossementsformulär, som å ena sidan generellt hänvisa till Haagreglerna (»Paramount Clause») men som å andra sidan innehålla mot Haagreglerna stridande detaljbestämmelser. Jfr även *NJA 1951 s. 138.*

[5] Här kunde hänvisas till de flesta av de arbeten som nedan citeras. Särskilt skall blott framhållas *Raiser* s. 19.

på motparten, han har icke tid att gå igenom de långa och invecklade bestämmelserna eller han har helt enkelt icke på grund av bristande kunnighet eller på grund av klausulernas »yvighet» [6] förmåga att sätta sig in i deras innehåll. Ofta är väl också situationen den, att kunden optimistiskt litar på att avtalsförhållandet kommer att avvecklas utan komplikationer och att de AAv, som ju i regel främst avse att reglera »sjukdomsfallen», icke komma att bli aktuella.

Såsom exempel på AAv, som särskilt ofta kritiserats på grund av sin ensidighet, kunde anföras speditionsvillkoren i Tyskland,[7] järnvägarnas villkor för passagerarbefordran i England [8] samt olika typer av leveransbestämmelser, särskilt inom metallindustrin.[9] I regel har kritiken riktat sig mot de klausuler, varigenom företagen antingen helt eller delvis friskrivit sig från ansvar för direkt eller indirekt skada eller berövat motparten all annan rätt på grund av fel i såld vara än rätten att få godset reparerat; dylika klausuler ha ofta kompletterats med korta reklamationsfrister för kunden.

Hårda avtalsvillkor försvaras ibland med framhållande av att i praktiken företaget visar kulans och frivilligt avstår från att tillämpa villkoren, såframt dessa faktiskt i ett konkret fall skulle leda till obillighet. Härmed kan man emellertid icke generellt försvara dylika villkor, ty även om de moraliskt mera högt stående företagsledarna visa kulans så brukar det finnas andra som utnyttja alla möjligheter.

Då AAv behandlas i juridiska framställningar är tonen ofta helt negativ. Att dylika avtalsvillkor ha negativa drag, torde också utvisas av det här sagda. Men det torde jämväl framgå, att AAv också ha betydande positiva funktioner och att det i varje fall vore otänkbart att försöka avskaffa dem. Det är därför icke riktigt att fråga sig, om man bör motverka eller befordra användningen av AAv utan det riktiga är ett *både — och;* AAv böra betraktas såsom något värdefullt och nyttigt men samtidigt bör man bekämpa missbruk. Denna synpunkt kan äga sin betydelse ej blott i en rättspolitisk diskussion utan även de lege lata.

3. Hur ha nu juristerna förhållit sig till de AAv? Ett kort och onyanserat svar är, att man i stort sett förhållit sig mera ointresserad

[6] Uttrycket lånat av *Schmidt,* Frakträtt s. 56.

[7] Se t.ex. *Raiser* ss. 36 f., 209 f.., 311 f.

[8] Se t.ex. *Prausnitz* s. 65 ff., *Anson* s. 31 f. (not 2).

[9] Se *Rodhe,* JFT 1957 s. 6 ff., *Schlegelberger—Hildebrandt* § 346 Anm. 27. — Att ECE, såsom ovan vid not 3 framhållits, valt att behandla just metallindustrins leveransvillkor, beror väl ej av någon tillfällighet.

än vad som varit motiverat med tanke på de standardiserade avtalsvillkorens praktiska betydelse. I detta avsnitt skall lämnas en första översikt av lagstiftarens samt domstolarnas och den juridiska doktrinens hållning. En mera detaljerad undersökning av gällande rätt följer i avsnitten II—IV.

a) Inom *lagstiftningen* återfinna vi icke många bestämmelser, som omedelbart skulle gälla AAv. De enda lagar, som tagit upp de AAv såsom ett allmänt problem, äro veterligen den polska obligationslagen av år 1933 samt den italienska civillagboken av år 1942. Den förra (art. 71) stadgar, att den ena partens AAv binda den andra parten allenast såframt de överlämnats till motparten vid avtalsslutet eller användandet av AAv kan påräknas antingen med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet eller med hänsyn till fallets art och motparten i sistnämnda fall varit i tillfälle att utan svårighet göra sig förtrogen med bestämmelsernas innehåll.[10] Den italienska lagen, art. 1370, innehåller en tolkningsregel, varom närmare nedan (avsnitt IV).

Ej heller specialstadganden rörande AAv äro vanliga. Det kan dock nämnas, att man i Frankrike redan så tidigt som år 1757 ingrep mot oskäliga villkor i sjöförsäkringsavtal — det område där väl standardvillkorens problem först blev aktuellt — genom att helt sonika förbjuda tryckta bestämmelser, en åtgärd som vann såväl gillande som ogillande inom dåtida doktrin. Bestämmelsen, en ordonance av amiralitetet, förblev dock icke länge i kraft.[11] Inom den nordiska rätten torde andra lagstadganden ej i detta sammanhang förtjäna nämnas än bestämmelserna i § 5 av dels den danska, dels den norska hyreslagen.[12] Det danska lagrummet har följande lydelse: »Udfærdiges Aftalen ved Benyttelse af trykt eller paa anden mekanisk Maade fremstillet Blanket, skal det tydligt angives, paa hvilke Punkter der tillægges Lejeren mindre vidtgaaende Rettigheder eller paalægges ham mere vidtgaaende Forpliktelser end angivet i nærværende Lov.» Det norska lagrummet innehåller en motsvarande bestämmelse med tillägget: »Er dette icke gjort, blir bestemmelsen icke bindende for leieren, som for så vidt kan holde sig til loven — — —.» Dessutom ges enligt den norska lagen vederbörande myndighet rätt att fastställa normalkontrakt och att framtvinga användningen av ett sådant kontrakt.

---

10 *Rukser*, Zeitschr. f. ausl. und int. Privatrecht 8 (1934) s. 355, *Prausnitz* s. 50.

11 *Prausnitz* s. 16 f.

12 Lov om Leje 6. 9. 1947 nr 347 (Danmark) resp. Lov om husleje 16. 6. 1939 nr 6.

Det vore dock ej riktigt att stanna vid de lagrum, som uttryckligen nämna tryckta blanketter eller AAv. Därjämte bör nämligen beaktas den lagstiftning, som visserligen icke uttryckligt omnämner AAv men som dock skapats med särskild tanke på just dylika avtalsvillkor. Såsom exempel kunde nämnas lagarna om avbetalningsköp och lagarna om försäkringsavtal; inom de nordiska försäkringsavtalslagarna förtjänar § 34 en särskild uppmärksamhet i föreliggande sammanhang. På skuldebrevsrättens område möter § 8 i de nordiska skuldebrevslagarna, ett stadgande som enligt lagarnas förarbeten i främsta rummet skall gälla just villkor i (bankernas) tryckta skuldsedelblanketter. Även § 33 i skuldebrevslagarna [12a] rörande legitimationsklausuler i motböcker kan nämnas.

Den nordiska lagstiftning som här omnämnts har haft det gemensamt, att den främst gått ut på att motverka obilliga avtalsklausuler. Detsamma kan väl också sägas om den lagstiftning rörande industriella arbetsreglementen, som förekommer i Norge och Finland.[13] Här möter oss en intresseväckande metod att komma till rätta med oskäligheten. Avtalsvillkoren (reglementet) uppgöras visserligen av arbetsgivaren allena men de kunna icke tillämpas förrän arbetarparten givits tillfälle att yttra sig om dem samt offentlig myndighet stadfäst dem; stadfästelse skall äga rum allenast såframt villkoren befinnas skäliga. Någon självständig rätt att föreskriva reglementets innehåll äger myndighet ej.[14]

b) Diskussionen inom *doktrinen* kan sägas ha tagit sin början först under detta sekel, närmare bestämt år 1901, då *Raymond Saleilles* i sin skrift »De la Déclaration de Volonté» ställde AAv under debatt. Han framhåller, att många faktiskt existerande rättshandlingstyper icke observerats av rätten och att detta vore fallet med exempelvis det han kallar »contrats d'adhésion», t.ex. avtalen mellan storindustrins arbetsgivare och deras arbetstagare samt mellan de stora järnvägsbolagen och allmänheten. Här vore det icke annat än till namnet fråga om avtal utan snarare om något som påminde om lagstiftning; så dominerande

---

[12a] För Norges del § 31.

[13] Se för Norges del Arbeidervernloven 1936 §§ 34—39 och för Finlands L ang. arbetsreglementen 1. 6. 1922 samt härtill *Vuorio,* kap. 6. — I Frankrike, där en motsvarighet till arbetsreglementena förekommer, »reglement d'atelier», brukar dessa anföras såsom typiska exempel på »contrats d'adhésion», jfr nedan v. not 15.

[14] Det må ytterligare påpekas, att ändring av arbetsreglemente i Finland förutsätter en likadan procedur som stiftandet samt att ändring icke träder i kraft innan det nya reglementet varit anslaget på arbetsplatsen under en tidsrymd som är lika lång som den i reglementet fastställda uppsägningstiden.

vore den ena partens vilja vid »avtalets» tillkomst. Saleilles' konstruktion av contrats d'adhésion såsom något utanför avtalslärans gränser stående har icke slagit igenom i det *franska* rättslivet. Huvudinvändningen i doktrinen är, att gränsen mellan contrats d'adhésion och andra kontrakt vore omöjlig att draga; härtill komme ytterligare att om de förra förklarades icke underlyda avtalsreglerna så stode man praktiskt taget utan regler.[15] Detta förringar givetvis icke betydelsen av att säregenheterna hos contrats d'adhésion ställdes under debatt. För denna framställning är det av vikt att konstatera, att likhetstecken ej kan sättas mellan contrats d'adhésion och AAv; den förstnämnda termen avser blott sådana situationer, där den ena parten har en helt dominerande ställning i förhållande till den andra, något som ingalunda behöver vara fallet då AAv användas.

Den livligaste diskussionen rörande AAv, »Allgemeine Geschäftsbedingungen»[16], har försiggått inom den *tysskspråkiga* litteraturens ram. Det viktigaste arbetet är säkerligen *Ludwig Raisers* tidigare nämnda monografi från 1935, sannolikt det ledande arbetet på sitt område inom hela den juridiska litteraturen.[17] Olika åsikter angående de allmänna avtalsvillkorens »natur» och betydelse ha givetvis anförts och enligt vad moderna tyska författare uppge, har någon definitiv enighet rörande de viktigaste rättsreglerna på området ännu ej nåtts i Tyskland; en författare betecknar sålunda de allmänna avtals- och leveransbestämmelserna såsom »ein Sorgenkind der Dogmatik».[18] Det torde dock icke vara alltför djärvt att fastslå följande såsom allmänt vedertaget i dagens (Väst-) Tyskland: De AAv skilja sig icke i princip från andra avtalsvillkor. Även då AAv begagnas, skola alltså enligt huvudregeln BGB:s och HGB:s allmänna regler följas. Den åsikt som på sina håll framställts, att då AAv begagnas, parterna icke slöte något verkligt avtal utan blott underkastade (unterwerfen) sig villkoren på samma sätt som man underkastade sig lag — alltså en variant av Saleilles' lära — underkännes såsom allmän »förklaringsgrund» av rättspraxis och de ledande

[15] Se *Planiol—Ripert—Esmein* n:ris 122—123, *Raiser* § 13. II. — Förf. har ej haft tillgång till Saleilles' ovannämnda arbete.

[16] Ibland stöter man också på uttrycken »Massenverträge», »Schablonenverträge» och »Adhäsionsverträge».

[17] En omfattande litteraturförteckning finnes hos *Enneccerus—Nipperdey* § 49 not 11, § 163 not 17. — Raisers arbete liksom ock flera andra av specialarbetena på området kunna ej uppbringas på något bibliotek i Finland.

[18] *v. Godin* § 346 Anm. 17.

författarna.[19] En helt annan sak är, att man gör vissa avvikelser från de allmänna reglerna för att komma till acceptabla resultat vid lösningen av de enskilda rättsfrågorna; det kan f.ö. sägas vara en allmän tendens inom modern tysk doktrin att alltmera frigöra sig från ordalagen i de nu mer än halvsekelgamla BGB och HGB.

Även *den anglo-amerikanska rätten* har företrädesvis bedömt »standardized contracts», »standard form contracts» enligt de allmänna avtalsreglerna, låt vara att speciella regler fått skapas för särskilda fall; i allmänhet ha domstolarna icke *öppet* frångått de allmänna avtalsreglerna. Diskussionen inom den engelska doktrinen har varit sparsam; det främsta arbetet är den tidigare nämnda monografin av *Prausnitz* (1937).[20] I U.S.A. har doktrinen enligt vad det synes varit ännu mindre intresserad av de allmänna avtalsvillkorens problem än i England; det förefaller emellertid som om intresset nu vore statt i ökning.[21] Det må antecknas, att *Ehrenzweig* helt nyligen i en intressant artikel för amerikansk rätts del betonat betydelsen av Saleilles' konstruktion, d.v.s. vikten av att — åtminstone i vissa avseenden — skarpt skilja mellan »adhesion contracts», där styrkeförhållandet vid avtalsslutet varit ojämnt, samt övriga avtal, oberoende av om vid dessa sistnämnda AAv begagnats eller ej.[22]

Vad slutligen beträffar de *nordiska länderna*[23] må på detta ställe blott framhållas, att någon tendens att bryta loss de allmänna avtalsvillkoren (»standardkontrakten», »standardformulären», »typkontrakten», »massavtalen på tryckta blanketter») ur avtalsrätten icke kunnat förmärkas. Detta gäller såväl rättspraxis som doktrin. Intresset för AAv såsom ett allmänt problem har varit ringa. Inga monografier eller ens uppsatser ha ägnats detta ämne. Denna brist på intresse återspeglas också i rättspraxis, särskilt för Finlands del, och den har lett till att domsmotiveringar och rättsfallsregister ofta nog icke lämna för ämnets behandling erforderliga upplysningar. En sak för sig är att man mycket

[19] *Raiser* § 13, *Enneccerus—Nipperdey* § 163. VI. 2, *v. Godin* § 346 Anm. 17 c. A. å. btr. storföretagens AAv, *Schlegelberger—Hildebrandt* § 346 Anm. 30, som till stöd åberopar uttalanden av domstolarna.

[20] Se vidare t.ex. *Anson* ss. 28—32, *Pollock* ss. 40—43, *Light*, The legal aspects of business, 3rd ed., Bath 1953, ss. 132—134, *Sales* ss. 318—342.

[21] Se *Corbin* § 559 samt ett flertal andra §§ jämte litteraturuppgifter i § 559 not 20 (1951 och 1954), *Kessler—Sharp*, Contracts, New York 1953 s. 134.

[22] Columbia Law Review LIII (1953) ss. 1072—1090.

[23] Tyvärr ha ytterst få uppgifter om *isländska* förhållanden stått författaren till buds.

ofta — man vore nästan benägen att säga var som helst — i den nordiska förmögenhetsrättslitteraturen stöter på kortare uttalanden i någon eller några av de frågor som ha med de allmänna avtalsvillkoren att göra. Skall någon här nämnas framom andra är detta — såsom så ofta annars — *Henry Ussing,* vars Aftaler [24] i en koncentrerad form innehåller en värdefull redogörelse för AAv såsom ett *allmänt* problem. Värdefulla utblickar gör jämväl *Schmidt* i sina försäkringsrättsliga och sjörättsliga arbeten.[25]

II. AVTALSSLUTET.

1. Under vilka förutsättningar bli AAv normerande för ett enskilt avtal? Detta är det första av de AAv:s problem. Ett annat problem är, huruvida och under vilka förutsättningar enskilda klausuler kunna bli overksamma, ehuru villkoren såsom en helhet äro gällande för avtalsparterna. Här får man skilja mellan olika grunder för overksamheten. Det tredje huvudspörsmålet gäller tolkningen av avtalsvillkoren.

Då nyssnämnda spörsmål behandlas här nedan — det första i detta avsnitt och de andra i avsnitt III resp. IV — är det icke möjligt att gå utanför en allmänt avtalsrättslig ram; en närmare undersökning av särskilda avtals- och klausultyper måste i denna framställning lämnas därhän.

Det material som utnyttjas hänför sig företrädesvis till den nordiska rättens område. Författaren hyser dock icke den illusionen, att materialet vore fullständigt ens inom denna ram; en noggrann undersökning av materialet försvåras dels av att det ligger utspritt på ett flertal olika rättsområden, dels, såsom redan antytts, av otydligheter i rättsfallsmaterialet.

AAv uppställas så gott som enbart av näringsidkare eller på näringsidkares initiativ. Med hänsyn härtill må det vara tillåtet att här nedan för undvikande av tyngande upprepningar stundom begagna allenast »*företag*» för den avtalspart, som påkallat användningen av AAv, och »*kund*» för motparten; »*kunden*» kan i själva verket också vara ett affärsföretag.

---

[24] Särskilt § 18. IV samt § 39. I—II. Ussing tar i § 18 not 61 uttryckligt avstånd från konstruktionen contrats d'adhésion.

[25] Se dels Faran kap. 10, dels Frakträtt I: 12.

2. På det område, där avtalsfrihet (»Gestaltungsfreiheit») råder, ha avtalskontrahenter kompetens att bestämma sitt avtals innehåll.[25a] Då de sluta avtalet, kunna de lika väl begagna färdiga AAv som utarbeta individuella villkor. Avtalsvillkoren binda parterna — åtminstone — från den tidpunkt, då parterna kommit överens om att göra villkoren till en del av sitt avtal.

Då AAv begagnas, är läget ofta det att blott den ene avtalskontrahenten *uttryckligen* hänvisar till eller godkänner villkoren. Under vilka förutsättningar kunna dessa i så fall bli bindande för medkontrahenten?

Såsom svar på denna fråga kan till en början sägas: Har den ena parten *innan avtalet slöts* förklarat sig vilja inkludera vissa AAv i avtalet, blir motparten bunden av villkoren (såsom en helhet), såframt han förstod eller borde ha förstått den förres avsikt och han det oaktat underlät att, innan avtalet slöts, protestera mot villkoren.[26] Denna regel gäller icke blott, då avtalet görs upp genom ifyllande av en blankett som innehåller samtliga villkor [26a] eller villkoren annars finnas tillgängliga för vardera parten då avtalet undertecknas, utan även, då den ena parten — eller kanske båda — vid avtalsslutet saknade verklig kännedom om villkorens exakta innehåll.[27] Om ett avtalsformulär innehåller hänvisning till vissa AAv och kunden observerade eller borde ha observerat hänvisningen, blir han sålunda i princip bunden av dessa villkor.[28]

[25a] Om lagstiftning, enligt vilken myndighet äger påbjuda användning av vissa AAv, se nedan efter not 60 samt vid noterna 114, 115.

[26] En protest mot villkoren behöver icke, för att vara effektiv, göras uttryckligen, utan den kan också göras genom motförslag, som innehåller avvikelser från de AAv; i sistnämnda fall kan det tänkas att de AAv bli partiellt gällande. För att protest skall äga betydelse, krävs det givetvis, att den som avgivit protesten icke därefter — före avtalsslutet — återtar densamma.

[26a] Se t.ex. *NJA 1924 s. 620, SvJT 1944 rfl. s. 38.*

[27] I sådana fall kan emellertid en *enskild klausul* lättare än i de tidigare nämnda fallen förklaras overksam. Se nedan III: 5.

[28] *Schmidt,* Faran s. 161 ff. — Skall avtal slutas i viss *form* kan man fråga, huruvida en hänvisning allena är tillräcklig. Det är uppenbart, att vid fastighetsköp i Finland en hänvisning i köpebrev till AAv icke kan leda till att dessa villkor bleve gällande för parterna; enligt JB 1: 2 böra »de villkor, varå överlåtelsen sig grundar, intagas i handling som offentligt köpvittne jämte av honom tillkallat vittne bestyrker». Däremot har man i rättspraxis — trots att skiljeavtal skall slutas skriftligen för att vara giltigt (L om skiljemannaförfarande 4. 2. 1928 § 3) — såsom skiljeavtal godtagit ett behörigen undertecknat entreprenadkontrakt, som icke själv innehöll någon skiljedomsklausul men som hänvisade till allmänna avtalsvillkor innehållande dylik bestämmelse. Se *HD 1953 M 112.* Jfr även *HD 1934 M 35* samt *NRT 1946 s. 749.* I annan riktning *HD 1932 M 175.* Uppenbart är att man icke

Den största svårigheten vid tillämpningen av denna regel är att avgöra, när en kund *borde* förstå, att företaget vill inkludera sina AAv i avtalet. Något uttryckligt påpekande kan icke anses erforderligt; det är tillräckligt om företaget hänvisar till villkoren på ett sådant sätt, att en normal kunds uppmärksamhet kan antagas bli väckt.[29] Företaget får utgå från, att kunden tar del av de handlingar som tillställas honom och att sålunda särskilt tryckta AAv, som bifogas företagets anbud eller svar, bli gällande även om uttrycklig hänvisning till villkoren icke ingår i anbudet eller svaret (jfr AvtL § 6 mom. 2). På motsvarande sätt måste även avtalsvillkoren på baksidan av ett avtalsformulär bedömas. Villkoren bli bindande utan särskild hänvisning, för så vitt det kan anses höra till normal omsorg hos kunden att granska formulärets baksida;[30] en sådan granskning kan emellertid ingalunda alltid krävas. Motsvarande regler böra principiellt tillämpas jämväl i det fall, att anslag om AAv finnes uppsatt i ett företags affärslokal; tillämpningen av reglerna torde emellertid i sådana fall, åtminstone för finländsk rätts del, oftast leda till ett för företaget negativt resultat, emedan anslag om AAv hör till ovanligheten.[31]

Göres hänvisning till AAv först *efter det avtal slutits,* kommer hänvisningen i allmänhet att sakna betydelse för detta avtals del. Någon allmän regel om reklamationsskyldighet för den, till vilken hänvisningen är riktad, torde knappast kunna uppställas.[31a]

Det finns dock några gränsfall, som äro värda närmare uppmärksamhet. För det första gäller det att avgöra, om det sagda äger tillämpning även då hänvisningen görs i ett *bekräftelsebrev,* efter det egentliga avtalsslutet. Inom många branscher äro dylika brev så vanliga, att de kunna betraktas såsom ett normalt led i avtalsmekanismen.

kan giva någon generell regel för alla formbundna avtal utan att de olika formbestämmelserna få tolkas var för sig.

[29] Så i huvudsak även tysk doktrin och praxis, *Raiser* § 17, *v. Godin* § 346 Anm. 17, 17a, 17b. Detsamma gäller även engelsk rätt, *Prausnitz* kap. II, särsk. s. 61 ff., *Anson* s. 29 ff., *Sales* s. 320 ff. Det är dock möjligt, att man i engelsk rätt är försiktigare än i Tyskland och i Norden med att antaga, att tillräckligt tydlig hänvisning gjorts. Jfr not 30 nedan. — Se vidare *NRT 1930 s. 986, NJA 1930 A nr 306.*

[30] I engelsk rätt anses det vara betydelsefullt med en uttrycklig hänvisning: »For conditions see back». Det synes dock vara svårt att exakt angiva vilken betydelse domstolarna tillmäta (frånvaron av) en dylik hänvisning. Se *Anson* s. 30 f., *Sales* vid och i not 16, *Pollock* s. 42. Jfr *Nordborg* s. 8.

[31] Se även *Raiser,* Neue Juristische Wochenschrift 1952 s. 625 f., som varnar för att godtaga anslag såsom en tillräcklig hänvisning.

[31a] Jfr *NRT 1917 s. 221 nr 7.*

I så fall — det är då fråga om handelsköp och andra avtal mellan affärsföretag — kan det inte föreligga någon motiverad anledning att helt se bort från hänvisningen; underlåter mottagaren att reklamera, bli de AAv enligt grunderna för AvtL § 6 mom. 2 en del av avtalet.[32] Det synes inte heller här föreligga något skäl att kräva uttrycklig hänvisning, såframt tillräckligt tydlig »tyst» hänvisning gjorts.[33]

Rent principiellt torde det som sagts om bekräftelsebrev kunna tillämpas jämväl i andra motsvarande fall, t.ex. då *försäkringsbrev* eller *konossement* utges efter det vederbörande försäkrings- eller fraktavtal slutits och försäkringsbrevet respektive konossementet avviker från avtalet. Man bör kunna förutsätta, att kunden med normal omsorg granskar den urkund — försäkringsbrevet, konossementet — som skall utgöra det främsta beviset för hans rätt och man bör också, om kunden är affärsman, kunna kräva, att han reklamerar om han icke vill bliva bunden av urkundens innehåll.[34] Då bör emellertid den reservationen göras, att om ansökan om försäkring gjorts på en blankett innehållande vissa villkor eller ett certeparti med tryckta avtalsvillkor utgivits innan konossementet utfärdas, försäkringstagaren resp. befraktaren icke kan

[32] *HD 1933 M 451:* En firma i Finland beställde av en fransk firma en viss mängd garn. I sitt bekräftelsebrev hänvisade den franska firman till medföljande franskspråkiga AAv. Då sedermera leveransen försenades och tvist på grund härav uppkom mellan firmorna, hänvisade den franska firman till vissa för denna gynnsamma bestämmelser i AAv och fick medhåll i alla instanser, i HD efter omröstning (4—1). HD uttalade, att importören måste anses ha godkänt de AAv. Justitierådet Petäys, som var av avvikande mening, ansåg däremot icke importören med hänsyn till omständigheterna ha varit skyldig att ta del av AAv, då dessa voro avfattade på franska. — Det må framhållas, att bekräftelsebrevet i detta fall måhända måste uppfattas såsom ett svar och att AAv sålunda tillställdes kunden redan innan avtalet slöts. RR hänvisar uttryckligen till AvtL § 6 mom. 2 medan HovR:s och HD:s dom saknar sådan hänvisning. Enbart härav får emellertid icke slutas, att bekräftelsebrevet skulle ha avsänts efter avtalets slutande. Om detta rättsfall, se vidare Petäys korta kommentar, DL 1934 rfl s. 1. Se även *NJA 1946 A nr 63* samt *1949 s. 609*. I sistnämnda fall fann visserligen HD:s majoritet en skiljedomsklausul i AAv icke binda kunden, men även majoriteten synes ha ansett att de AAv i övrigt kunde ha blivit en del av avtalet. Se även det i föreg. not nämnda fallet. — I den tyska doktrinen är den i texten framställda åsikten dominerande. Se t.ex. *v. Godin* § 346 Anm. 16 h jfr Anm 17 a.

[33] Så synbarligen *Ussing* § 39 v. not 51—52. A.å. *NRT 1925 s. 945* samt *Raninen,* Vahvistuskirje, Helsinki 1937 s. 84 ff. i anslutning till tysk rätt, varom t.ex. *v. Godin* § 346 Anm. 17 a, *Schlegelberger—Hildebrandt* § 346 Anm. 30.

[34] Se t.ex. *NJA 1919 s. 359:* Isklausul, som icke ingick i muntligt befraktningsavtal men som upptogs i konossement å lasten, ansågs bindande för befraktaren som utan protest mottagit konossementet. I samma riktning *NJA 1949 s. 724.*

anses vårdslös enbart därför att han underlåter att i detalj jämföra villkoren i de båda urkunderna.[35]

Med hänsyn till att *faktura* — i motsats till vad som gäller tidigare nämnda urkunder — i regel utges först i slutskedet av ett avtalsförhållandes avveckling, kan det vara motiverat att icke uppställa några särdeles stränga krav på reklamation för köpare (fakturans mottagare), som anser någon eller några bestämmelser i fakturan stå i strid med avtalet. Mot denna bakgrund får man se stadgandet i KöpL § 6 samt inställningen till en analog användning av detta lagrum. Någon annan utvidgning av lagrummets egentliga tillämpninsområde kan icke påvisas än att köparen — vid äventyr av en omkastning av bevisbördan — ansetts skyldig att reklamera icke blott mot priset utan jämväl mot andra klausuler som ha sin naturliga plats på fakturan och som givits en tillräckligt tydlig utformning.[36] Det må anmärkas, att reglerna i detta liksom i de flesta övriga lagrum i KöpL ansetts kunna tillämpas jämväl i Finland, som saknar en egen köplag.[37]

I detta sammanhang skall omnämnas ett särskilt i Tyskland livligt diskuterat problem, nämligen vilka AAv som skola bli gällande, då *vardera avtalskontrahenten* hänvisar till sina egna villkor. Stor osäkerhet

---

[35] Det i texten sagda synes i huvudsak sammangå med vad som i försäkringsrätten allmänt antages, nämligen att om försäkringsavtal och försäkringsbrev avvika från varandra, försäkringstagaren ägde rätt att välja de för honom gynnsammare bestämmelserna. Se härom särskilt *Schmidt,* Faran s. 163 ff. och av honom åberopad rättspraxis, *Ussing,* Enkelte Kontrakter s. 219. Av samma åsikt *Guhl* s. 837 f. Inom befraktningsrätten antas, att om konossementet är för befraktaren gynnsammare än certepartiet, befraktaren finge åberopa konossementet. Så *NJA 1925 s. 346.* Men däremot skulle ogynnsammare bestämmelser i konossementet icke kunna tillämpas mot honom, såframt de inte bragts till hans kännedom så att han blivit i tillfälle att reklamera. Så *Schmidt,* Frakträtt s. 50 med hänvisning till *NJA 1948 s. 611. Bomgren,* SvJT 1956 s. 511 är tveksam beträffande det riktiga häri och vill i varje fall icke för trampfartens del pålägga befraktaren någon reklamationsskyldighet, då konossementet avviker från vad som redan blivit avtalat. Han hänvisar härvid till *NJA 1922 s. 389* och *NJA 1946 s. 602.* Jfr *Wikander,* SvJT 1957 s. 87 not 7.

[36] Se t.ex. *Almén* s. 93 f., *Ussing,* Køb s. 13 f., *Gaarder,* Kjøb s. 11. I *NJA 1946 s. 602* ansåg HD i motsats till HovR köparen icke vara skyldig att reklamera mot fakturabestämmelse, enligt vilken betalning skulle ske *i förskott.* Enligt avtalet skulle betalning ske »netto efterkrav». Säljaren hade påstått, att avtalet blivit ändrat i enlighet med fakturaklausulen. — I Tyskland anses köparen icke ha någon reklamationsskyldighet i motsvarande fall. Se t.ex. *Raiser* s. 196, *Enneccerus —Nipperdey* § 163. VI. 3.

[37] Se t.ex. *Kivimäki,* LM 1955 s. 740 not 9 och *HD 1921 DM 340, 1925 DM 98, 1928 M 34, 1941 M 176.*

råder om den riktiga lösningen. Domstolarna ha i de flesta fall ansett, att den i tiden sista hänvisningen borde vara den avgörande; hänvisade säljaren i offerten till sina villkor medan köparen i sin accept hänvisade till sina, bleve köparens villkor gällande. Inom doktrinen synes emellertid en annan huvudståndpunkt ha vunnit ett starkare understöd, nämligen att i dylika fall villkoren s.a.s. upphävde varandra och att sålunda lagens dispositiva regler bleve gällande.[38] Allmänt betonas dock, att man icke kunde uppställa någon regel, som skulle gälla alla situationer, utan att hänsyn måste tagas till de speciella omständigheterna i det enskilda fallet.

3. Ehuru enligt huvudregeln en hänvisning till de AAv i samband med avtalsslutet är en nödvändig förutsättning för att dessa skola kunna binda avtalskontrahenterna, råder det dock knappast någon tvekan om, att AAv i särskilda fall kunna bli gällande även utan sådan hänvisning.[38a] Det vållar emellertid betydande svårighet att exakt angiva, vilka dessa undantagsfall äro.

Ett fall, som måhända icke behövde karaktäriseras såsom något undantag, är att en *fast affärsförbindelse* mellan tvenne personer eller företag föreligger och den (det) ena av dem vid förbindelsens uppkomst eller senare på ett tillräckligt tydligt sätt ger till känna, att han (det) i fortsättningen önskar tillämpa sina AAv. Protesterar motparten ej häremot, bli avtalsvillkoren gällande för honom. I sådana fall erfordras det alltså icke, att hänvisning skulle ske i samband med varje enskilt avtal.[39] Och motparten kan icke heller undgå verkan av AAv genom att reklamera mot dem (först) vid avtalsbekräftelsen.[40] Det må anmärkas, att fast kutym mellan tvenne avtalsparter även kan verka i motsatt riktning, nämligen så att den medför en avvikelse från annars gällande AAv.[41]

Från den fasta affärsförbindelsen mellan tvenne parter är steget icke långt till *fast kutym inom en bransch,* kutymen må nu sedan vara lokalt

[38] Så *Raiser* s. 222 ff., *Rabel* s. 100 f., *v. Godin* § 346 Anm. 17 d. Jfr även *Prausnitz* s. 53. *Enneccerus—Nipperdey* § 163 not 24 synes gilla den ståndpunkt domstolarna intagit.

[38a] Jfr den polska obligationslagen av år 1933 art. 71, ovan vid not 10.

[39] Se t.ex. *Ussing* § 39 II. 1 samt *HD 1921 DM 340, NRT 1925 s. 945, NJA 1949 s. 87* samt en *isländsk* højesteretsdom 6/2 1952, se TfR 1957 s. 83. Det erfordras alltså i princip icke mera än att AAv tillställs motparten, då affärsförbindelsen uppkommer, *Schlegelberger—Hildebrandt* § 346 Anm. 30.

[40] Se t.ex. *Gaarder,* Kjøb s. 10 f., *Enneccerus—Nipperdey* § 163. VI. 3.

[41] Se *HD 1950 R 7,* där det gällde frågan om sättet att ingå (förnya) försäkringsavtal.

begränsad eller ej. Skulle det inom branschen vara fast kutym att begagna vissa AAv, blir avtalspart bunden av villkoren, såframt han icke effektivt protesterar mot att villkoren skola bli gällande.[42] Bundenhet kan i sådana fall någon gång motiveras med att AAv utgjorde handelssed eller med åberopande av en kollektiv överenskommelse.[43] Men bundenhet kan uppkomma även annars. Var gränsen går för »fast kutym» kan givetvis inte fastställas genom någon allmän regel. Det sagda gäller *affärsmän* inom vederbörande bransch. Är kunden icke affärsman, torde det nu sagda endast undantagsvis gälla.[44]

Det yttersta steget är att anse ensidigt uppställda AAv bindande för alla kunder — jämväl för icke affärsmän — utan att hänvisning gjorts och utan att fast affärsförbindelse skulle föreligga samt oberoende av om kunden faktiskt känner till villkorens lydelse eller ej. För att man skall kunna ta detta steg, krävs enligt kontinental rättsuppfattning, *att* det eller de företag som uppställt villkoren enligt allmän erfarenhet bruka sluta avtal allenast på standardiserade villkor, *att* företaget eller företagen äro storföretag eller åtminstone att de äro inom sin bransch dominerande samt *att* kunderna på förhand ha haft möjlighet att utan större svårighet ta del av villkoren.[45]

---

[42] Se *Gaarder*, TfR 1955 s. 233, *NRT 1949 s. 949*. I samma riktning även *NJA 1949 s. 87, HD 1950 M 69*. I annan riktning däremot synbarligen *NJA 1923 s. 443:* Bestämmelse i prislista band ej kund, då prislistan ej tillställts kunden i samband med avtalet och bestämmelsen ej heller kunde anses utgöra handelssed. Detta trots att bestämmelsen var vanlig och kunden kunde anses vara en man inom branschen. — Om effektiv protest, se ovan not 26.

[43] Om verkan av kollektiva avtal, se nedan i texten punkt 5.

[44] *HD 1932 M 514:* Försäkringstagare ansågs icke bunden av preskriptionsbestämmelse i de allmänna brandförsäkringsvillkor, som bolaget tillämpade, emedan meddelande om att villkoren skulle gälla honom icke gjorts och det ej visats, att han ändå skulle ha känt till villkoren. Försäkringsbrev synes ej ha utgivits. — Det är dock osäkert om försäkringstagaren, som var handlande, borde betraktas såsom icke affärsman i fråga om försäkringsavtalet.

[45] Se *Raiser* s. 201 ff., *v. Godin* § 346 Anm. 17, *Schlegelberger—Hildebrandt* § 346 Anm. 25, *Klang* § 861 Zusatz, *Guhl*, s. 392. Såsom exempel må framför allt nämnas försäkringsbranschen och bankväsendet ävensom »Versorgungsbetriebe». Klang omnämner även pantlåneinrättningarna, något som knappast skulle godtas för den tyska rättens del. I fråga om speditionsvillkoren råder stor osäkerhet. Diskussionen i Tyskland om AAv har särskilt gällt just dessa villkor. Före år 1927 voro de tyska speditionsvillkoren av det mest skiftande slag och till sitt innehåll för kunderna delvis synnerligen oförmånliga. Sagda år lyckades man emellertid åstadkomma ett avtal om gemensamma villkor mellan en stor del av speditionsföretagen och dessa villkor voro icke mera lika oförmånliga för kunderna som flertalet av de tidigare begagnade. År 1935 framhåller *Raiser*, att det ännu vore för tidigt att,

Huruvida dessa eller liknande regler kunna anses vara gällande rätt i Norden, är osäkert.[46] Goda skäl tala för, att reglerna borde accepteras. Man skulle annars lätt kunna komma till mindre tillfredsställande konsekvenser i enskilda fall. Såsom exempel kunde tagas följande fall[47]: Passagerarbiljetter innehålla vissa AAv och en passagerare mottar sin biljett först efter det resan begynt. Godtoges ej de kontinentala reglerna, skulle man knappast kunna komma till något annat resultat, än att villkoren icke gällde för denne passagerare. Det resultatet är givetvis mindre tillfredsställande, om biljett i regel löses före avfärden och villkoren förty skulle komma att gälla för flertalet passagerare samt ingen av passagerarna haft några faktiska möjligheter att undgå villkoren genom protest. Villkorens giltighet skulle ju i så fall vara beroende av en tillfällighet, nämligen tiden för biljettens mottagande.[48]

Några allvarliga invändningar kunna knappast resas mot godtagandet av de kontinentala reglerna, då man beaktar dels att dessa huvudsakligen avse blott storföretag, dels att reglerna även medgiva ett visst hänsynstagande till kundens yrke, samhällsställning etc.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att offentlig myndighets *stadfästelse* av AAv icke i och för sig kan tillmätas någon betydelse, då det är fråga om, huruvida dessa villkor blivit del av ett avtal eller ej.[48a]

---

såsom vissa domstolar gjort, acceptera dessa speditionsvillkor ungefär på samma sätt som lag, en varning som han ännu år 1952 (se hänv. ovan not 31) finner anledning att upprepa. För den schweiziska rättens del däremot accepteras speditionsvillkoren — vilka i Schweiz förenhetligades år 1922 — på samma sätt som bank- och försäkringsvillkor. Se *Guhl* anf. st. — Jfr vidare ovan vid not 7.

[46] För ett sådant antagande *Gaarder*, TfR 1955 s. 233 samt *Ussing* § 39. II. 2. Den diskussion som förts om förutsättningarna för att allmänna *försäkringsvillkor* skola bliva gällande, synes emellertid gå i motsatt riktning. Så även det ovan i not 44 åberopade rättsfallet. Det må även påpekas, att de nordiska speditionsbestämmelserna av år 1919 — se ovan efter not 2 — icke automatiskt ansetts bliva gällande ens då det gällde flyttning av en i en transportfirma anställd persons gods, *NJA 1948 s. 701*. — Enligt *Gaarder*, TfR 1955 s. 232 bleve ett företag, som allmänt begagnade vissa AAv, i regel bunden av dem även om motparten ej bleve bunden.

[47] Exemplet är hämtat hos *Klæstad* s. 6, som själv är villig att godtaga det i texten såsom mindre tillfredsställande betecknade resultatet.

[48] Det måste påpekas, att det i texten *icke* är fråga om särskilda, för passageraren överraskande eller tyngande klausuler. Se därom nedan avsnitt III: 5. Det synes uppenbart, att det föreligger i stort sett lika starka skäl att skydda den passagerare, som mottar sin biljett före resan, som den, som mottar biljetten senare, mot dylika klausuler.

[48a] Men måhända nog såsom ett indicium för att villkoren ej äro oskäliga. Jfr *Ussing* § 18 vid och i not 63. De lege ferenda, se nedan efter not 118.

Detta gäller givetvis endast för så vitt annat ej, såsom för arbetsreglementenas del är fallet, blivit föreskrivet i lag. En sak för sig är att de inrättningar, vilkas avtalsvillkor stadfästas, i många fall äro av den art, att de ovan rekommenderade reglerna rörande storföretag kunde vinna tillämpning.[49]

4. Den omständigheten att avtal sluts genom förmedling av *fullmäktig* eller annan *representant,* har i regel icke någon betydelse för frågan om AAv:s verkan. I särskilda fall är situationen dock en annan, t.ex. då fullmäktig gör avvikelser från standardvillkoren. Blir huvudmannen bunden av avvikelsen eller kan han hävda antingen att fullmäktigen överskridit sin behörighet eller ock att befogenheten överskridits och motparten bort förstå detta?

Det är säkert icke möjligt att besvara frågan enhetligt.

Vissa typer av fullmäktige, t.ex. prokurister, måste antagas äga såväl behörighet som befogenhet att göra avvikelser. Men ju mera underordnad fullmäktigen är och ju större företag det är fråga om, desto mindre antagligt är det, att fullmäktigen skulle ha befogenhet att sluta avtal på andra villkor än de standardiserade; ett storföretag inom t.ex. försäkringsbranschen har givetvis ett starkt intresse av att avtalen bli så likformiga som möjligt.

Vid problemets lösning måste hänsyn också tagas till medkontrahentens möjligheter att förstå, om en fullmäktig saknar befogenhet att göra avvikelser. Det har sålunda inom försäkringsrätten påståtts, att agenter visserligen icke ägde avvika från de allmänna försäkringsvillkoren, men att en icke-affärsman i god tro dock — om agenten var en avslutsagent — ägde åberopa en med agenten avtalad avvikelse.[50]

---

[49] När det är fråga om de för järnvägstransport inom Finland gällande reglerna ligger det nära till hands att motivera deras giltighet med att de utgivits i form av förordning (Jfr ovan efter not 1). Så (ehuru ej expressis verbis) *HD 1948 M 474.* — I *HD 1947 M 78* utgå domstolarna visserligen från, att vissa för Helsingfors Magasinsbolag stadfästa villkor vore bindande för bolaget, men härav kan ju — jfr ovan not 46 — några slutsatser om deras giltighet för medkontrahentens del ej dragas. — I tysk rättspraxis har man visat benägenhet att utan vidare acceptera stadfästa avtalsvillkor såsom delar av enskilda avtal. Häremot har man i doktrinen bestämt opponerat sig. Se *Raiser* s. 204 not 3, *v. Godin* § 346 Anm. 17 b.

[50] *Vihma,* Vakuutusasiamiehen oikeudellisesta asemasta (särtryck ur Suomalaisten Vakuutuslakimiesten Julkaisuja XIII, 1956), s. 6 ff. jfr Palovakuutussopimus s. 380 ff. Det kan ifrågasättas, om det är motiverat att, såsom Vihma gör, upprätthålla en skarp gräns mellan »köpmän» och icke köpmän. *Hult,* Föreläsningar över försäkringsavtalslagen, Sthlm, 1936 s. 56 säger blott, att »den försäkringssökande allmänheten» kunde ty sig till avslutsagentens löften. *Grundt,* Lærebok i Norsk

En tredje omständighet av betydelse är, vilka slags avvikelser det är fråga om. Det finns mindre anledning att antaga, att avvikelser från de verkligt centrala, tryckta bestämmelserna finge göras än att det vore tillåtet att komplettera villkoren på mindre viktiga punkter.[51]

Måhända kunde man mena, att om de allmänna avtalsvillkoren själva skulle innehålla en bestämmelse om att avvikelser finge ske allenast med huvudmannens samtycke, huvudmannen under inga omständigheter bleve bunden av ändringar, som han icke godkänt. Ett sådant antagande är dock knappast helt riktigt; det kan ifrågasättas om icke fullmäktigen i likhet med huvudmannen själv hade rätt att göra avvikelser från just denna bestämmelse. Säkerligen kan bestämmelsen dock uppfattas såsom en »varningssignal» och en presumtion för att fullmäktigen saknar rätt att göra avvikelser.[52]

5. Vilken verkan har en *kollektiv överenskommelse* att tillämpa vissa AAv? Spörsmålet innefattar i själva verket ett flertal olika frågor. Blott några av dem behandlas här.

Har en grupp företagare, t.ex. i anslutning till ett kartellavtal, överenskommit om att följa särskilda avtalsvillkor, kan givetvis själva (kartell)avtalet åberopas gentemot den avtalspart, som icke följer detsamma. Däremot inverkar överenskommelsen icke på de enskilda avtal, som slutas med avvikelse från det mellan företagarna avtalade. Tillhöra företagarna en förening och besluter denna att medlemmarna skola tillämpa vissa bestämda normer vid slutandet av enskilda avtal, är verkan av beslutet densamma som av ett avtal mellan medlemmarna, förutsatt att beslutet enligt föreningsrättsliga grundsatser och särskilt med hänsyn till föreningens verksamhetsföremål och syfte är giltigt.

Forsikringsrett, Oslo 1939 s. 169 ff. åter menar, att icke ens en avslutsagent vore behörig att göra väsentliga avvikelser från de allmänna försäkringsvillkoren. I Danmark synes en generalagent äga samma behörighet som huvudmannen, *Ussing*, Enkelte kontrakter s. 219 f.

[51] Btr. spörsmålet i dess helhet, se *Raiser* s. 236 ff. jfr *v. Godin* § 346 Anm. 16 f.

[52] I *NJA 1950 s. 86* synas domstolarna i princip ha godtagit en klausul i en ordersedel, enligt vilken klausul avtalet ej vore bindande för huvudmannen, såframt denne ej skriftligen bekräftat avtalet. En dylik bestämmelse ingår även i statsjärnvägarnas i Finland allmänna offert- och leveransbestämmelser n:o 22/53 p. 9. — En klausul av närbesläktad natur är, att blott skriftliga avvikelser från AAv äro giltiga. En sådan klausul omnämns t.ex. i *NJA 1951 s. 645*. Man torde få anse, att även en dylik klausul *kan* medföra en inskränkning i underordnad representants behörighet. Men det är givet att huvudmannen själv liksom ock en anställd i ledande ställning kan träffa bindande muntliga avtal, som icke överensstämma med AAv.

Det som här sagts om företagare äger givetvis motsvarande tillämpning i fråga om kunder.

Mera invecklad är situationen för den händelse en överenskommelse, att vid slutandet av enskilda avtal tillämpa vissa AAv, sluts mellan företrädarna för — med hänsyn till de enskilda avtalen — *olika* intressen. Det kan tänkas, att avtalsparterna på den ena sidan eller på ömse sidor i ett dylikt *normavtal* utgöras av enskilda personer eller ock att det är föreningar eller andra sammanslutningar som äro avtalsparter. Blott sistnämnda fall behandlas här. Såsom exempel kunde anföras ett avtal mellan ett fastighetsägarförbund och en hyresgästförening.

Inom arbetsrätten äro dessa frågor reglerade genom kollektivavtalsinstitutet; normavtalet verkar såsom tvingande rätt i fråga om föreningsmedlemmarnas inbördes arbetsavtal och ibland även i fråga om arbetsavtal mellan enskild föreningsmedlem samt utom föreningarna stående person.

Gälla nu dessa regler även andra normavtal än kollektivavtalen?

Inom nordisk doktrin har frågan icke närmare behandlats annat än såsom en inledning till arbetsrättsliga undersökningar.[53] Och i praxis torde den icke ha ställts på sin spets. Den vanligaste uppfattningen i doktrinen är den, att, i brist på lagstiftning, blott föreningarna bleve bundna men icke föreningsmedlemmarna; dessa kunde alltså sluta avtal på andra villkor, om de så önskade, även om de då utsatte sig för risken av föreningsrättsliga sanktioner.[54] Det är en sak för sig att, såframt ej annat framgår av omständigheterna, föreningsmedlemmar presumeras ha slutit sina enskilda avtal i enlighet med normavtalet.[55]

Men även en annan uppfattning har gjorts gällande. Sålunda anser *Ussing*,[56] att föreningsmedlemmar jämväl utanför arbetsrättens område kunde bli bundna av ett normavtal på samma sätt som arbetsgivare och arbetstagare av ett kollektivavtal; en första förutsättning för bundenhet vore att meningen med normavtalet vore denna. Ussing vill motivera bundenheten genom att åberopa dels konstruktionen tredjemansavtal,

---

[53] Se t.ex. *Bergström*, Kollektivavtalslagen, Uppsala 1948, kap. II, *Vuorio* kap. 4 och 7.

[54] *Kivimäki* s. 79 not 2, *Sipilä*, Työoikeus 1947 s. 163 (jfr LM 1950 s. 654 ff.), *Nial* s. 13, *Bergström* anf. arb. s. 73 f., *Gaarder*, TfR 1955 s. 231 f.

[55] Jfr *Gaarder*, TfR 1955 s.231, *Nial* s. 14, *Klang* s. 45. — *Mot* en utomstående kan den i texten uppställda presumtionen dock ej alltid åberopas.

[56] Aftaler s. 232 och särskilt not 15. Det är möjligt att *Arnholm* s. 247 är inne på liknande tankegångar. Ej heller *Vuorio* ställer sig helt avvisande. På dennes intressanta men invecklade resonemang är det dock ej möjligt att här närmare ingå.

dels skyldigheten för tredje man att respektera andras avtal. Ussings åsikt synes väl kunna försvaras i den mån det gäller föreningar, som verkligen ha till syfte att sluta normavtal; sådana föreningar torde dock åtminstone i Finland vara sällsynta.[56a] Men den kan icke gärna utsträckas till andra föreningar och den kan inte heller gälla avtal mellan föreningsmedlem och utomstående.

Hur man än ställer sig till normavtalens rent juridiska betydelse för de enskilda avtalen, är det dock klart, att de kollektiva överenskommelserna faktiskt utöva ett mycket betydande inflytande på avtalsvillkorens utformning inom många branscher. De föreningsrättsliga sanktionerna kunna göras så starka, att de praktiskt taget utesluta avvikelser från normerna. Och kontinuerligt tillämpade normer kunna med tiden antaga karaktären av handelssed.[57]

III. VERKAN AV ENSKILDA AVTALSKLAUSULER.

1. I det föregående avsnittet har det varit fråga om förutsättningarna för att en serie AAv såsom en helhet skall bli del av ett enskilt avtal. Den frågan kommer icke ofta att vara föremål för domstols behandling. Mera »realistiska» äro spörsmålen i detta avsnitt, dvs. frågorna om de enskilda avtalsklausulernas giltighet.

Till en början behandlas förutsättningarna för enskild klausuls ogiltighet (overksamhet). Verkan av enskild klausuls ogiltighet på avtalet i dess helhet tas upp som ett särskilt spörsmål i slutet av avsnittet.

2. Det bör först påpekas, att avtalsfriheten på grund av *tvingande lagstiftning* på den speciella privaträttens område i viss utsträckning begränsats. Av särskilt intresse för de frågor som här diskuteras äro försäkringsavtalslagarna, Haag-reglerna samt andra sjörättsliga bestämmelser mot friskrivning, lagarna om avbetalningsköp, hyres- och legolagar samt stora delar av arbetsrätten. Dessa exempel gälla ej allenast den nordiska rätten utan jämväl de flesta andra västerländska rättssystem. Givetvis äro de lagar, som här nämnts, icke skrivna med hän-

---

[56a] Här bortses givetvis från arbetsmarknadsorganisationerna.

[57] Jfr *Almén* s. 26 f. — De föreningsrättsliga sanktionerna kunna bestå i uteslutning. Ett annat exempel på föreningsrättsliga sanktioner — inom de s.k. defence clubs — anförs av *Jantzen* s. 6 f.

syn till de allmänna avtalsvillkoren och standardformulären allena men deras verkan är i varje fall av stor betydelse för AAv:s giltighet.

Med tanke på att AAv ofta utarbetas av starka företag eller organisationer med mer eller mindre monopolartad ställning samt att enskilda klausulers giltighet särskilt i sådana fall ifrågasatts, kan det vara av intresse att här konstatera, i vilken utsträckning lagstiftaren kommit att gripa in på de AAv:s område genom *kartellagstiftning*.

Vissa kartellagar, såsom t.ex. den finländska, sakna betydelse för de AAv; i nämnda lag ingå visserligen några förbudsbestämmelser rörande anbudskarteller och bruttoprissystem men någon generell inverkan på de AAv har lagen ej.[58] Andra lagar åter ha eller kunna få större betydelse genom att ge myndigheterna rätt att genom förbud eller t.o.m. jämkning ingripa i fråga om oskäliga avtalsvillkor i kartellavtal. Ett exempel på en lag av sådan typ erbjuder den danska monopollagen av år 1955; enligt uppgift ha emellertid de danska myndigheterna hittills varit synnerligen återhållsamma med att jämka »urimelige forrettningsbetingelser».[59]

Slutligen existerar det kartellagstiftning, som äger första rangens betydelse för de AAv. Den *norska prisloven* av den 26 juni 1953 föreskriver sålunda, att det »ikke må kreves, avtales eller opprettholdes forrettningsvilkår, som virker urimelig overfor den annen part — — — —» (§ 18), en bestämmelse som gäller all »ervervsvirksomhed» oberoende av om denna bedrivs av enskilda näringsidkare eller av stat eller kommun (§ 2). Stadgandet hade sin motsvarighet redan i Trustloven § 13 (i lydelse av lag 1932). Dessa båda lagrum ha som bekant ivrigt diskuterats i den norska doktrinen. Tidigare ansågo många författare, att stadgandet i Trustloven icke kunde uppfattas såsom någon allmän avtalsrättslig bestämmelse och att det i varje fall icke gällde andra avtalsklausuler än dem, som direkte påverkade balansen mellan parternas prestationer. Numera äro dock de flesta av annan åsikt, nämligen att Prisloven § 18 vore en generell bestämmelse mot oskäliga avtalsvillkor inom näringslivet (samt i näringsverksamhet utanför det egentliga näringslivet). Det må framhållas, att uttrycket »urimelig» i Prisloven § 18 icke

[58] Lag den 18. 1. 1957 om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet (n:o 47). Lagen träder i kraft den 1. 1. 1958. Såsom dess rubrik antyder går den huvudsakligen ut på anmälningsskyldighet och publicitet. — Bruttoprissystemet är icke förbjudet i lagen men kan in casu förbjudas av kartellverket.

[59] Den danska monopolloven är given den 31. 3. 1955 (n:o 102). Se dess 1, 2, 11 och 12 §§ samt *Richter*, Monopolloven, Kbhvn 1955 ss. 67 f., 80.

bör uppfattas såsom något synnerligen starkt ord; det är i varje fall svagare än det av Trustloven nyttjade »utilbørlig».[60]

Prisloven är icke någon ren kartellag utan den är en allmän reglementeringslag eller rättare fullmaktslag. Och fullmakterna gälla även reglementering av avtalsvillkor. Enligt § 24 äger sålunda »Kongen fastsette: a) Bestemmelser om maksimalpriser — — — leverings- og betalningsvilkår og andre bestemmelser om priser, fortjenster og forrettningsvilkår» i syfte att »fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling og motvirke priser, fortjenster og forrettningsvilkår som virker urimelig» samt » trygge mot mislige og mot konkurranseregler ande tiltak som er urimelige eller omsetnings- eller konkurranseforhold til skade for almene intresser» (§ 1 pp. a och c). Stadgandet ger icke blott befogenhet att förbjuda oskäliga avtalsvillkor utan jämväl fullmakt att påbjuda användningen av kontraktsformulär och AAv, som myndigheterna utarbetat.[61]

3. Det gäller nu att undersöka, i vad mån allmänna avtalsrättsliga bestämmelser och rättsgrundsatser kunna åberopas gentemot *oskäliga klausuler* i standardformulär eller i AAv överhuvud. Till en början skall uppmärksamheten riktas på den utomnordiska rätten.

I *Tyskland* har diskussionen haft sin utgångspunkt i BGB, närmast i §§ 138 och 242 (jfr §§ 157, 826) om »Gute Sitten» respektive »Treu und Glauben». Åtminstone före 1930-talet ansågos dessa stadganden icke innehålla någon allmän fullmakt för domstolarna att ogiltigförklara oskäliga avtalsvillkor, utan för en ogiltigförklaring erfordrades en särskild grund. Då det gällde de AAv, fann man i allmänhet icke någon annan grund än att den part, som uppställt och utnyttjat AAv, på ett obehörigt sätt skulle ha begagnat sig av en monopolställning; här bortses då från de fall, då domstolarna lyckades åsidosätta avtalsklausuler

---

[60] Ang. Prisloven § 18, se *Eckhoff—Gjelsvik* s. 110 ff., *Blom,* Prisloven med kommentar, Oslo 1954 s. 79 f., *Hauge,* TfR 1954 s. 399 f., *Gaarder,* TfR 1955 s. 232, s. 247 not 5. Blom erkänner ej stadgandet såsom något allmänt avtalsrättsligt stadgande. Btr Trustloven § 13 se *Arnholm* s. 255 ff. med hänvisningar.

[61] Se närmare *Eckhoff—Gjelsvik* s. 158 ff. — Det kan ifrågasättas, om allmänna avtalsvillkor, som tillkommit i administrativ ordning, i allo hade samma verkan som lag och om de alltså gällde oberoende av parternas vilja och kännedom om deras innehåll. I Tyskland hade tidigare Reichswirtschaftsministerium befogenhet att promulgera allmänna leveransbestämmelser, men dessa ansågos icke privaträttsligt bindande enbart på grund av utfärdandet. Utfärdandet ansågs dock äga den betydelsen att, om villkoren intogos i ett avtal, de icke kunde åsidosättas på grund av att de skulle ha varit oskäliga. Se härom *v. Godin* § 346 Anm. 17 d.

antingen genom att förklara att en klausul aldrig blivit del av avtalet eller ock genom tolkning.[62] För att monopolkonstruktionen skulle kunna begagnas, krävde domstolarna emellertid, att det skulle föreligga en faktiskt och i hög grad dominerande ställning. Sålunda ansågs konstruktionen vara oanvändbar, då det var fråga om ett kanalbolags friskrivningsklausuler, emedan det icke förelegat någon nödvändighet att begagna kanalen, och i ett annat fall ansågs underkännande av ett flygbolags avtalsvillkor icke kunna komma i fråga, emedan ingen människa vore tvungen att begagna flyg då andra kommunikationsmedel stode till buds.[63]

Sedan medlet av 1930-talet har, främst tack vare *Raiser*,[64] en ny uppfattning börjat göra sig gällande, först inom doktrinen och sedan även i praxis. I detta nu kan denna uppfattning sägas utgöra gällande tysk rätt. Den nya läran går ut på, att avtalsfriheten skulle ha sina oskrivna gränser; avtalsfrihet kunde missbrukas. Överskridas gränserna, få domstolarna ingripa. Men var gå då gränserna? Det är knappast överraskande att man inte närmare lyckats precisera dem. *Raiser* säger, att man måste taga hänsyn till kundkretsens sammansättning och speciellt till, om denna huvudsakligen består av konsumenter eller av näringsidkare, liksom ock till den ekonomiska och sociala vikt och graden av »Unentbehrlichkeit» som företagets prestation äger. Handelsbruk och dispositiv lagstiftning lämnade ock en viss ledning vid bedömningen av avtalsfrihetens gränser. I senare tysk doktrin har den sistnämnda tankegången utvecklats sålunda, att full avvikelse från dispositiv rätt, vilken gåve ett uttryck för lagstiftarens grundläggande värderingar, icke vore tillåten, utan avvikelserna borde kunna motiveras enligt »the rule of reason».[65] Raiser betonar, att stor återhållsamhet borde iakttagas, då det gäller att fastslå att avtalsfrihet skulle ha missbrukats. I den nyaste tyska doktrinen rör diskussionen närmast frågan, om man vid uppdragandet av gränser för avtalsfriheten borde beakta allenast avtalskontrahenternas intressen eller om man därjämte finge ta hänsyn till »eine von Standpunkt *der Allgemeinheit* gerechte Verteilung der Rechte und

---

[62] En uppfattning lik den här skildrade tyska härskade även i *Österrike* i mitten av 1930-talet. Se *Klang* s. 56.

[63] Jfr *Raiser* s. 313. Situationen var givetvis då rent faktiskt en annan än nu, *Staudinger* s. 798 f.

[64] Se särsk. §§ 27 och 29.

[65] Så *Enneccerus—Nipperdey* § 48. III, § 163. VI. 4.

Pflichten».[66] Den sistnämnda uppfattningen synes vara den förhärskande i detta nu.[67]

I *Frankrike* synes några större möjligheter att åberopa en allmän ogiltighets- eller jämkningsregel gentemot obilliga avtalsvillkor icke existera. Det framhålles i litteraturen, att skyddet gentemot oskälighet i AAv bestode dels i lagens tvingande detaljföreskrifter, dels ock i möjligheten att organisera sig. Principiellt vore visserligen avtal i strid mot »les bonnes moeurs» eller »la bonne foi» ogiltiga, men AAv drabbades i regel ej härav.[68]

Ej heller i *England* har det annat än undantagsvis förekommit, att avtalsvillkor jämkats eller förklarats ogiltiga på den grund allena, att de kunde anses oskäliga. Undantagen gälla särskilda typer av klausuler, t.ex. konkurrensklausuler i tjänsteavtal eller sådana skiljedomsklausuler som förbjuda anhängiggörande av talan i England; i dylika fall har man varit beredd att förklara klausulerna stå i strid mot public policy. I domsmotiveringar har det förekommit uttalanden om att avtalsvillkor även annars kunde vara ogiltiga, nämligen såframt de vore »unreasonable». Men med detta sistnämnda uttryck har man avsett en så höggradig obillighet, att det knappast kunde tänkas, att AAv faktiskt skulle inkludera några »unreasonable» klausuler; det torde ej heller i praktiken ha förekommit, att avtalsklausuler förklarats ogiltiga på sådan grund.[69]

I *USA* synes man numera [69a] visa större beredvillighet än i England att underkänna villkor, som äro »unconscionable», låt vara att domstolarna i regel ikläda sitt underkännande formen av tolkning. Dominanssynpunkten är en av de synpunkter som beaktas vid skälighetsbedömningen, men den är icke den enda.[70] Av stort intresse i förevarande avseende är Uniform Commercial Code (Final text ed. 1951)

[66] *Schlegelberger—Hildebrandt* § 346 Anm. 31 jfr Anm. 32.

[67] Så förutom de i noterna 65 och 66 nämnda jämväl *Staudinger* s. 798 f. jfr s. 795. Även *Raiser* synes utgå från denna uppfattning. Av annan åsikt *v. Godin* § 346 Anm. 17 d. Hans uppfattning kan karaktäriseras genom följande citat ur en Reichsgerichts dom: »Wer jede Rücksicht auf den Geschäftspartner aus dem Auge verliert, indem er seine eigensüchtige Ziele verfolgt, handelt unsittlich».

[68] *Planiol—Ripert—Esmein* n:ris 124, 125 jfr dels n:o 19, dels ock n:o 288 ff. och n:o 379 quater, *Prausnitz* s. 115 ff.

[69] Se *Prausnitz* s. 97 ff., *Sales* s. 324 ff.

[69a] Om utvecklingen, se *Kessler*, Festschrift für Martin Wolff, Tübingen 1952, ss. 67—78.

[70] Se *Corbin* part 1 ss. 337, 400 f., part 3 s. 155 f., part 6 s. 459 ff. jfr *Ehrenzweiz* s. 1072 ff., särsk. s. 1088 ff.

sect. 2—302: »(1) If the court finds the contract or any clause of the contract to be unconscionable, it may refuse to enforce the contract or strike any unconscionable clause and enforce the contract as if the stricken clause had never existed.»

4. De *nordiska* avtalslagarnas ogiltighetsbestämmelser kunna givetvis äga tillämpning jämväl i fråga om AAv. Av dessa bestämmelser kan man dock här lämna §§ 28—31 ur räkningen; de för AAv typiska frågorna gälla ej så grova missbruk som det i dessa stadganden är fråga om. Ej heller § 32 har någon speciell relevans i förevarande avseende, dels emedan det icke här är fråga allenast om sådana fall, då kunden misstagit sig rörande innehållet av avtalsvillkoren, dels på grund av att företagaren, även om villfarelse skulle föreligga, i regel ej torde kunna överbevisas om ond tro.

Däremot ligger det nära till hands att antaga, att AvtL § 33 skulle utgöra ett användbart vapen.[71] Ett sådant antagande är även i viss utsträckning riktigt, särskilt då styrkeförhållandet mellan parterna är ojämnt och den starkare dikterar avtalsvillkoren samt kunden uppenbarligen icke tagit del av dessa. Men något universalvapen är dock stadgandet såsom sådant ej. För det första gäller det blott de fall, där den ena avtalsparten på ett tämligen grovt sätt utnyttjat omständigheterna; »tro och heder» är ju icke något svagt uttryck.[72] För det andra förutsätter stadgandet, att den sistnämnda kontrahenten (företaget) faktiskt känt till de omständigheter, som föranledde oskäligheten. I doktrinen har visserligen jämväl den uppfattningen på sina håll gjorts gällande, att icke blott det kontrahent vetat utan också det han *bort* veta skulle äga relevans. Men även om detta vore riktigt — varemot lagens ordalydelse uppenbarligen talar — skulle det dock, då det är fråga om AAv, i många fall vara svårt att visa, att ens en sådan ond tro förelegat hos det företag, som begagnat villkoren.

En diskussion om gränserna för tillämpningen av AvtL § 33 har emellertid icke någon särdeles stor betydelse. Såväl inom doktrin som i rättspraxis är det erkänt, att stadgandet icke är uttömmande utan att ogiltighet kan konstitueras även utanför dess tillämpningsområde.[73]

---

[71] Betr. innebörden av AvtL § 33, se särskilt *Ussing* § 18, *Arnholm* § 28, *Karlgren* ss. 111—137, SvJT 1933 ss. 219—255, *Wrede*, Lagen om rättshandlingar, 2 uppl. Borgå 1949, ss. 113—117.

[72] Jfr *Karlgren*, SvJT 1933 s. 232.

[73] Se t.ex. *Ekström* § 117 (före AvtL), Kommittébetänkande n:o 1 1936 s. 48, *Kivimäki* § 39 jfr § 43, *Ussing* § 18. II—IV, § 19, *Karlgren*, SvJT 1933 s. 247, *Marks v. Würtemberg—Sterzel* s. 56, *Arnholm* § 28.

Genom att på denna väg bygga upp rättsgrundsatser rörande olika klausultyper — och givetvis även genom åberopande av sådana stadganden som AvtL §§ 36—38 — kunna domstolarna komma åt oskälighet i enskilda typfall, t.ex. i fråga om friskrivningsklausuler,[74] preskriptionsbestämmelser,[75] klausuler om rätt att ensidigt förändra avtalsvillkor [76] etc. Men därjämte kunna även allmänna rättsgrundsatser, som icke hänföra sig till någon speciell klausultyp, tänkas bli uppställda.

I detta sammanhang är det av särskilt intresse att undersöka, huruvida SBL § 8, FAL § 34 och övriga med dessa besläktade lagrum kunna anses ge uttryck åt en sådan allmän grundsats.

Frågan har särskilt i Sverige varit aktuell. Redan i motiven till skuldebrevslagen sades det tydligt, att § 8 kunde analogt användas även utanför skuldebrevsrättens område och denna uppfattning kan nu sägas vara så gott som enhälligt omfattad såväl i svensk doktrin som i svensk

[74] Se härom *A. Vinding Kruse* s. 279 ff. *Kivimäki* s. 126 anser, att friskrivning från följderna av dolus eller culpa lata vore ogiltig såsom stridande mot god sed. Huruvida detta, vad culpa lata beträffar, är generellt riktigt, kan ifrågasättas. Enligt BGB § 276 kunde friskrivning i fråga om culpa lata vara giltig. — I *HD 1948 M 474* var det fråga om verkan av en långtgående begränsning av ansvaret vid culpa lata i järnvägens trafikstadga. Majoriteten fann friskrivningsbestämmelsen vara giltig. Minoriteten ville utdöma skadestånd oberoende av bestämmelsen. Saken fick sin speciella färg därav, att trafikstadgan utfärdats i form av förordning och att det sålunda icke var fråga om någon vanlig avtalsklausul. Minoritetens ståndpunkt kunde motiveras genom åberopande av Kivimäkis ovan berörda ståndpunkt i fråga om friskrivning — såframt den även gäller ledande anställda — ty vore denna hållbar, stode trafikstadgan i strid med tvingande rätt och den vore sålunda ogiltig i det avseende, varom det i målet var fråga.

[75] Enligt *Ekström* s. 957 f. kunde en bestämmelse om förkortning av preskriptionstid anses ogiltig, såframt »däri kan anses ligga ett missbruk av den dominerande ställning den ena parten i fordringsförhållandet ofta intager (t.ex. försäkringsbolag till försäkringstagare osv.)». *Rekola*, Saamisoikeuden vanhentuminen I, Vammala 1938, s. 213 säger, att preskriptionstid ej finge förkortas i den mån kontrahents ställning härigenom bleve så oförmånlig, att det skulle strida mot tro och heder att åberopa förkortningen. Han hänvisar uttryckligen till AvtL § 33.

[76] Det är osäkert i vad mån domstolarna skulle acceptera en sådan klausul. I varje fall torde det få antagas, att kontrahent icke skulle anses bunden av en sådan ändring, som vore för honom oförmånlig och som han icke fått reda på i så god tid, att han haft möjlighet att inrätta sig efter ändringen. Se t.ex. *Schmidt*, Faran s. 163. I finländsk rättspraxis har det då och då förekommit fall, då det gällt att avgöra, om ändring av i försäkringsförenings stadgar ingående försäkringsvillkor kunnat åberopas gentemot medlem, som ej känt till ändringen. I *HD 1936 R 29* ansågs (efter omröstning, 4—1) ändringen ej vara bindande för försäkringstagaren. Jfr *HD 1929 M 18*, där dock situationen var en något annan än i 1936 års rättsfall.

praxis.[77] Även FAL § 34 har i praxis begagnats utanför sitt egentliga tillämpningsområde.[78]

I övriga nordiska länder är man mera tveksam. I Danmark har sålunda *Ussing* uttalat sig mot en analogi från SBL § 8.[79] I Norge äro meningarna delade; där saknar frågan emellertid efter tillkomsten av Prisloven betydelse för affärslivet samt annan »ervervsvirksomhed».[80]

Vad Finland beträffar, saknas ståndpunktstaganden i rättspraxis; lagen har här varit i kraft så kort tid, att frågan sannolikt inte ännu hunnit ställas på sin spets i högsta instans och även om så i framtiden skedde, är det mindre sannolikt att de finländska domstolarna med sina ytterst knappa domsmotiveringar skulle expressis verbis ta ståndpunkt till frågan. Inom doktrinen äro meningarna delade. Somliga godkänna analogi inom vissa gränser, andra åter godkänna analogi i full utsträckning medan åter vissa författare principiellt förneka, att SBL § 8 lämpade sig för användning utanför skuldebrevsrättens område.[81]

---

[77] *Marks von Würtemberg—Sterzel* ss. 57, 59, *Schmidt,* Faran s. 173 f., *Nial* s. 17, *Rodhe,* Nord. juristmötet 1951, Bil. V s. 21 f., SvJT 1951 s. 590 ff., Obligationsrätt, Sthlm. 1956 s. 13, *Hessler,* SvJT 1954 s. 421 f., *NJA 1948 s. 138* samt *NJA 1951 s. 645.* I sistnämnda fall ansåg visserligen HD i motsats till underrätterna att ett i ett köpeavtal ingående villkor icke kunde åsidosättas på grund av att det varit otillbörligt, men detta synes ej ha berott på, att man skulle ifrågasatt möjligheten att åsidosätta avtalsvillkor på dylik grund utan på att otillbörlighet icke in casu ansågs föreligga. Att domstolarna uppställa tämligen stränga villkor för en tillämpning av SBL § 8 synes framgå av sistnämnda rättsfall liksom ock av *NJA 1952 s. 555.* Det är möjligen detta som utgjort grunden till *Ahrnborgs* uttalande vid det nordiska juristmötet i Stockholm 1951 (förhandlingarna s. 210 f.), att domstolarna icke velat erkänna regeln i SBL § 8 såsom någon allmän rättsgrundsats.

[78] Se *NJA 1947 B nr 1314* (Nordisk Register over Dommer i Forsikringssaker 1942—1947, Oslo 1950 n:o 50).

[79] Se Enkelte Kontrakter s. 84, TfR 1945 s. 315 f. Synbarligen av samma åsikt *A. Vinding Kruse* s. 282, där författaren hänvisar till allmänna rättsgrundsatser utan omnämnande av SBL § 8, då det gäller att ogiltigförklara oskäliga friskrivningsklausuler.

[80] Redan Trustloven § 13 trängde undan AvtL § 33, se *Arnholm* s. 313. Detta gäller i samma mån Prisloven § 18. Men denna bestämmelse torde gå ännu längre och kunna tillämpas jämväl i fråga om de fall, då grunden för ogiltigheten ligger i en omständighet som tillkommit efter avtalsslutet. *Øvergaard,* Om ugyldighet, Oslo 1948 s. 96 jfr s. 87 ff. är helt negativ till en tolkning av SBL § 8 ex analogia liksom överhuvud till generalklausuler. För analogi däremot *Kristen Andersen,* SvJT 1944 s. 644 f.

[81] Kommittébetänkande n:o 1 1936 s. 48 förklarar § 8 vara ett allmänt avtalsrättsligt stadgande. Av samma uppfattning synbarligen *Godenhielm* ss. 108, 247.

Även om man nu principiellt skulle intaga en negativ hållning till en utvidgad användning av det ifrågavarande stadgandet, kan det dock knappast förnekas, att stadgandet borde gälla i fråga om de AAv. Det är nämligen tydligt, att de nämnda lagrummen utformats just med tanke på standardvillkor, som den starkare parten dikterar för den svagare, och i fråga om sådana fall synes några verkligt vägande skäl mot ett analogislut icke kunna anföras; i sådana fall är det också svårt att på allvar åberopa regeln *pacta sunt servanda*.

Men kan man föra analogien även till de fall då en dylik ojämnhet i styrkeförhållandet icke föreligger?[82]

En möjlighet vore att dra gränsen vid de fall, då, oberoende av styrkeförhållandet, den ena parten ensidigt uppställt villkoren. Vägande skäl tala dock häremot. En sådan gränsdragning möter nämligen ofta stora svårigheter, och den kan därför leda till en viss olikformighet i rättstillämpningen; det är icke alltid lätt att få klarhet om, huru AAv faktiskt tillkommit och vilket inflytande de olika grupper, som deltagit i utformningen av villkoren, faktiskt haft. Det är att förmoda, att om man skulle draga en sådan gräns, som här antytts, domstolarna dock utanför gränsen — i många fall men ej i alla — skulle komma till samma resultat som innanför densamma genom andra medel, t.ex. genom tolkning eller åberopande av sådana regler som omtalas nedan under punkt 5.

Det bör vidare framhållas, att SBL § 8 icke har några överhövan vida gränser. Åsidosättande eller jämkning av avtalsklausuler skall blott få förekomma, såframt tillämpningen av en klausul antingen uppenbarligen skulle strida mot gott affärsskick eller ock skulle vara otillbörlig. Stadgandet gäller sålunda dels de fall, då ett väl skött företag brukar visa kulans,[83] dels de fall då »*grov obillighet*»[84] vore följden av viss klausuls

---

Hakulinen s. 113 f. går med på en tolkning ex analogia av SBL § 8 men han menar, att man härvid borde gå fram med stor försiktighet; sålunda finge under inga omständigheter köpeskilling eller arrendeavgift höjas. *G. Palmgren*, Nord. juristmötets förh. 1951 s. 192 f. är i likhet med *Saxén* s. 59 en motståndare till tanken att ge SBL § 8 ett utvidgat tillämpningsområde. Se ytterligare *Kivimäki*, LM 1950 ss. 311, 314.

[82] *I NJA 1952 s. 555*, där det var fråga om verkan av en osedvanlig preskriptionsbestämmelse på presentkort, hänvisade domstolarna uttryckligen till att köparen av presentkortet handlat av fri vilja »och med oinskränkt möjlighet att avböja inköpen» (s. 556). Klausulen ansågs gälla till fördel för säljaren.

[83] Det är icke säkert, att alla företagare inom branschen kunna visa kulans i samma utsträckning. I *NJA 1948 s. 637* var det fråga därom, huruvida försäkringsförenings föreningsstämma ägde behörighet att — på samma sätt som andra försäkringsgivare — visa kulans och utbetala ersättning trots att detta ej fullt överens-

tillämpning. Mot »lindrig obillighet» erbjuder däremot regeln i SBL § 8 icke något skydd.

Det förefaller alltså som om man med skäl kunde utsträcka analogien från SBL § 8 till AAv överhuvud utan hänsyn till dominanssynpunkter eller till omständigheterna vid villkorens tillkomst.

5. Under särskilda omständigheter torde domstolarna emellertid kunna underkänna avtalsklausuler i standardformulär eller AAv redan på grund av lindrig oskälighet.[85] Förutsättningarna skulle vara, *att* en enskild klausul bland i övrigt — enligt reglerna i avsnitt II — gällande AAv objektivt sett måste anses *överraskande och tyngande* för kunden, *att* denne vid slutande av det ifrågavarande avtalet icke känt till klausulen och *att* han icke heller blivit uppmärksamgjord på densamma på ett sådant sätt att han rimligen borde ha tagit del av dess innehåll.

stämde med villkoren. Frågan besvarades — efter omröstning (4—1) — nekande i HD, som bl.a. tog hänsyn till föreningens speciella art och begränsade verksamhetsområde. Se vidare *Hults* kommentar i SvJT 1954 s. 649.

[84] Jfr med det som ovan i detta avsnitt under punkt 2 sagts om förhållandet mellan »utilbørlig» och »urimelig».

[85] En fråga för sig är, i vad mån man med stöd av *ordre public* kan tänkas enligt nordisk rätt åsidosätta en avtalsklausul på grund av dess oskälighet, då avtalsförhållandet skall bedömas enligt sådan utländsk rätt, enligt vilken ett åsidosättande icke kunde äga rum. Gränserna för ordre public institutet i Norden få t.v. betecknas såsom tämligen vaga. Se t.ex. *Karlgren*, Internationell privat- och processrätt, Lund 1950 kap. 4. I Internationell förmögenhetsrätt (2 uppl. Sthlm 1953 s. 156 not 1) framhåller *Nial*, att styrkan av rättsförhållandets anknytning till domstolslandet borde beaktas, då man skall bedöma, huruvida utländsk lag strider mot ordre public. Förutsatt att man tillämpade den individualiserande metoden, synes Nials åsikt leda till, att ordre public kunde åberopas allenast, såframt rättsförhållandet underställts utländsk rätt genom partshänvisning. Det må framhållas, att en partshänvisningsklausul som ingår i AAv i likhet med andra klausuler kan drabbas av ogiltighet, t.ex. på sådan grund som omtalas ovan i texten punkt 5. — I USA synes rättspraxis under senare tid ha gått långt i syfte att skydda avtalskontrahent mot oförmånliga partshänvisningsklausuler i standardformulär. *Ehrenzweig*, som redogör för denna utveckling, säger att friheten att göra partshänvisning icke mera gällde i fråga om »adhesion contracts». Det må emellertid påpekas att hans resonemang gäller kollisionsrätten inom USA och icke internationella förhållanden. — Den internationellt privaträttsliga aspekten av vårt ämne kommer icke att närmare uppmärksammas i denna framställning. Se härom t.ex. *Prausnitz* kap. VI. Det må blott framhållas, att den regel som ansetts gälla avtal med »företag eller inrättningar — — som ingås enligt fasta formulär eller eljest såsom fall av massavtal», nämligen att rättsförhållandet skulle »lyda under lagen i det land där rörelsen bedrives» (*Nial* a.a. s. 46), knappast kan accepteras såsom någon allmän, för AAv gällande regel. Sålunda synes en tillämpning av regeln på köprättens område icke kunna ifrågakomma annat än i undantagsfall.

Denna regel skulle alltså inom sitt tillämpningsområde dels skärpa kravet på tydlig hänvisning — en hänvisning som varit tillräcklig för de AAv såsom en helhet skulle icke alltid vara tillräcklig i fråga om enskilda klausuler — dels uppställa högre krav än vanligt på skälighet. Givetvis skulle även denna generalklausul få begagnas med varsamhet. Men det finns säkerligen fall, där den vore behövlig. Såsom exempel må anföras de tillfällen, då avtalsvillkoren äro överhövan otydliga, t.ex. därför att viktiga bestämmelser rörande en fråga gömts undan bland bestämmelser rörande helt andra ämnen eller att villkoren tryckts med så gott som oläsligt fin stil, som de fall, då det vid avtalsslutet använda formuläret hänvisar till för kunden okända allmänna avtalsvillkor. I sådana fall skulle det alltså gälla för företaget att särskilt peka på sådana klausuler, vilka för kunden äro svåra att tillräckligt snabbt uppfatta och vilka pålägga honom skyldigheter eller ge motparten rättigheter, som kunden icke rimligen borde ha tagit i beräkning vid avtalsslutet. Har kunden läst igenom villkoren eller ha de blivit upplästa för honom, måste detta anses tillräckligt, för så vitt villkoren voro sådana, att en normal människa borde ha förstått dem på den tid som stod till buds.

Regelns tillämpning skulle förutsätta, att man toge vederbörlig hänsyn till sådana speciella omständigheter som kutym inom branschen, avtalets vikt och betydelse samt kundens person.

Man kan diskutera, om det som här anförts skulle gälla icke blott ensidiga AAv utan jämväl agreed documents.[86] Visserligen kommer i praktiken striden i regel att stå kring de ensidiga villkoren, men det är svårt att anföra någon rimlig anledning, varför icke de ifrågavarande reglerna kunde gälla jämväl för den andra typen, för så vitt de angivna förutsättningarna för regelns tillämpning föreligga. En annan fråga är, om regeln skulle gälla icke blott, då hänvisning utgör en förutsättning för att AAv överhuvud skola bli giltiga (ovan II: 2), utan jämväl, då hänvisning icke är erforderlig (II: 3). Även denna fråga torde böra besvaras enligt det senare alternativet. Det får emellertid då beaktas att, om AAv gälla på grund av fast affärsförbindelse eller fast kutym, kunden icke kan anses ha några faktiska möjligheter att göra gällande att någon klausul vore överraskande,[86a] samt att, då det gäller storföretagens AAv, dessa i allmänhet kunna presumeras vara kända av envar.

---

[86] *Ussing* § 18 v. not 66—69 samt § 39. II. 3, synes förutsätta, att reglerna skulle gälla allenast ensidiga AAv.

[86a] Så t.ex. i den *isländska* Højesteretsdomen 6/2 1952, TfR 1957 s. 83. Jfr även *NRT 1946 s. 749.*

De anförda reglerna kunna icke direkt föras tillbaka på någon allmän oskriven eller skriven grundsats, utan de utgöra en kombination av samt komplettering till flera andra rättsgrundsatser, såsom t.ex. förutsättningsläran, principen om jämkning av obilliga avtal samt AvtL § 33.

Det här sagda vinner ett starkt stöd i nordisk doktrin.[87] Enligt *Ussing* vore det jämväl i huvudsak överensstämmande med dansk rättspraxis.[88] Huru det förhåller sig med rättspraxis i övriga nordiska länder, är svårare att avgöra; tydliga avgöranden för eller emot torde icke föreligga.[89]

6. Vilken verkan har nu ogiltigheten (overksamheten) hos någon eller några enskilda klausuler på avtalet i dess helhet? Skall man allenast bortse från eller jämka de ogiltiga klausulerna eller skall man betrakta hela avtalet såsom ogiltigt? Eller existerar det någon mellanlösning?

I Tyskland har denna fråga varit föremål för en ivrig diskussion. Å ena sidan har man icke kunnat bortse från den skrivna lagen, enligt vilken huvudregeln vore hela avtalets ogiltighet (BGB §§ 138, 139). Å andra sidan har man haft svårt att acceptera de praktiska konsekvenserna av en sådan ordning. »Die volle Nichtigkeit einer Schuldverhältnisses kann den Grundsatz von Treu und Glauben ebensosehr verletzen wie die volle Gültigkeit».[90] I själva verket har denna fråga varit en av

---

[87] *Ussing* § 18 v. not 66—69, § 39 v. not 50 o. i not 51, *A. Vinding Kruse* s. 288, *Schmidt,* Faran s. 167 ff., Frakträtt s. 51, *Marks v. Würtemberg-Sterzel* s. 59 (SBL § 8 vore tillämplig), *Gaarder,* TfR 1955 s. 233 f. jfr *Arnholm* s. 313, *Saxén* s. 57 jfr *Hakulinen* s. 112. — I utomnordisk rätt brukar man i allmänhet ej behandla det här dryftade spörsmålet såsom någon specialfråga utan såsom en del av frågan om avtalsslutet i allmänhet. Se dock *Raiser* § 16. III, där i stort sett samma åsikt som här ovan i texten framställes.

[88] Se Aftaler § 18 not 67 samt *UfR 1946 s. 183, 1947 ss. 441, 623.* Dock må omnämnas en Højesteretsdom som synes gå i motsatt riktning, nämligen *UfR 1953 s. 1007* jfr kommentaren i TfR 1954 s. 306 f. Här var det fråga om en såväl överraskande som tyngande klausul i ett ansvarsförsäkringsavtal, som slutits av en advokat. Klausulen åsidosattes emellertid icke. Det var utrett, att advokaten icke kände till klausulen, då avtalet ingicks. Måhända får man emellertid anse, att advokaten med hänsyn till avtalets betydelse för honom själv samt hans yrke *borde* ha tagit del av klausulen före avtalsslutet.

[89] *Schmidt* uppger i Faran (1943), att de svenska domstolarna icke skulle ha accepterat regeln. I Frakträtt (1955) uttrycker han sig mera »optimistiskt» utan att dock heller nu påstå, att regeln vore accepterad. För norsk rätts del kunde man måhända anföra *NRT 1952 s. 670* såsom ett stöd för regeln, ehuru domstolarna där begagnade sig av »tolkning».

[90] *Guhl* s. 54 f. (schweizisk rätt).

de värsta stötestenarna i den tyska diskussionen rörande AAv. Domstolarna ha konsekvent och i regel utan närmare motivering låtit avtalet gälla, ehuru enstaka klausuler förklarats vara helt eller delvis overksamma. Numera har man också inom doktrinen uppnått enighet om att detta resultat är riktigt;[91] det går också väl samman med den nya åsikten, att domstolarna överhuvud skulle ha rätt att ingripa mot oskäliga avtal i syfte att på ett riktigt sätt fördela rättigheter och skyldigheter.

För de nordiska ländernas del borde det vara ännu lättare än i Tyskland att acceptera ett sådant resultat som man där nått fram till. Dels ha vi icke några skrivna regler av typ BGB § 139, dels ha vi stadganden av typ SBL § 8, som direkt befullmäktiga domstolarna att jämka avtal. Även om man principiellt skulle ställa sig avvisande till tanken på partiell ogiltighet — en viss ovilja häremot gör sig på sina håll gällande i Finland[92] — kan det dock knappast förnekas, att en sådan rättsföljd är den naturliga ifråga om enstaka ogiltiga klausuler i en serie AAv.[93] Och det är att förmoda, att en regel om allt eller intet i många fall skulle av domstolarna kringgås genom »tolkning».

De AAv:s enskilda bestämmelser äro i regel icke så centrala för avtalet i dess helhet, att det ens med ett förutsättningsresonemang vore motiverat att låta hela avtalet falla med enskild klausuls ogiltighet.[94] Ofta nog ligger sålunda total ogiltighet icke i någondera partens intresse för att icke tala om, att ett åberopande av total ogiltighet knappast kan äga rum i de fall, då den ena parten redan fullgjort sin prestation och denna är av den art, t.ex. en arbetsprestation, att den icke kan göras ogjord.

Med detta vare icke sagt, att ett förutsättningsresonemang vore avgörande för vår fråga. Avgörande kan sålunda icke vara, om företaget hade slutit avtal utan den ogiltiga klausulen eller ej, ty klausulens overksamhet kan sägas vara beroende av företaget självt; ett slags culpa in contrahendo föreligger.

---

[91] Även i denna fråga uppdrog *Raiser* linjerna för den senare utvecklingen, § 30. Se vidare *Enneccerus—Nipperdey* § 163 not 30, *v. Godin* § 346 Anm. 17 d. Observera att den sistnämnde icke är någon anhängare av åsikten, att domaren principiellt finge fritt jämka olämpliga avtalsklausuler.

[92] Se t.ex. uppgifterna hos *Vihma*, Sopimussakko, Helsinki 1950, s. 60 not 27.

[93] Se t.ex. *Stang*, Innledning til formueretten, 3 udg., Oslo 1935 § 39. VIII, § 45. X, *Ussing* § 18 v. not 28—29, 64—69, *Arnholm* § 16. IV. 1, § 20. V. Den sistnämnde framhåller dock, att konstituerandet av partiell ogiltighet kan vara en mycket hårdhänt reaktion.

[94] Jfr *Jantzens* uttalande, s. 7, att tillgång och efterfrågan icke på samma sätt inverkade på fraktavtalets standardbestämmelser som på fraktens storlek.

Det bör framhållas, att man icke kan draga någon skarp gräns mellan slopandet av en klausul och jämkning av ett avtal. Betraktar man en klausul som oskriven, innebär ju nämligen också detta ett slags jämkning; man ersätter då klausulen med lagens dispositiva regler medan man vid egentlig jämkning ersätter klausulen med något annat än den legala regeln. Frågan är egentligen blott en: *vilken* regel skall träda i stället för den overksamma klausulen?

De enskilda klausulerna få icke betraktas som några isolerade företeelser. Man bör därför icke utesluta möjligheten att vid jämkning förändra även andra klausuler än den som givit upphov till jämkningsyrkandet. Visserligen bör domstol, som jämkar ett avtal, hålla sig så nära det ojämkade avtalet som möjligt och akta sig för att på egen hand skapa något helt nytt.[95] Men det är icke säkert, att detta mål *alltid* bäst skulle nås genom att helt enkelt stryka ett streck över en av klausulerna — låt vara att så ofta i praktiken blir fallet och att en förändring av en standardklausul *i regel* inte kan föranleda någon förändring av parternas huvudprestationer.[96]

Slutresultatet skulle alltså bli, att domstol måste ges en viss prövningsrätt icke blott i fråga om rättsfakta (hänvisning, oskälighet etc.) utan jämväl i fråga om rättsföljd. I exceptionella fall skulle denna prövning t.o.m. kunna leda till, att hela avtalet förklarades vara overksamt.

IV. NÅGRA TOLKNINGSREGLER.

1. Det har ovan i flera sammanhang framhållits, att tolkningen varit ett viktigt medel, då man sökt komma till rätta med oskäliga avtalsklausuler i standardformulär. Under vissa tider och i vissa länder kan tolkningen t.o.m. sägas ha varit universalmedlet på området. Tolkningsutvägen är givetvis av särskild betydelse, om lagen saknar regler, som skulle göra det möjligt att gå direkte på oskäligheten. Sådant är läget i stort sett i England, liksom ock i USA.[96a] Men även om lagen inne-

[95] Jfr diskussionen vid nord. juristmötet 1951 angående jämkning på grund av förändrade förhållanden.

[96] Jfr *Raiser* s. 324 f.

[96a] Se ovan vid not 69 o. 70. Det är särskilt inom den amerikanska doktrinen som man brukar betona domstolarnas benägenhet att via tolkning angripa oskäliga villkor i standardformulär. Se *Corbin* part 3 s. 154 f., part 6 s. 461, *Ehrenzweig*, s. 1072 ff. — Benägenheten hos domstolarna att begagna tolkningsutvägen är känd — och i doktrinen ofta kritiserad — i de flesta länder. Se t.ex. *v. Godin* § 346 Anm. 17 d, *Karlgren* s. 170 not 97. Se även ett typiskt fall från rättspraxis, *NJA 1941 s. 150.*

håller regler av sagda art, kan tolkningen utgöra ett viktigt vapen vid bekämpande av obillighet; tolkning tjänar som ett komplement till oskälighetsreglerna, vilka sistnämnda ofta gälla blott de grövre fallen.

Inom doktrinen brukar ingen som dryftar AAv underlåta att nämna, att dessa skola tolkas till nackdel för sin upphovsman eller, om ingendera kontrahenten är upphovsman, till nackdel för den som påyrkat deras användning. Denna regel, som går tillbaka på den romerskrättsliga satsen om tolkning mot den som formulerat avtalet, brukar i tysk doktrin benämnas »*in dubio contra stipulatorem*», i engelsk doktrin åter »*contra proferentem*» regeln. Numera är regeln upptagen i den italienska civillagboken (art. 1370).

Skulle man blott hålla sig till antalet av de tillfällen, då denna regel blivit åberopad, skulle man kunna tro, att regelns betydelse vore utomordentligt stor. Så är i själva verket icke alls fallet. För det första anses regeln icke gälla agreed documents.[97] För det andra, och detta är av större betydelse, skall regeln enligt en utbredd åsikt tillämpas först i det fall, att ingen annan tolkningsmöjlighet står till buds.[98] Detta betyder faktiskt, att regelns betydelse elimineras till något ganska oväsentligt. Det förefaller också, trots uttalanden i doktrinen vilka åtminstone till synes gå i annan riktning,[99] som om contra proferentem regeln ytterst sällan skulle ha spelat någon avgörande roll i domstolspraxis.[100]

---

[97] En sak för sig är att det, såsom nedan i texten framhålles, kan vara svårt att konstatera, huruvida AAv tillkommit på grund av avtal mellan jämbördiga avtalsparter eller ej.

[98] Så enligt fast uppfattning i England, se t.ex. *Prausnitz* s. 126 ff., *Chitty,* On contracts vol. 1, 21th ed., London 1955 s. 162. Den sistnämnde yttrar: »This rule is often misunderstood. It is only to be applied in cases of ambiquity, and even then only in the last resort and when other rules of construction fail.» Se vidare t.ex. *Enneccerus—Nipperdey* § 206. II, *Hasselrot* s. 228 ff., *Godenhielm* s. 201 ff., *Saxén* s. 57 f. Jfr *Ylöstalo,* Takauksesta, Porvoo 1957, s. 121 f.

[99] Se t.ex. *Ussing,* s. 427 f., *Arnholm* s. 132 f., *Schmidt,* Faran s. 170 ff., *Telaranta,* LM 1953 s. 871. Ingen av dessa förf. påstår dock, att regeln contra proferentem skulle vara den tolkningsregel som i första hand borde tillgripas.

[100] Det är ej särdeles svårt att påvisa ett flertal domstolsavgöranden i tolkningsfrågor, vilka gått emot »kunden». Se för finländsk rätts del t.ex. *HD 1938 M 586* (leveransbestämmelser), *1948 M 148* (tvättinrättningskvitto), *1952 M 106* (isklausul i Baltcon c/p). Givetvis kunna jämväl avgöranden i motsatt riktning anföras. Se t.ex. *JFT bil. 1916 s. 216 b nr 33* (standardformulär rörande fastighetsförsäljning) samt *HD 1935 R 58, 1942 M 54* (checkräkningsavtal). I intet av dessa fall beaktas dock den ifrågavarande tolkningsregeln uttryckligen i motiveringen. — Med det i texten sagda förnekas givetvis ej, att domstolarna ibland skulle åberopa contra proferentem regeln. Så t.ex. *NJA 1950 s. 86, 1954 s. 573.* Men man kan

Möjligt är dock att regeln haft en viss psykologisk betydelse då det gällt att bana väg för ett åsidosättande av obilliga avtalsklausuler.[101]

2. Det sägs ibland, att AAv icke skola tolkas på samma sätt som vanliga avtal utan *såsom lag*. Häri ligger först och främst tanken, att man icke skulle få tillmäta parternas vilja vid avtalsslutet någon betydelse för avtalets innehåll utan tolkningen borde vara objektiv.[102] I huvudsak kan tanken gillas, men den kan säkerligen icke genomföras undantagslöst.

En annan tanke som synes ligga i påståendet att lagtolkningsmetoder borde begagnas, är att man kunde ta hänsyn till omständigheterna vid avtalsformulärets uppkomst såframt det är fråga om agreed documents och låta de intentioner, som därvid varit vägledande, bli avgörande för tolkningen.[102a] Denna tanke kan ej till fullo accepteras. Det förekommer visserligen fall, då man med goda skäl kan tillmäta förarbetena t.o.m. en avgörande betydelse — så t.ex. i fråga om de inom ECE utarbetade leveransvillkoren [103] — men det är lika tydligt att man i många fall icke kan få någon utredning om, huru formuläret eller villkoren tillkommit, eller i varje fall inga *tillförlitliga* uppgifter därom. Och härtill kommer ytterligare, att det kan vara svårt att avgöra, om vardera intressegruppen vid avtalsförhandlingarna haft faktisk möjlighet att göra sig hörd och om vardera intressegruppen varit företrädd på ett representativt sätt.[103a]

---

fråga sig, huruvida slutresultatet icke i dessa fall hade blivit detsamma utan sagda regel.

101 Måhända kunde man säga, att contra proferentem regeln borde förhindra en för formulärets avfattare alltför gynnsam tolkning. Enligt *Sales*, s. 322 f. har det i engelsk praxis förekommit, att en klausul tolkats till förmån för den, som uppställt densamma, under motivering att klausulen annars skulle stå i överensstämmelse med dispositiv rätt och man måste antaga, att avfattaren haft annan avsikt. *Godenhielm* s. 203 f. synes vara inne på samma linje. Åtminstone för AAv — och om annat är här ej fråga — kan dylika viljedogmatiska tolkningsmetoder icke godkännas utan här om någonsin borde, såsom Sales framhåller, en tolkning contra proferentem vara motiverad.

102 Se t.ex. *Enneccerus—Nipperdey* § 206. II, *Schmidt*, Frakträtt s. 53.

102a Betydelsen av dylika tolkningsdata framhävs särskilt av *Godenhielm* s. 202 (i allmänhet), *Jantzen* (»officiella certepartier»), *Saxén* (det nordiska normalkontraktet för förlagsavtal 1947).

103 Se närmare ovan vid not 3.

103a Jfr *Schmidt*, Frakträtt s. 52. Domstolarna bruka, såframt de överhuvud framhålla något om AAv:s tillkomst, allenast nämna vem som låtit utarbeta avtalet utan något närmare omnämnande av omständigheterna vid avtalets tillkomst. Se

Ytterligare kan den likheten med lagtolkning framhållas, att om ett standardformulär har internationell betydelse viss hänsyn får tas till utländsk rättsuppfattning vid tolkningen i syfte att såvitt möjligt åstadkomma en enhetlig rättstillämpning. Härvid får kanske domstolen pruta av på den uppfattning som ur rent nationell synvinkel sett hade varit den riktiga.[104]

3. Slutligen må ännu omnämnas en allmänt accepterad tolkningsregel, som hänger samman med de rent tekniska egenskaperna hos standardformulär, nämligen att in dubio skriven text går framom tryckt och handskriven text dels framom maskinskriven, dels framom texten på sådana påklistrade lappar som särskilt inom försäkringsväsendet äro vanliga.[105] I detta sammanhang må också framhållas, att man i fråga om avtal på standardformulär får räkna med den speciella risk för misstag som ligger däri, att man glömmer att vid avtalets slutande stryka ut otillämpliga klausuler.[106]

V. RÄTTSPOLITISKA SYNPUNKTER.[107]

1. Den föregående framställningen torde ha visat, att de problem, som de allmänna avtalsvillkoren givit upphov till, i blott ringa utsträckning föranlett direkta ingripanden från lagstiftarens sida och att sålunda problemen — utom i Norge — fått bemästras av domstolarna allena så gott det sig göra låtit med stöd av skrivna eller oskrivna rättsgrundsatser av allmän art. Vilket har resultatet blivit?

Det kan först konstateras att domstolarna — liksom ock doktrinen — i Norden i icke ringa utsträckning handlat i överensstämmelse med det krav på ett »både-och» som restes i början av denna framställning (I: 2), dvs. kravet att å ena sidan underlätta användningen av AAv och å den andra förhindra missbruk. Reglerna om, huru AAv såsom en helhet bli del av ett avtal, äro på det stora hela taget »välvilliga» gentemot dylika

t.ex. *NJA 1921 s. 46, 1924 s. 620.* I *NRT 1948 s. 327* lades dock stor vikt vid omständigheterna kring tillkomsten av ett normalkontrakt för elektriska anläggningar.

[104] Se t.ex. *Schmidt,* Frakträtt s. 52 f., *Godenhielm* s. 205. Jfr btr. tolkning av konventionslag *Grönfors,* SvJT 1957 s. 16 ff. med hänvisningar.

[105] Se t.ex. *Ekström* s. 712 f., *Ussing* § 39 vid not 42—43, *Hasselrot* s. 229 f., *Vihma* s. 109 f.

[106] Påståenden om att klausuler kvarstått av misstag äro i praktiken tämligen vanliga och godtas ej sällan av domstolarna. Jfr *HD 1934 M 581, 1954 M 125, NJA 1911 s. 440, 1924 s. 620, 1951 s. 645.*

[107] Se även ovan I: 2.

villkor, medan å andra sidan reglerna om verkan av enskilda avtalsklausuler samt om avtalstolkning medge domstolarna betydande — ehuru ingalunda obegränsade — möjligheter att motverka obillighet.

Det kan dock icke sägas, att den nuvarande situationen vore tillfredsställande. En svår olägenhet ligger sålunda däri, att man mången gång har svårt att på förhand veta, vilka klausuler som äro hållbara, vilka ej. Detta osäkerhetstillstånd kan icke upphävas, om man vill hålla fast vid sådana jämkningsregler och andra generalklausuler, som accepterats här ovan. Genom dylika regler försvåras bl.a. en kalkylering på förhand, en nackdel som är särskilt kännbar för företagen. Blir en klausuls giltighet ifrågasatt, kommer vanskligheten att på förhand säga, vad som gäller, att i vissa fall minska möjligheterna till en uppgörelse i godo. Den påtalade svårigheten kan sålunda t.ex. i större företag — för att icke tala om statsförvaltningen — leda till att företagets representanter av rädsla för personliga efterräkningar icke våga visa kulans; de låta hellre saken gå till process, då de i så fall icke ha något att personligen förlora på saken.[108] Osäkerheten om utgången av en process rörande ett avtalsvillkors skälighet kan å andra sidan också leda till att en kund icke vågar väcka talan, ehuru villkoret är uppenbart oskäligt.

En annan brist hos systemet med en vidsträckt rätt för domstolarna att jämka oskäliga klausuler i AAv ligger däri, att domarna icke alltid ha tillräckliga insikter i affärsförhållanden eller ekonomiska förhållanden överhuvud för att kunna lösa en dylik uppgift på ett tillfredsställande sätt. Så länge domarkarriären ej specialiserats i högre grad än vad nu är fallet, kan man inte heller vänta sig att domarna i gemen skulle vara specialister på annat än juridik. Det sagda gäller inte speciellt domarna i våra nordiska länder. Läget är detsamma i alla andra länder med likartade förhållanden. Bristen på ekonomisk sakkunskap erkänns också av domarna själva. »It seems to me perfectly idle and I cannot understand how it could have been supposed necessary, that it should be referred to a judge to say whether an agreement between carriers, of whose business he knows nothing, and fishmongers, of whose business he equally knows nothing, is reasonable or not»,[109] säger sålunda *Bramwell, L. J.* i ett något tillspetsat uttalande år 1883; sedan dess ha förhållandena visserligen förändrats men knappast i *den* riktningen, att uttalandet nu skulle äga *mindre* giltighet än då.

[108] Jfr även med det ovan i not 83 sagda.

[109] Citerat efter *Sales* s. 335, som citerar ett liknande uttalande av Scrutton, L. J. på s. 322 not 19. Jfr vidare *Raiser* s. 296.

Möjligheterna att domstolsvägen bemästra de oskäliga avtalsvillkorens problem begränsas vidare därav, att endast ett fåtal saker dras inför domstol. Detta beror i viss utsträckning på skiljedomsklausuler,[110] i viss mån åter på rent faktiska omständigheter, t.ex. tvisteföremålets ringa värde; inom en bransch med huvudsakligen »små» avtal kan företagaren mången gång tämligen riskfritt införa hårda klausuler i sina AAv.

2. Huru skall man nu förfara för att avskaffa eller åtminstone minska de olägenheter av AAv, som här påtalats?

Inom doktrinen brukar det ofta sägas, att avtalsparterna borde frivilligt organisera sig och därefter sluta *normavtal*. Rekommendationen kan i många fall tas ad notam, men i andra fall ter sig ett organiserande tämligen meningslöst eller i varje fall utsikterna att skapa livskraftiga och representativa organisationer särdeles små. Det sistnämnda gäller företrädesvis i fråga om vardagslivets små avtal, t.ex. avtal med reparationsverkstäder, tvättinrättningar, bussbolag m.m., men det saknar säkerligen icke heller relevans för »större» avtals del. Härtill kommer, att den osäkerhet rörande giltigheten av klausulerna, som icke minst på företagarsidan känns betungande, icke på denna väg kan upphävas. Domstolarnas prövningsrätt gäller nämligen även agreed documents.[111]

Ej heller andra frivilliga åtgärder kunna förväntas ha en sådan effekt som här efterlyses.[112]

Det återstår då att pröva, vilka ingripanden från *lagstiftaren* som kunde tänkas.

Någon utväg ur svårigheten är det icke att utöka *generalklausulerna* till antal eller omfång. Däremot kan säkerligen en viss förbättring åstadkommas medelst *detaljlagstiftning* för olika specialområden, t.ex. med lagar av typ försäkringsavtalslag. För att man skulle nå verklig effekt, skulle det emellertid krävas en mycket långtgående kasuistik. Det vore sålunda knappast möjligt att hålla kvar så allmänna lagar som

---

[110] Frågan, i vad mån intagandet av skiljedomsklausuler i AAv överhuvud borde motverkas — se härom t.ex. *Raiser* s. 98 — skall icke här närmare dryftas.

[111] Jfr ovan vid not 82a och 86.

[112] En åtgärd, som rekommenderats för försäkringsbranschens del, är en förenkling av försäkringsvillkoren. Se *Vihma* s. 110. Det är dock icke att förvänta, att man skulle kunna komma särdeles långt på denna väg, ehuru den självfallet icke i och för sig är någon dålig väg; skola villkoren vara fullständiga, måste de ofta nog vara långa och även om de inte äro särdeles långa, komma de mången gång, på grund av sin invecklade art, att ändå vara svårbegripliga för lekmannen.

köplagen,[113] utan man vore tvungen att behandla olika typer av köp för sig; annars skulle nackdelarna av reformen sannolikt vida överväga fördelarna. Men en långtgående detaljreglering har sina uppenbara vådor och detta icke blott i form av faran för bristande överskådlighet hos rättssystemet utan jämväl i form av risk för alltför starka begränsningar av medborgarnas och företagens handlingsfrihet samt för att begränsningarna skulle drabba olika grupper på olika sätt.

3. Den sista möjligheten skulle vara att lagstiftaren skulle delegera kontrollen av AAv åt de *förvaltande* myndigheterna. Detta alternativ har också ofta rekommenderats i litteraturen såsom en praktikabel utväg.[114]

I Norge har möjlighet till en obegränsad kontroll skapats genom att myndigheterna givits rätt att dels på ett specialområde (Huslejeloven § 5), dels mera generellt (Prisloven § 24) bestämma avtalsklausulernas innehåll. En sådan lösning har dock särskilt i sin generella form så uppenbara nackdelar[115] att den knappast i detta sammanhang torde behöva diskuteras för de övriga nordiska ländernas del.

Med detta vare dock icke sagt, att icke de administrativa myndigheternas medverkan i någon form vore acceptabel. Tvärtom, man skulle väl kunna tänka sig, att myndigheterna skulle medverka genom att *stadfästa* avtalsvillkor.[116] Ett sådant förfarande tillämpas redan nu i begränsad utsträckning beträffande t.ex. arbetsreglementen och försäkringsvillkor (jfr ovan efter not 3). Stadfästelseförfarandet kunde utvidgas till att gälla AAv överhuvud — med särskilda undantag — och det kunde väl kombineras med tanken på kollektiva förhandlingar. Stadfästelsen behövde icke göras obligatorisk, men stadfästa villkor skulle erhålla en högre grad av giltighet än sådana avtalsvillkor, som icke blivit stadfästa. Härigenom skulle man icke blott motverka oskälighet utan även öka möjligheten till en säker förhandsbedömning.

4. De tankar, som här framkastats, kunde närmare utvecklas på följande sätt:

---

113 I sin uppsats i JFT 1957 s. 6 ff. synes *Rodhe* rekommendera införandet av tvingande regler i köplagen. Han utgår härvid från de i Sverige gällande allmännna leveransbestämmelserna inom verkstadsindustrin. Med det i texten sagda förnekas icke, att det måhända på någon *enstaka* punkt vore möjligt att följa Rodhes rekommendation.

114 *Raiser* ss. 103—106, *Schlegelberger—Hildebrandt* § 346 Anm. 28, 29, *Prausnitz* s. 144 f., *Sales* ss. 337, 342.

115 Härmed göres icke något uttalande om de faktiska förhållandena i Norge.

116 Så t.ex. *Raiser* a. st., *Sales* a. st. samt *Anson* s. 32 noten in fine. Även de lege lata lägger man ibland vikt vid stadfästelse. Se ovan vid not 48a och 49.

Initiativ till stadfästelse skulle kunna tagas allenast av den, som i sin verksamhet använde eller önskade använda AAv vid slutande av massavtal. Stadfästelsen skulle föregås av förhandlingar rörande avtalsvillkoren med företrädare för den motsatta intressegruppen. Om denna icke vore organiserad, skulle den stadfästande myndigheten utse lämpliga personer att representera gruppen. Och även där en organisation påstods existera skulle myndigheten, innan stadfästelse ägde rum, kontrollera att organisationen vore representativ samt att förhandlingar på jämställd bas verkligen blivit förda. Den stadfästande myndigheten skulle ytterligare kunna ges behörighet att själv övervaka, att icke villkoren trots förhandlingarna skulle innehålla några uppenbart obilliga villkor. Myndigheten skulle också kunna ha till uppgift att bistå med utseende av sakkunniga [117] samt med teknisk hjälp, såframt part det önskade. Besvär skulle kunna anföras över vägran att stadfästa.[118] De stadfästa villkoren skulle offentliggöras.

Verkan av stadfästelse skulle först och främst vara den, att någon skälighetsprövning vid domstol icke därefter skulle få förekomma. Vidare skulle man kunna uppställa den regeln, att stadfästa avtalsvillkor skulle anses såsom delar av de avtal, för vilka de avsetts, såframt annat icke i det enskilda fallet avtalats; någon särskild hänvisning till AAv vid avtalsslutet vore alltså icke nödvändig. Tolkningen av dylika villkor skulle vara helt opartisk — och regeln contra proferentem sålunda ej tillämplig — och vid tolkningen kunde »förarbetena» beaktas.

Intet hinder skulle föreligga att begagna icke-stadfästa avtalsvillkor eller att göra — tydliga — avvikelser från ett stadfäst standardformulär. Däremot skulle det givetvis vara förbjudet — och straffbart — att uppgiva eller på annat sätt göra gällande, att icke-stadfästa AAv blivit stadfästa; det kunde också föreskrivas, att varje standardformulär borde innehålla uppgift om, huruvida det blivit stadfäst eller ej. Icke-stadfästa AAv skulle ha i stort sett samma verkan som enligt nu gällande rätt; måhända skulle man kunna såtillvida gå ett steg längre än f.n., att domstol skulle genom lag berättigas fritt jämka eller åsidosätta även *lindrigt* oskäliga avtalsklausuler, något som i så fall — och detta kan vara värt att bli särskilt betonat — skulle gälla jämväl skiljedomsklausuler.

[117] Måhända vore det lämpligt att myndigheten skulle ges rätt att tillsätta någon eller några sakkunniga såsom deltagare i förhandlingarna, eller möjligen såsom ordförande.

[118] Den lämpligaste sista instansen i fråga om avtalsvillkors skälighet i Finland vore sannolikt icke Högsta förvaltningsdomstolen utan Högsta domstolen.

Och även om detta steg ej toges, skulle domstolarna dock sannolikt komma att behandla icke-stadfästa AAv strängare än hittills.

Helt utanför det uppskisserade systemets ram skulle givetvis ligga alla individuella avtal.

Vissa begränsningar av systemets tillämpning på AAv vore säkerligen nödvändiga. En sådan begränsning skulle ligga i behörighet för stadfästande myndighet att efter prövning förvägra stadfästelse för mindre företag, som icke kunde anses ha något större behov av standardvillkor; härigenom skulle en betydande arbetsbesparing kunna uppnås.[119] En annan begränsning vore att utesluta alla internationella avtal (i den mån reciprocitet med andra stater ej uppnåddes).[120] För detta kan kanske anföras det allmänna argumentet, att socialpolitiska betraktelsesätt icke göra sig gällande med samma styrka i fråga om utrikeshandel och andra internationella förhållanden som i inrikesförhållanden.[121] Det viktigaste är dock, att man icke gärna kan ge de inhemska myndigheterna till uppgift att bevaka utländska avtalsintressen, såframt utländska myndigheter icke äro villiga att lämna motsvarande bistånd.

En begränsning av systemet, som *icke* skulle göras, vore att lämna statliga och kommunala AAv utanför. Tvärtom vore det av stor betydelse att också de statliga och kommunala avtalsvillkoren skulle underkastas granskning och stadfästelse; staten är ju våra dagars verkliga storföretagare.

Av stor betydelse för systemets genomförande vore, att det accepterades i alla eller åtminstone i flertalet av de nordiska länderna. Detta icke blott på den grund, att det nordiska lagstiftningssamarbetet såsom ett led i allmän nordisk samverkan har ett värde i sig. Utan dessutom därför, att man genom att bedriva ett samarbete jämväl i fråga om utarbetandet och stadfästandet av avtalsvillkor kunde öka systemets värde för varje enskilt land — icke minst för Finland. Redan nu bedrivs ju f.ö. på privat initiativ ett samarbete mellan de nordiska länderna vid AAv:s utformande (jfr ovan efter not 2).

Det är givet, att det som här sagts blott utgör några huvudpunkter. Här har sålunda icke alls diskuterats, om stadfästelsen skulle koncentreras till en myndighet — kartellmyndigheten? — eller spridas ut på flera olika, vilken eller vilka myndigheterna skulle vara, huruvida

---

[119] Småföretagen kunde emellertid i samråd utarbeta gemensamma AAv och på denna väg få standardvillkor stadfästa.

[120] Motsvarande begränsningar, varigenom t.ex. sjöfarten ställs utanför, görs i den finländska kartellagen, se ovan vid not 58.

[121] Så *Rabel* s. 47.

handelskamrar eller motsvarande organ kunde inkopplas i systemet, vilka kostnaderna bleve och av vem de skulle gäldas etc. Man borde helt naturligt också göra en närmare undersökning av olika specialområden i syfte att utröna, om man på något område hellre borde välja alternativet detaljlagstiftning; givetvis skulle icke utsträckandet av stadfästelsesystemet till något visst område i och för sig utgöra något hinder för detaljlagstiftning på samma område. Systemet kunde införas successivt sålunda att det till att börja med skulle gälla blott på något område, t.ex. köprättens.

Ett sådant system som det föreslagna skulle givetvis icke vara fritt från nackdelar. Redan skapandet och inarbetandet av de nya reglerna samt stadfästelseproceduren skulle erfordra ett betydande arbete. Systemet skulle också medföra kostnader, något som måhända dock åtminstone nationalekonomiskt sett skulle uppvägas av rationaliseringsfördelen. En viss nackdel skulle också ligga däri, att domstolarna icke skulle vara berättigade att jämka stadfästa avtalsvillkor ens då dessa in casu skulle leda till oskäliga resultat. Vidare kunde anföras risken för administrativt godtycke i form av vägran att stadfästa parternas överenskommelser — varemot besvärsförfarandet dock skulle erbjuda ett tämligen gott skydd — samt risken för tredska hos avtalspart vid avtalsförhandlingar.

Dessa nackdelar förefalla dock icke att vara så stora, att man med hänvisning till dem allena kunde avvisa reformprogrammet. Frågan blir slutligen blott den, huruvida bristerna hos de nuvarande reglerna kunna anses vara så svåra, att nytt måste skapas, samt huruvida det föreslagna systemet är det bästa botemedlet. Härom kunna säkerligen olika meningar råda. Men det föreslagna systemet synes i varje fall kunna utgöra en bas för diskussionen i ämnet.

VI. DISKUSSIONSPUNKTER.

För att underlätta diskussionen önskar referenten peka på några sådana punkter som enligt hans mening i särskilt hög grad äro värda uppmärksamhet. Uppräkningen begränsar givetvis inte diskussionsdeltagarnas möjligheter att dryfta andra delar av ämnet.

De ifrågavarande punkterna äro:

1. Huvudreglerna för gällande rätts del och särskilt
   a) möjligheten för avtalskontrahent att åberopa AAv, ehuru någon hänvisning till villkoren icke gjorts i samband med avtalsslutet;

b) möjligheten att jämka AAv med stöd av den i FAL § 34 och SBL § 8 uttalade principen; samt
c) möjligheten att åsidosätta överraskande och tyngande enskilda klausuler i f.ö. giltiga AAv.

2. Behovet av ändrade regler.
3. Huvudlinjerna för eventuell ny lagstiftning rörande AAv och särskilt det ovan i avsnitt V framställda förslaget.

Referentens egen ståndpunkt torde framgå av det tidigare sagda.

Bil. VII

PER OLOF EKELÖF

UTSÖKNINGSVÄSENDET OCH DET MODERNA SAMHÄLLET

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

UTSÖKNINGSVÄSENDET OCH DET MODERNA SAMHÄLLET

Av

Per Olof Ekelöf

Executio est fructus et finis legis.

1. *Inledning.*

Den civila exekutionsrätten brukar inte räknas till de mera centrala rättsområdena. Och dock är dess praktiska betydelse stor. Ytterst är de materiella reglernas genomslagskraft i samhällslivet beroende av det exekutiva tvång som utövas. Vidare göra sig sociala synpunkter starkt gällande inom exekutionsrätten. Avvägningen mellan dessa och behovet av ett effektivt sanktionssystem vållar svårigheter, vilka bruka bli särskilt framträdande i kristider.

I Sverige regleras exekutionsrätten av Utsökningslagen, som är från 1877 och vars bestämmelser sedan dess — med undantag för dem som avse verkställighet i fast egendom — endast i mindre utsträckning underkastats några modifikationer. Utsökningslagen anses också numera vara starkt föråldrad.[1] Ja, man kan fråga sig om den ens vid sin tillkomst motsvarade tidens krav. En del stadganden förefalla vara avpassade efter ett agrart samhälle av ålderdomlig typ, vilket kan sammanhänga med att Utsökningslagen i ganska stor utsträckning bygger på Utsökningsbalken i 1734 års lag samt tidigare lagförslag under 1800-talet.[2] Att lagen numera så illa fyller sin uppgift beror emellertid främst på de radikala förändringar som det svenska samhället genomgått sedan 1870-talet. Industrialismen hade ju då knappt börjat sitt segertåg. Medan 1870 närmare $^3/_4$ av landets befolkning hade sin utkomst av jordbruk med binäringar och endast omkring $^1/_5$ av hantverk, industri, handel och samfärdsel, äro motsvarande siffror för närvarande $^1/_4$ och $^2/_3$. Det är under sådana omständigheter klart att åtskilliga viktiga

---

[1] Hassler i SvJT 1944 s. 497 f.

[2] Jfr. Hassler i Minnesskrift ägnad 1734 års lag I (1934) s. 341 f.

exekutionsrättsliga problem i dag måste te sig annorlunda än de gjorde för 70 år sedan. Att den svenska utsökningsrätten trots detta inte moderniserats torde sammanhänga med att man inom det politiska livet föga intresserat sig för missförhållandena på detta område. För närvarande torde det emellertid inte finnas någon mera omfattande lagstiftningsåtgärd som är så trängande som tillskapandet av en ny utsökningslag.

En genomgång av alla de brister, som vidlåda den svenska exekutionsrätten, kan inte ifrågakomma i detta sammanhang. I de övriga nordiska länderna gälla nämligen modernare lagar på detta område och många av de problem, som intressera oss svenskar, sakna varje aktualitet i våra grannländer. Jag skall därför begränsa mig till ett spörsmål, som lösts på ungefär samma sätt i alla de nordiska länderna, nämligen problemet *i vilken utsträckning en borgenär bör kunna erhålla verkställighet i gäldenärens avlöning.* Såvitt jag kan förstå har detta problem också stor praktisk betydelse.

2. *Det nuvarande rättstillståndet.*

Enligt UL § 67 må utmätningsgäldenärens avlöning för tjänst eller annan arbetsanställning icke utmätas »*förrän gäldenären är berättigad att avlöningen lyfta*». Härigenom ställas sådana hinder i vägen för en »*löneutmätning*» att denna exekutionsform endast sällan kommit till användning i praktiken. Antag att i ett företag lönen utbetalas till de anställda kl. 17 em. viss dag i slutet av varje vecka eller månad. Först vid denna tidpunkt kan lönen utmätas och härvid endast till det belopp som just då utfaller till betalning. Utmätningsmannen får inte i förväg göra upp med arbetsgivaren om att denne skall tillställa honom avlöningen och inte heller förbjuda arbetsgivaren att utbetala lönen till gäldenären.[3] Precis kl. 5 på avlöningsdagen måste utmätningsmannen inställa sig på den plats där lönen utbetalas och härvid anses han icke böra tränga sig före gäldenären. Själva tillvägagångssättet är alltså besvärande för utmätningsmännen och mången gång ha dessa helt enkelt inte tid att stå till tjänst på detta sätt.[4]

---

[3] I konkurs äger däremot förvaltaren överenskomma med arbetsgivaren om att denne tillställer konkursboet den del av avlöningen, som skall tillföras konkursmassan.

[4] Särskilt svårgenomförbar är löneutmätning, då lönen utbetalas genom postverket, t.ex. med anlitande av postgirokonto.

Löneutmätning är emellertid inte heller ur borgenärens synpunkt någon tillfredsställande verkställighetsform. Eftersom av lönen alltid måste undantas så mycket som gäldenären behöver för att försörja sig och sin familj till nästa avlöningstillfälle, blir utbytet vid vart och ett av dessa i regel ringa. Och till varje sådant måste borgenären inkomma med en ny ansökan om utmätning.[5] Vid upprepade utmätningar riskerar borgenären dessutom att gäldenären lyckas förmå arbetsgivaren att utbetala lönen i förskott. Sker detta efter överenskommelse i varje särskilt fall, torde möjligheterna att genomföra en löneutmätning vara nästan obefintliga.[6]

Emellertid kan gäldenärens lön även göras till föremål för en mera effektiv form av verkställighet. Enligt en särskild lag, som härrör sig från 1917 men som sedermera varit föremål för flera ändringar och tillägg, kan *införsel* beviljas i gäldenärens avlöning till förmån för familjerättsliga *underhållsbidrag* samt för indrivning av *oguldna skatter* och av *böter*.[7] Utmätningsförklaringen motsvaras i detta fall av utmätningsmannens förordnande om att arbetsgivaren skall vid *varje* avlöningstillfälle innehålla en viss del av lönen samt tillställa denna utmätningsmannen, vilken vidarebefordrar pengarna till den underhållsberättigade respektive den myndighet, som har att uppbära medlen.

Även vid införsel har gäldenären naturligtvis rätt att lyfta så stor del av lönen som motsvarar hans levnadskostnader till nästa avlöningstillfälle.[8] Införsel är emellertid ej blott en ur utmätningsmannens synpunkt bekvämare exekutionsform än löneutmätning utan densamma leder också långt säkrare till det åsyftade resultatet. Detta äventyras inte av att indrivningen omhänderhas av gäldenärens arbetsgivare, ehuru denna naturligtvis i regel är en privatperson. Lagen innehåller nämligen effektiva sanktioner för att arbetsgivaren ställer sig utmätningsmannens förordnande till efterrättelse.[9]

I stort sett gälla motsvarande regler i de övriga nordiska länderna.[10] I princip kan endast *förfallen* lön utmätas. Detta är sålunda förhållandet då exekutionsfordringen är av förmögenhetsrättslig natur. Däremot kunna t.ex. familjerättsliga underhållsbidrag indrivas ungefär på samma

---

[5] Eilard: Exekution i lön (1954) s. 20 f samt i Landsstaten 1953 s. 247 f.

[6] JO 1940 s. 200 f och SvJT 1952: 290 e contrario.

[7] 1956 meddelades i Stockholm 3191 beslut om införsel för underhållsbidrag, 10.700 för oguldna skatter och 7.519 för böter.

[8] Här kallat »*det införselfria beloppet*».

[9] Lagen om införsel §§ 14 och 15.

[10] Se Welamson i Festskrift för Nils Herlitz (1955) s. 403 f med hänvisningar.

sätt som enligt den svenska lagen om införsel. I övrigt må här endast noteras att enligt norsk rätt denna förmån även tillkommer en skadeståndsfordran, som grundar sig på dolöst brott.[11]

I de stora kulturländerna kan införsel däremot beviljas till förmån även för förmögenhetsrättsliga fordringar. Så är fallet både enligt fransk, tysk, engelsk och amerikansk rätt, fast institutet inte utformats på precis samma sätt i dessa olika rättsordningar.[12] Som exempel må nämnas att i England införsel överhuvudtaget inte kan beviljas i en arbetares avlöning.

3. *Skälen för att verkställighet skall kunna ske endast i förfallen lön.*

Flera olika skäl ha åberopats som stöd för att i princip endast förfallen lön skall kunna tas i anspråk vid exekution. Dessa ha ingående granskats av Welamson i hans intressanta uppsats »Införsel och förmånsrätt».[13] Och då jag i stort sett funnit dennes argumentation övertygande, kommer jag här att nöja mig med några kortfattade anmärkningar. Den som vill tränga djupare in i frågorna, får jag hänvisa till Welamsons framställning, som även innehåller utförliga hänvisningar till svensk litteratur.

A) Som skäl mot införsel har åberopats att en sådan leder till att gäldenären »*berövas sitt oundgängligaste existensmedel*». Men om så blir fallet beror ju helt och hållet på storleken av det införselfria beloppet. Endast om förekommande avlöningar mera sällan överstiga existensminimum har den berörda invändningen någon relevans. Införsel framstår då som ett skäligen meningslöst institut, vilket skulle kunna leda till missbruk i konkreta fall.

Vidare rimmar den nu diskuterade motiveringen illa med reglerna om gäldenärens beneficium vid utmätning. Har gäldenären lyft lönen och begagnat pengarna till inköp av varor, kunna ju dessa utmätas, såvida icke därigenom nämnda beneficium trädes för när. Och visserligen kan gäldenären undandra borgenärerna beloppet genom att använda pengarna för konsumtionsändamål. Men som Welamson under-

[11] Tvangsloven § 75 st. 3.

[12] ZPO § 832, den franska Code de travail art. 61, The annual Practice 1956 s. 817 (under Order 45 Rule 1), The County court Rules and Regulations under Order 27 Rules 1 och 3, Millar, R. W.: Civil procedure of the trial court in historical perspective (1952) s. 451 f samt Hamilton, W. H.: In re small debtor i Yale Law Journal 42 (1932—33) s. 482.

[13] Welamson a.a. s. 389 och 410 f.

stryker innebär detta att gäldenären på borgenärernas bekostnad beredes tillfälle till en högre levnadsstandard än som garanteras genom reglerna om gäldenärens beneficium.

B) Emellertid har man menat införsel vara en förkastlig exekutionsform, alldeles oavsett storleken av det införselfria beloppet. Skälet härför skulle vara att medan endast gäldenärens egendom, hans tillgångar kunna utmätas, en införsel innebär att dennes *arbetskraft* tas i anspråk. Ur denna synpunkt har införsel karakteriserats som en med arbetstvång och gäldfängelse jämförbar *personalexekution*. Jag undrar emellertid om man någonsin känt sig särskilt övertygad av detta argument. Den svenska lagberedningen har karakteriserat detsamma som »mera formelltjuridiskt» och ansett det endast äga en viss grad av »teoretisk riktighet». Vad som menas härmed vill jag lämna därhän; för min del tycker jag det rätt och slätt är fråga om ett argumentum ad hominem. Vid införsel berövas inte gäldenären sin personliga frihet, han kan efter behag byta arbetsanställning och inskränka sina arbetsprestationer så att lönen endast räcker till hans eget underhåll. Jämförelsen med gäldfängelse och arbetstvång förefaller minst sagt missvisande.

Men är det då inte här endast fråga om ett propagandistiskt tillspetsat uttryck för uppfattningen att införsel är en alltför *brutal* exekutionsform? Ja det är möjligt, men som framgått av det föregående är det inte riktigt att helt generellt karakterisera införselinstitutet på detta sätt. Är det införselfria avdraget knappt tilltaget, kan man helt visst tala om brutalitet. Och en införsel som varar under t.ex. ett decennium eller mera, kan med skäl stämplas som en form av gäldslaveri. Men bortser man från dylika excesser, förefaller mig införsel vara en förhållandevis human exekutionsform. En jämförelse med *utmätning* av lösöre är härvidlag belysande.

Enligt gällande svensk rätt utgör *exekutiv auktion* den enda formen för försäljning av utmätt lösöre. Detta medför att sådant i stor utsträckning försäljs till underpris. Efterfrågan på auktionsgods växlar starkt icke blott med platsen för auktionen utan även med säsongen och konjunkturerna. Vidare får utmätningsmannen inte uppskjuta auktionen av den anledningen att en försäljning sannolikt skulle ge dåligt utbyte.[14] Särskilt olämplig har denna realisationsform visat sig vara då det är fråga om gods av mera speciellt slag. Låt mig nämna några exempel härpå från de exekutiva auktioner, som ägt rum under de sista åren i Stockholm. Vid olika utmätningsförrättningar värderades en tryckeri-

[14] UL §§ 162 och 88 b st. 2 e contrario.

maskin till 1.500 kr, en skåpbil med kyldisk till 1.000 kr, en skomakerimaskin till 450 kr, en metallsvarv till 200 kr och en elektrisk bageriugn till 900 kr. Denna egendom försåldes för respektive 300, 67, 25, 80 och 3 kr. Metallsvarven erbjöd inroparen sedermera utmätningsgäldenären att återköpa för 1.200 kr och den utmätta ugnen medförde 28: 70 kr i extra kostnader enbart för godsets inregistrering och visning. Man kan inte annat än beundra tålmodigheten hos det folk, som utan knot fördrar sådana missförhållanden inom sin rättsordning.

Nu kan man visserligen räkna med att dessa komma att rättas till vid en revision av utsökningslagen. Enligt t.ex. norsk rätt kan utmätt lösöre även försäljas under hand.[15] Och i konkurs är denna realisationsform tillåten även enligt svensk rätt.[16] Men också vid dylika försäljningar går egendomen naturligtvis mången gång till underpris. Vidare må uppmärksammas att en ägare kan sätta betydligt större värde på en begagnad sak än som motsvarar dennas saluvärde.[17] Som exempel må nämnas en antik möbel, som gäldenären ärvt av sina föräldrar, och en liten sportstuga, som han själv byggt och där han vistas på sina fridagar.

Utmätning av lösöre kan alltså leda till värdeförstöring av olika slag.[18] Om någon exekutionsform förtjänar beteckningarna primitiv och brutal så är det väl denna. Åtminstone framstår införsel i jämförelse härmed som en långt humanare form av verkställighet. Någon värdeförstöring blir det inte tal om och gäldenären bereds tillfälle att själv anpassa sina livsförhållanden efter den ekonomiska situation, i vilken han råkat.

Emot detta resonemang kanske någon vill rikta följande invändning: Det må vara att de utmätningar som fullföljas till exekutiv auktion mången gång innebära en meningslös värdeförstöring. Men sådana auktioner äro försvinnande få till antalet.[19] Väsentligen fungerar utmätningsinstitutet som ett *tvångsmedel*, ett incitament för gäldenären att

---

[15] Tvangsloven § 214.

[16] KL § 71.

[17] Jfr Klein, Franz: Der Zivilprozess Österreichs (1927) s. 497.

[18] Om ock i mindre utsträckning gäller detsamma restitution av gods, köpt på avbetalning. Sådan restitution förekommer i långt större utsträckning än exekutiv auktion på grund av utmätning. Som exempel må nämnas att under år 1955 ingavs i Stockholm 6050 ansökningar om handräckning enligt lagen om avbetalningsköp; i 1215 fall återställdes godset medan i 815 fall detta ej kunde anträffas.

[19] I Stockholm, Örebro, Borås samt Svartlösa landsfiskalsdistrikt inlämnades under ett år respektive 9406, 1021, 742 och 592 ansökningar om utmätning på grund av civila domar och andra liknande exekutionstitlar. Av dessa fullföljdes respektive 189, 31, 20 och 15 till exekutiv auktion. Och 30.000 ansökningar om utmätning

frivilligt göra rätt för sig, vare sig nu detta sker på förfallodagen eller först efter en stämningsansökan, en dom eller en ansökan om utmätning.[20] I allt väsentligt skulle utmätningsinstitutet sålunda fylla en funktion liknande den som tillkom det nu sedan länge avskaffade gäldfängelset.[21] Och ur denna synpunkt vore det bara en fördel av att exekutionen utgjorde ett brutalt ingrepp i gäldenärens livsförhållanden.

Emellertid finns det ju ingen anledning att gäldenärerna utsättas för ett intensivare tvång än som är erforderligt. Och jag skulle vilja ifrågasätta om ej risken för införsel är alldeles tillräckligt betalningseggande i de fall då gäldenären är en löntagare. Därtill kommer emellertid att detta exekutionsmedel ger mycket bättre garanti för att borgenären får någon betalning, då en sådan gäldenär ej frivilligt gör rätt för sig.[22] Sanktionen fyller sålunda bättre sin *reparativa* funktion, då införsel används som tvångsmedel än då detta utgöres av utmätning.

C) Även mera *samhällsekonomiskt* betonade skäl ha åberopats gentemot införselinstitutet. Detta belastar såtillvida näringslivet att *gäldenärens arbetsgivare kommer att fungera som exekutionsorgan.* Det är inte något behagligt uppdrag. Och för den som endast har någon enda person i sin tjänst, kan det vara ganska betungande att fastställa löneavdragets storlek och redovisa pengarna till vederbörande myndighet. Här kommer emellertid källskattesystemet in i bilden.[23] Äro arbetsgivarna under alla omständigheter tvungna att dra av källskatten och redovisa denna, innebär det för dessa ingen nämnvärd merbelastning att i en del fall även göra ett ytterligare avdrag på lönen.

Vidare har man påstått att införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar skulle *stimulera en osund kreditgivning.* Banker och minuthandlare skulle överskatta den säkerhet, som rätten till införsel bereder dem,

---

på grund av oguldna skatter i Stockholm resulterade endast i 50 exekutiva auktioner.

[20] I stor utsträckning är detta även fallet med konkursinstitutet. Som exempel må nämnas att under ett år ingavs i Stockholm omkring 1500 konkursansökningar på grund av oguldna skatter; av dessa fullföljdes endast 100 och av dessa konkurser avskrevos de flesta som fattigkonkurs. Antalet ansökningar om utmätningsed var samma år omkring 300.

[21] Klein a.a. s. 554: »Die überwiegende Masse der angebrachten Exekutionsgesuche hat nur die Funktion einer Ultimatums, einer Aufrüttelung des säumigen Schuldners».

[22] Av de i not 19 nämnda exekutiva auktionerna medförde i Örebro 6, i Svartlösa landsfiskalsdistrikt 1 och i Stockholm 58 full betalning.

[23] Ernberg i Statsvetenskaplig Tidskrift 57 (1954) s. 181.

och löntagarna frestas att i alltför hög grad begagna sina kreditmöjligheter. Till denna synpunkt få vi tillfälle att återkomma i det följande men jag skulle redan här vilja ifrågasätta om ej densamma innebär en underskattning av kreditgivarnas goda omdöme.

En annan invändning är den att införsel i lön skulle *ogynnsamt påverka löntagarnas arbetsvilja.* Inriktar man uppmärksamheten på enskilda situationer framstår detta som ett allvarligt problem.[24] Men ser man förhållandena i stort och i deras sammanhang blir så åtminstone inte generellt sett fallet. Vid nyanställning får en arbetsgivare alltid räkna med att den han anställer av en eller annan orsak ej kommer att motsvara förväntningarna. I nödfall kan han dessutom avskeda arbetstagaren och anställa en ny sådan. Att så är förhållandet inverkar stimulerande på de anställdas arbetsvilja.

Under tider, då det råder knapphet på arbetskraft, skulle man emellertid kunna tänka sig att användningen av införsel ledde till minskat produktionsresultat. Jag har ingen bestämd uppfattning härom. Men det är väl sannolikt att en del människor äro så beskaffade att deras arbetsvilja slappas av att de vid vartenda avlöningstillfälle handgripligen erinras om hur stor del av inkomsten som går deras näsa förbi. Det skulle vara intressant att veta om man iakttagit någon sådan inverkan av källskattereformen. Ett skatteavdrag bör ju i ifrågavarande hänseende ha lika ogynnsamma konsekvenser som en införsel. I övrigt må endast erinras om det införselfria beloppets betydelse i detta sammanhang. Särskilt skulle jag vilja understryka vikten av att vid fastställandet av detta belopp hänsyn tas till den normala levnadsstandarden i gäldenärens inkomstskikt. Vad som kan väntas menligt påverka arbetsinsatsen är väl framförallt att gäldenären tvingas leva på en väsentligen enklare standard än den som hans ograverade lön skulle möjliggöra.

Slutligen kan man tänka sig att gäldenären för att undgå införseln blir vad man på svenska kallar för en »hoppjärka». Han skulle ideligen byta arbetsplats för att på det sättet försvåra införselns genomförande. Vid sådan överfull sysselsättning, som förekommit under efterkrigsåren, bör ju åtminstone en ungkarl ha vissa möjligheter att sätta någonting dylikt i system. Att gäldenären söker undgå löneavdraget genom att skaffa sig arbete på annat håll skulle emellertid enligt de uppgifter jag erhållit för närvarande förekomma endast i ett par procent av samtliga fall av införsel.

[24] Jfr Welamson s. 428.

4. *Behovet av införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar.*

De skäl som anförts mot användningen av införsel som exekutionsform ha vi i det föregående funnit föga övertygande. Inom lagstiftningen ha de emellertid tillerkänts större vikt. Införsel har kommit till användning endast rörande sådana fordringar, vilkas indrivning man menat vara särskilt betydelsefull.[25] Som skäl för att familjerättsliga *underhållsbidrag* skola åtnjuta förmånen av införsel har anförts att sådana »avse att fylla behov av lika ömmande natur som dem, vilka inskränkningen i rätten till utmätning av den underhållsskyldiges avlöning skall tillgodose». Att oguldna *skatter* kunna indrivas medels införsel kan motiveras med att lusten att göra rätt för sig emot det allmänna brukar vara speciellt ringa. Och vad slutligen angår *bötesfordringarna*, har i detta fall en önskan att nedbringa antalet förvandlingsstraff till ett minimum ansetts utslagsgivande. Härvid förutsättes tydligen att de som fällts till böter, i många fall skulle av lättsinne vansköta sina avbetalningar eller rent av föredra att sitta av böterna. Och kanske förhåller det sig så. Slutligen må även erinras om att det både vid böter och skatter mången gång är fråga om ganska begränsade belopp. Införselns ogynnsamma biverkningar göra sig då mindre gällande.

Uppenbarligen kunna några härmed jämförbara skäl inte åberopas för att även *förmögenhetsrättsliga fordringar* skola komma i åtnjutande av införsel. Motiveringen måste i detta fall ligga på ett annat plan. Innan vi gå in härpå böra vi emellertid göra klart för oss vad det överhuvudtaget har för betydelse att regler om betalningsskyldighet äro sanktionerade genom att borgenären vid behov kan få gäldenären dömd till betalning och domen verkställd i dennes tillgångar. Att sådan verkställighet inte brukar leda till något positivt resultat måste i längden inverka på gäldenärernas betalningsvilja. Visserligen är det ju så att de flesta göra rätt för sig av pliktkänsla och inte av fruktan för några sanktioner. Men betalningsmoralen kommer så småningom att luckras upp, om en betalningsvägran inte leder till några rättsliga påföljder. Är detta förhållandet endast med vissa begränsade grupper av gäldenärer eller vissa slag av fordringar, behöver visserligen verkningarna inte bli så vittgående. Att betalningsvägran *i allmänhet* medför obehagliga påföljder verkar moralbildande också inom sådana områden av samhällslivet, där sanktionstrycket är svagare, och dessutom bruka de, som inte göra rätt för sig, utsättas även för utomrättsliga sanktioner av olika

[25] Welamson s. 390 och 406 f.

slag. Men skulle stora grupper av gäldenärer kunna undandra sig alla rättsliga sanktioner, vore det väl underligt om ej detta så småningom påverkade betalningsmoralen.

Vad nu angår de gäldenärer, som äro löntagare, är det sannolikt att en stor del av dessa inte äro utsatta för något effektivt sanktionstryck. Deras avlöningar kunna inte tas i anspråk genom införsel och i stor utsträckning sakna de utmätningsbara tillgångar.[26] Själv har jag visserligen ingen uppfattning om detta också menligt påverkat löntagarnas betalningsmoral. Men att det skulle vara ganska klent beställt med denna i dagens Sverige förefaller vara en både bland affärsmän och jurister ganska vanligt förekommande uppfattning. Det har också sagts mig att det skulle vara bättre härmed i en del andra länder såsom U.S.A., England och Västtyskland.

Man kan invända att om det ligger till på detta sätt, problemet borde ha väckt större uppmärksamhet. Det är emellertid möjligt att missförhållandena först på sistone gjort sig starkare gällande. Tidigare lågo de flesta arbetarlöner så nära existensminimum att en införsel ej kunde väntas ge något nämnvärt utbyte och arbetarnas möjlighet att få kredit var då också högst begränsad. Vidare voro de bättre betalta tjänstemännen få till antalet liksom dessa ofta hade något sparkapital eller annan utmätningsbar egendom. Äro dessa antaganden riktiga, måste hela problemet på den tiden ha saknat större betydelse.

Hur härmed än må förhålla sig, är läget numera ett helt annat. Den »nya medelklassen» består till största delen av förhållandevis välbetalta tjänstemän och arbetare, som i stor utsträckning utnyttja hela sin lön till omedelbar konsumtion. Den progressiva beskattningen och de olika socialförmåner, som i allt större utsträckning kommit medborgarna till godo, ha medverkat till att de ökade inkomsterna i högre grad användas till standardförbättring än till kapitalbildning på längre sikt. Och det sparande, som förekommer, sker till stor del genom försäkringar och på andra sätt, som medför att sparmedlen undanhållas borgenärerna.

Möjligen skulle man kunna invända att om de ökade löneinkomsterna endast i mindre utsträckning placerats i värdepapper eller insatts på bankkonton, så ha de dock delvis begagnats till inköp av sådant som småvillor, bostadsrättigheter, sportstugor, bilar, motorcyklar och motorbåtar. Den berörda standardförbättringen består ju bl.a. i att allt flera

[26] Av 1021 ansökningar om utmätning under ett år i Örebro riktade sig 450 mot löntagare och av dessa erhöll borgenären full likvid i 225 fall. Motsvarande siffror för Svartlösa landsfiskalsdistrikt var 592, 481 och 103.

människor fått tillgång till sådana nyttigheter. Och dessa kunna ju utmätas liksom de mången gång ha ett icke obetydligt saluvärde.

Betydelsen härav kan jag ej bedöma.[27] Egendom av ifrågavarande slag köps ju i stor utsträckning på avbetalning och t.ex. bilar, motorbåtar och sportstugor kunna väl mången gång undandöljas vid en utmätning. Dessutom ha ju många människor andra intressen än att skaffa sig ett eget hus eller något modernt trafikmedel.

Emellertid kunde man ju tänka sig att några speciella skäl motiverade att just de gäldenärer, som äro löntagare, inte utsattes för ett mera effektivt sanktionstryck. Vid bedömande härav måste man skilja mellan det fallet att gäldenärens betalningsskyldighet beror på försträckning eller avser likvid för t.ex. obetalta varor eller tjänster samt det att grunden för densamma utgöres av en skadegörelse. Vi behandla det förra fallet först.

A. Beror betalningsskyldigheten på att gäldenären fått *kredit,* är det ingalunda självklart att denne bör utsättas för ett effektivt sanktionstryck. Att motsatsen medför otrygghet för borgenärerna är nämligen inte utslagsgivande. Den som ger kredit utan att ha tillgång till något exekutionsmedel får stå sitt kast. Strängt taget har han ju inte fått någon rättsligt relevant fordran mot sin gäldenär. Och att det ofta ligger till på detta sätt måste visserligen i längden minska villigheten att ge kredit och möjligheterna att erhålla sådan. Men detta kunde ju tänkas vara just det man vill åstadkomma.

I detta sammanhang kunna vi bortse från den kredit som används för investering i produktionsmedel. Löntagarna äro i allt väsentligt intresserade av att erhålla s.k. *konsumtionskredit.*[28] Häri inräknar jag ej fastighetskrediten men väl kredit för inköp av sådana mera varaktiga konsumtionsartiklar som t.ex. bilar och hushållsmaskiner.

Vidare kunna vi här bortse från den kredit som ges mot säkerhet i pant och mot borgen. Det är alltså endast fråga om den *personalkredit* som kommer löntagarna till godo. För denna fungerar gäldenärens utmätningsbara tillgångar som »kreditbas». Får en löntagare, som saknar sådana, kredit, utgör för närvarande dennes ansvarskänsla jämte eventuella utomrättsliga sanktioner — t.ex. att han uppföres på en s.k.

[27] Enligt en artikel, införd i Dagens Nyheter den 28/1 1957 skulle år 1951 av 4,3 milj. deklarerande inkomsttagare ej mindre än 1.260.000 deklarerat tillgodohavanden på bank samt 788.000 innehav av annan fastighet än jordbruksfastighet.

[28] Angående olika former av konsumtionskredit samt dennas betydelse se Robert Bartels: Credit and collections in theory and practise. N.Y. 1949.

svart lista — de enda garantierna för att borgenären får någon betalning. Och att införsel kunde begagnas även för förmögenhetsrättsliga fordringar skulle tydligen medföra att en gäldenär, som har en säker anställning och en god lön, kunde utnyttja även detta förhållande som kreditbas. Härigenom borde löntagare, som inte ha några nämnvärda utmätningsbara tillgångar, i högre grad än för närvarande komma i åtnjutande av personalkredit.

Säkerligen väcker hos många detta framtidsperspektiv djupa betänkligheter. Men det beror nog inte på att man menar personalkrediten böra förbehållas dem som ha utmätningsbar egendom. Under de sista hundra åren har det förekommit en intensiv propaganda mot allt vad konsumtionskredit heter och man får räkna med att denna betraktas med misstro och ovilja inom vida befolkningslager. Den kooperativa rörelsen har härvidlag gått i spetsen men även inom arbetarrörelsen har man propagerat mot att arbetarna köpa på kredit.[29] »Hellre slita på en kjol, som är betald, än betala på en kjol, som är sliten.» Denna slogan ger uttryck åt en uppfattning vilken varit och även fortfarande är mycket vanligt förekommande.[30] Och att detta i viss utsträckning även gäller de högre socialklasserna, visar det sätt på vilket man i dessa kretsar betraktar avbetalningshandeln. Många som ha det väl beställt anse det inte riktigt »fint» att köpa på avbetalning.

Det förefaller mig troligt att bakgrunden till denna ideologi utgöres av samma förhållanden, som förklara den här tidigare berörda motviljan mot införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar.[31] På 1800-talet räckte

---

[29] Efter världskriget har dock inställningen inom den kooperativa rörelsen till konsumtionskrediten blivit mindre negativ än tidigare.

[30] I SOU 1949: 38 s. 13 (jfr s. 41) framhålles som önskvärt att människornas ekonomiska handlande länkas över från schemat »köpa först och betala sedan» till schemat »spara först och köpa sedan».

[31] Enligt 1734 års lag UB 7: 2, Lagkommitténs förslag (1826) UB 5: 5 och äldre lagberedningens förslag (1850) UB 5: 6 kunde införsel beviljas i *statstjänstemäns* avlöning. Detta avstyrktes i 1871 års förslag till UL med den motiveringen att den nämnda bestämmelsen i 1734 års lag medfört »en oriktig och olämplig kredit samt en fördärvlig skuldsättning» (s. 66). I Motiven till den nu gällande Utsökningslagen återfinnes däremot den argumentation mot införseln *överhuvudtaget* som här tidigare kritiserats under avdelning 3. Bakgrunden härtill utgöres möjligen av förhållandena inom den spirande svenska storindustrien. Det anses ha varit förhållandena inom den tyska storindustrien som föranledde den nordtyska förbundsdagen att år 1869 förbjuda införsel i avlöningar som ej uppgingo till 400 Thaler årligen. Någon direkt påverkan från denna »für Deutschland hochrühmliche Gesetz», som den på sin tid kallades, har jag dock inte kunnat fastställa. Se Herbert Conrad: Die Pfän-

en normal arbetarlön till föga mer än en knapp nödtorft och arbetarna voro obildade och hade föga ekonomiskt sinne. För deras del var under sådana förhållanden allt vad kredit hette någonting riskabelt. Man var sangvinisk rörande framtiden och räknade ej med sådana kalamiteter som sjukdom och arbetslöshet. Och missförhållandena förvärrades av att affärsmän och agenter gåvo kredit utan större hänsyn till köparnas kreditvärdighet.

I mångt och mycket höra emellertid dessa förhållanden numera historien till. Sverige har blivit ett »välståndssamhälle». Som exempel må nämnas att för närvarande industriarbetarnas reallön är mer än sex gånger så stor som på 1860-talet.[32] Vidare har allmänbildningen stigit, och man kan räkna med att människorna ha bättre ekonomiskt sinne. Inom affärslivet visar man större ansvarskänsla vid kreditprövningen och denna är omsorgsfullare.

Vissa skäl kunna också åberopas för att familjehushållens ekonomi borde kunna organiseras med en aktiv- och en passivsida precis som företagens. Härigenom möjliggöres en snabbare och säkrare behovstillfredsställelse under livets skiftande förhållanden.[33] »Inkomstkurvan och behovskurvan för en enskild individ sammanfaller inte under individens liv.»[34] Och om en familj disponerar över ett visst sparkapital av likvida medel, kan det vara klokt att reservera detta för helt oförutsedda behov, som måste bestridas, och ej använda pengarna för att skaffa sig varor och tjänster, från vilka man i nödfall kan avstå.

Inte heller kan man säga att den som köper på kredit är mera slösaktig än den som köper kontant. Ur den enskildes synpunkt är ju skillnaden endast den att i förra fallet sparandet kommer i efterhand. Snarast är det väl så att genom kreditköpen konsumtionen förskjuts till mera varaktiga och dyrbarare konsumtionsartiklar.[35] Mången har lättare att förmå sig spara härtill om han har att fullgöra avbetalningar för en redan inköpt vara än om pengarna skall reserveras för framtida inköp.[36]

---

dungsbeschränkungen (1906) s. 366 f och Picks uppsats »Die Lohnbeschlagnahme» i Grünhuts Zeitschrift 28 (1901) s. 18 f.

[32] Montgomery, G. A.: The rise of modern industry in Sweden (1939) s. 199, Heckscher, Eli: Svenskt arbete och liv (1941) s. 371 samt Sv. off. statistik: Löner 1953 II (1955) s. 37.

[33] Se härom Bartels a.a. s. 21 f.

[34] Vårt ekonomiska läge 1956 (redigerad av G. Lannfelt) s. 132.

[35] Bartels a.a. s. 33 och Høller: Ekonomisk revy 1956 s. 27.

[36] Ross, Alf: Afbetalningshandelen (1936) s. 18 f.

Vidare har det gjorts gällande att kredithandeln med konsumtionsvaror i det långa loppet skulle *verka prissänkande*.[37] Det kan låta egendomligt. Men tanken är den att denna kredithandel skulle stimulera en dynamisk och förbilligande massproduktion i långa serier. Antag att det konstruerats en ny hushållsmaskin, som är bättre och billigare än andra liknande apparater. Då en massproduktion av den ifrågavarande maskinen kräver avsevärda investeringar, måste producenten kunna lita på att finna en på en gång *snabb och omfattande* avsättning för densamma. Förutsättningarna härför äro givetvis större om maskinen kan säljas på kredit och inte bara kontant.

Som stöd för detta resonemang brukar man åberopa vissa utländska erfarenheter, främst från U.S.A. och Tyskland. Tidigare fanns i U.S.A. precis samma motvilja mot minuthandel på kredit som här i landet. Numera har denna emellertid en enorm omfattning. Den årliga konsumtionskrediten skulle uppgå till minst 30 milliarder dollars eller 10—12 % av den totala konsumtionen.[38] Och av särskilt intresse synes det mig vara att det framför allt är den högre medelklassen som utnyttjar denna kredit. De som ha en inkomst av 4000—7500 dollars, vilka utgöra 29 % av konsumenterna och uppbära 42 % av alla inkomster, svara för 44 % av konsumtionskrediten.[39] I U.S.A. är man stolt över att anses kreditvärdig och det anses fint att köpa på avbetalning.[40] »Hellre köra med en bil, som inte är betald, än spara till en bil, som ens änkas nya man kommer att köra med», heter det numera. Man menar också att den höga levnadsstandarden delvis har sin förklaring i denna omfattande försäljning på kredit; utan denna skulle den amerikanska massproduktionen i långa serier av ständigt nya konsumtionsvaror ha varit otänkbar.

I Västtyskland är minuthandeln på kredit visserligen inte så utbredd som i U.S.A., men efter kriget har den uppvisat en stark ökning. Man har velat göra gällande att densamma varit en bidragande orsak till efterkrigstidens tyska »Wirtschaftswunder».[41]

Nu är det inte alls säkert att dessa erfarenheter från länder, där en på alla områden verksam konsumtionsindustri producerar för en enorm hemmamarknad, går att tillämpa i de små nordiska länderna, där det till

[37] Ross a.a. s. 20 f.
[38] Vårt ekonomiska läge 1956 s. 129 f.
[39] Møller a.a. s. 23 och 26.
[40] Lettström i Affärsekonomi (1955) nr 14.
[41] Die Teilzahlungswirtschaft 1956 s. 166 f.

så stor del är importvaror, som konsumeras, och där man ej ens lyckats ena sig om en gemensam nordisk hemmamarknad. Den väsentligaste verkan av en stimulerad konsumtion kan här bli *ökad import* och en försämrad betalningsbalans med utlandet.[42]

Vidare kan man tänka sig att i ett samhälle med expanderande produktion och konsumtion, en omfattande konsumtionskredit medför att *mindre kapital kommer att stå till förfogande för investering i näringslivet.*[43] Vad en person spar samman för en framtida utgift, har han tills vidare på banken och så länge detta är fallet, kunna pengarna användas för utlåning. Ur denna synpunkt kan det också förefalla särskilt betänkligt att de som sakna utmätningsbara tillgångar, erhålla konsumtionskredit. Sådan egendom brukar ju åtminstone till en del bestå av värdepapper och bankmedel. Att konsumtionskrediten reserveras för dem som ha någon förmögenhet, kunde sålunda tänkas stimulera till ett sparande, som kan begagnas för investeringsändamål.

Slutligen förtjänar det även framhållas att om en kredithandel också inte med nödvändighet är inflationsdrivande, kunna dock ökningar och minskningar av dess volym *accentuera växlingarna mellan hög- och lågkonjunkturer.*[44] Detta är emellertid ett omstritt problem, som det inte finns någon anledning att beröra i detta sammanhang. Ej heller skall jag gå in på den likaledes omstridda frågan i vilken utsträckning statliga regleringar av konsumtionskrediten inverka utjämnande på konjunktursvängningarna.[45] Den nuvarande högkonjunkturen söker man som bekant dämpa genom högre kontantinsats och förkortad kredittid vid avbetalningsköp.[46]

Av större intresse i förevarande sammanhang är däremot den betydelse som rätten till införsel kan ha för den nu berörda kreditgivningen. Som tidigare påpekats kan man både i U.S.A. och Tyskland få införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar. Men rörande frågan i vilken utsträckning detta stimulerat kreditgivningen, har jag ej lyckats uppspåra några uppgifter. Jag får därför nöja mig med några allmänna reflexioner.

Självfallet kan borgenärens rätt till införsel aldrig ersätta den s.k. *kundkontrollen* eller undersökningen av gäldenärens kreditvärdighet. I

---

[42] Møller a.a. 1956 s. 29 f.

[43] Vårt ekonomiska läge 1956 s. 142 f.

[44] Møller a.a. s. 28 och SOU 1949: 38 s. 25 f.

[45] Die Teilzahlungswirtschaft 1956 s. 128.

[46] Ekonomen 1956 s. 13 f. samt Stabiliseringsnämndens PM av den 5/9 1955 rörande avbetalningshandeln (i stencil).

de stora kulturländerna omhänderhas denna i avsevärd utsträckning av särskilda kreditinstitut och soliditetsupplysningsbyråer. Ross har träffande framhållit att dessas kundkartotek ha samma betydelse för personalkrediten som fastighetsböckerna för fastighetskrediten.[47] I Sverige är denna verksamhet ej på samma sätt centraliserad utan sköts i stor utsträckning av säljarna. Självfallet är detta system både dyrare och mindre effektivt.

Vidare må uppmärksammas att en stor del av kreditgivningen sker genom avbetalningsköp med *äganderättsförbehåll.* Då är det ju strängt taget fråga om en slags realkredit. Säljaren kan vid bristande likvid få godset restituerat och har sålunda ett effektivt exekutionsmedel till sitt förfogande. Detta medför emellertid icke att en rätt till införsel skulle sakna betydelse. Då det straffrättsliga skyddet mot att köparen överlåter godset är svagt, kunde risken för införsel ha betydelse som prevention häremot.[48] Och vidare medföra svårigheterna att avyttra begagnade varor att en restitution mången gång leder till förlust för säljaren. Men även köparen kunde givetvis dra fördel av att restitution inte vore den enda exekutionsform som står säljaren till buds.[49] Det finns alltså anledning att anta att om denne fick rätt till införsel, så skulle detta ej blott minska de särskilda omkostnaderna inom avbetalningshandeln och göra denna mera tilltalande utan även stimulera densamma.

Emellertid förekommer det en avsevärd kreditgivning utan att gäldenären-köparen belastas med något äganderättsförbehåll. Den vanligaste formen är den s.k. *konto- eller bokkrediten.* I U.S.A. sker $^1/_5$ av omsättningen inom minuthandeln genom beviljande av sådan kredit och denna har dubbelt så stor omfattning som avbetalningshandeln.[50] En annan form är att krediten ges av särskilda kreditinstitut, som efter soliditetsprövning lämnar varuchecker, för vilka gäldenären kan inköpa de varor han önskar. I Tyskland har sådan s.k. »A-kredit» kommit till avsevärd användning. Och under beteckningen »låneköp» praktiseras någonting liknande i Sverige av Kooperativa förbundet, fast detta hittills skett i ganska blygsam omfattning.

Det är klart att rätten till införsel har större betydelse för dessa former av konsumtionskredit än för de tidigare berörda avbetalnings-

[47] Ross a.a. s. 24.

[48] Se SL 22: 4 och 10. Olovligt förfogande över gods, som köpts på avbetalning, leder mycket sällan till åtal.

[49] Se ovan not 18.

[50] Bartels a.a. s. 25 och 138.

köpen. Utan möjlighet till införsel står ju något effektivt exekutionsmedel inte till kreditgivarens förfogande, om gäldenären saknar utmätningsbara tillgångar. Rätten till införsel borde på detta område medföra en bättre betalningsmoral, vilket i sin tur skulle stimulera kreditgivningen. Vidare kan man räkna med att folk bli mer försiktiga att köpa på kredit, om de riskera att skulden likvideras genom avdrag på deras lön. Och slutligen kunde detta inverka minskande på omkostnaderna för kredithandeln. Ty om också de rena förlusterna på denna äro små inom de flesta branscher, är det dock vanligt att köparna ligga efter med sina betalningar, något som medför dryga inkassokostnader.

Men hur äro då förhållandena i Sverige, där införsel ej kan beviljas för förmögenhetsrättsliga fordringar? Några säkra upplysningar härom står på grund av statistikens bristfällighet inte till buds. Enligt vissa beräkningar skulle »avbetalningshandeln» ha en omfattning av 1 milliard kronor, enligt andra av 5 milliarder per år. Även om den förra siffran ligger sanningen närmast, är det ju här fråga om en ej obetydlig del av svenska folkets totala konsumtion, som beräknats uppgå till ungefär 30 milliarder kronor per år.

I förevarande sammanhang är ju kontokrediten av särskilt intresse. En viss uppfattning om dess storlek får man av följande uppgifter. Enbart inom speceri- och lanthandeln har man omkring 100 millioner kronor ständigt utestående i kontokredit. Och från ett av våra största varuhus har jag erhållit uppgiften att $^1/_3$ av försäljningen till enskilda personer — i kronor räknat — sker på kredit. Vid bedömningen av dessa siffror må man uppmärksamma att affärsmännen för närvarande brottas med likviditetssvårigheter och därför inskränka försäljningen på kredit.

Trots exekutionsmedlens bristande effektivitet har konsumtionskrediten sålunda redan fått en avsevärd omfattning. Och av allt att döma kommer denna utveckling att fortsätta. Nyttan respektive skadan härav skall jag ej försöka bedöma. Men hur därmed förhåller sig synes mig vara av en viss betydelse för frågan om även förmögenhetsrättsliga fordringar böra komma i åtnjutande av införsel. Som vi sett kunna vissa skäl åberopas för en sådan reform, men det är möjligt att densamma måste kombineras med ökade möjligheter för staten att på administrativ väg reglera konsumtionskreditens omfattning. Och vad angår de nuvarande förhållandena på detta område utmärkas dessa tydligen av en stark spänning mellan ekonomisk realitet och rättslig reglering. I detta ögonblick finns det säkerligen hundratusentals skuldförhållanden i Sverige, som civilrättsligt äro utan vank men där borgenären inte har

någon möjlighet att tillgripa exekutivt tvång vid en eventuell betalningstredska från gäldenärens sida.

Det är väl också detta förhållande som förklarar att man på sista tiden börjat praktisera vissa *surrogat för införsel* i gäldenärens avlöning. Ansökningar om löneutmätning, som tidigare varit mycket sällsynta, ha blivit vanligare förekommande. Vissa inkassobyråer ha t.o.m. skaffat sig tryckta formulär för ansökan om denna speciella form av utmätning. I de större städerna ha utmätningsmännen visserligen inte tid att ägna sig åt några löneutmätningar, men i en del mindre arbetsbelastade distrikt förefaller denna olustiga form av verkställighet blivit förhållandevis vanligt förekommande.[51]

Ett annat surrogat för införsel består i ett säreget sätt att utnyttja den borgenären enligt UL § 86 tillkommande rätten att, sedan han sökt utmätning, lämna gäldenären anstånd med betalningen under högst sex månader. Man går härvid tillväga på följande sätt. Sedan utmätning sökts och eventuellt även företagits, begär borgenären att det tills vidare måtte få anstå med den återstående delen av förrättningen. Samtidigt går han med på att gäldenären avbetalar skulden i rater, varvid denne får klart för sig att så snart han brister med någon avbetalning, kommer borgenären att fullfölja sin ansökan. Då sex-månadersfristen utgått, inger borgenären ny ansökan om utmätning och så fortsätter man tills hela skulden likviderats. Effekten härav är emellertid beroende av huruvida gäldenären har åtminstone någon utmätningsbar egendom.

B. Vi skola nu övergå till det fallet att betalningsskyldigheten grundar sig på *skadegörelse*. Härvidlag är det särskilt skadestånd på grund av *brott* som förtjänar att uppmärksammas. Skadeståndsskyldighet på civil grund drabbar väl främst företagare och dessutom täcks eller elimineras densamma i stor utsträckning genom olika former av försäkring. Med avseende på en specialfråga få vi emellertid tillfälle att senare återkomma till den civilrättsliga skadeståndsskyldigheten.

Då skada vållats genom brott skall ju den tilltalade på yrkande av målsäganden förpliktas ersätta skadan. Om man bortser från de rena ordningsförseelserna, innehåller väl också de flesta straffdomar ett förpliktande för den tilltalade att gälda skadestånd. Någon ersättning får målsäganden emellertid sällan, såvida inte hans ersättningsanspråk täcks genom garanti- eller ansvarsförsäkring. Som ett tecken härpå må

[51] Under ett av de sista åren förekom i Örebro 48, Borås 6, Svartlösa landsfiskalsdistrikt ingen och i Stockholm omkring 50 löneutmätningar.

anföras att bland alla ansökningar på grund av utmätning en försvinnande liten del avse skadestånd på grund av brott.[52]

Man har funnit det otillfredsställande att målsäganden har så små möjligheter att få ersättning.[53] Det finns väl också skäl att anta den allmänna känslan av trygghet skulle ökas i samhället, om var och en kunde lita på att få ersättning för den skada, som vållats genom brott. Och eftersom de flesta brottslingar, som överhuvudtaget ha något näringsfång, äro löntagare, kan detta åberopas som skäl för att även skadestånd på grund av brott kunde uttas genom införsel. Härigenom skulle skadeståndssanktionen bättre kunna fylla sin *reparativa* funktion.

Emellertid torde man med införsel kunna uppnå detta resultat endast i ganska begränsad utsträckning. Skador på grund av brott äro ofta betydande i förhållande till de betalningsskyldigas betalningsförmåga. Detta medför att en indrivning av hela skadeståndet mången gång skulle innebära en alltför drakonisk påföljd på brottet. Vidare kunde införseln även i andra fall äventyra gärningsmannens resocialisering. Man riskerar att denne söker genom nya brott skaffa sig ersättning för vad som dras av på hans lön.

Därmed är emellertid inte sagt att ej införsel kunde ha en betydelsefull uppgift att fylla ifråga om skadestånd på grund av brott. Som brottspåföljd borde ju skadeståndssanktionen helst också ha en *preventiv* effekt. För närvarande är detta uppenbarligen endast i ringa grad förhållandet. Att skadestånd kunde uttas genom införsel skulle härvidlag medföra en påtaglig förbättring.

Som preventionsmedel mot brottslig verksamhet är emellertid skadeståndssanktionen — åtminstone i dess nuvarande utformning — föga lämplig. En viss karaktär av rättvisa erhåller skadeståndet visserligen genom dess ekvivalens med den vållade skadan.[54] Men i konkreta fall kan denna sanktion framstå som en orättfärdig — eller åtminstone som en högst primitiv — vedergällning av det begångna brottet. Vid fastställandet av skadeståndet tas ju hänsyn varken till skuldgraden eller till gärningsmannens betalningsförmåga. Och då det ofta beror på en tillfällighet hur stor skada som vållats, kan ersättningen härav komma att framstå som ett orättvist påbröd på det utmätta straffet. En reform,

---

[52] Antalet ansökningar om utmätning för skadestånd på grund av brott var under ett år i Örebro 18, i Borås 15, i Svartlösa landsfiskalsdistrikt 1 och i Stockholm omkring 60.

[53] Se de av Welamson a.a. s. 391 omnämnda riksdagsmotionerna år 1944 och 1954.

[54] Se mitt arbete Straffet, skadeståndet och vitet (1942) s. 95 f.

som endast innebure att skadestånd på grund av brott kunde indrivas genom införsel, skulle säkerligen komma att väcka en stark indignation. Och skulle reformen bli genomförd och allmänt accepterad, kunde detta medverka till att allmänhetens känsloreaktioner mot brottsligt handlingssätt blevo mer onyanserade och primitiva än för närvarande är fallet.

Det skadestånd, som skulle kunna uttas genom införsel, bör sålunda fastställas enligt särskilda regler. Det införselfria beloppet får ej vara för knappt tilltaget och den tidsrymd, varunder löneavdrag kan företas, måste vara begränsad. Vidare borde skadeståndet kunna jämkas nedåt om gärningsmannens skuld är ringa. Detta innebär emellertid att storleken av det införselgilla skadeståndet och av straffet kommer att fastställas efter principer, som äro i ganska hög grad överensstämmande. Att så sker kommer att te sig särskilt egendomligt, då straffet utgöres av böter. Om allmänheten redan nu har svårt att skilja mellan skadestånd och böter, blir detta tydligen i än högre grad fallet efter den här diskuterade reformen. Det kommer att te sig som om en del av böterna tillfaller det allmänna en annan del målsäganden.

Det finns en lösning på detta problem, som ligger nära till hands. Man har — om också mera i förbigående — föreslagit, att då skada vållats, målsäganden skulle i avräkning på skadeståndet få uppbära de böter, vartill gärningsmannen fälls.[55] Detta innebär emellertid ingen slutgiltig lösning på det här behandlade problemet, ty de brott, som vålla skada, förskylla ju i stor utsträckning frihetsstraff.

Emellertid kan ifrågasättas om ej i framtiden användningen av bötesstraffet kommer att öka på frihetsstraffets bekostnad. Att beröva folk friheten framstår i våra dagar som en brutalare reaktion än förr i tiden. Och ur individualpreventiv synpunkt är den med frihetsstraffet förbundna anstaltsvistelsen allt annat än tillfredsställande. Densamma är en dålig förberedelse för livet i frihet och sammanförandet av kriminella element till gemensamt umgänge på en anstalt har också sina olägenheter.

Det är ju dessa förhållanden som föranlett användningen av *villkorlig dom*. Förhållandet mellan böter och villkorligt frihetsstraff utan övervakning är emellertid högst besynnerligt. Begår man ett ringa brott

---

[55] SOU 1950: 16 s. 157 och 1956: 55 s. 61 samt Welamson a.a. s. 431 not 1. Angående ordningsförseelser se även v. Eyben i Festskrift til Henry Ussing (1951) s. 126 f.

får man böta härför. Är brottet däremot grövre och gärningsmannen erhåller villkorlig dom av nu nämnt slag, träffas denne överhuvudtaget inte av någon omedelbart verkande olägenhet. Det orimliga häri utgör väl en av anledningarna till den svenska Strafflagberedningens nyligen framställda förslag att »villkorlig dom» skall kunna kombineras med böter.[56] Men vad fyller under sådana omständigheter den villkorliga domen egentligen för funktion? Antag att den dömde begår nytt brott under de närmaste åren. För detta fall skulle man genom särskilda straffmätningsregler kunna åstadkomma samma resultat som genom regler om förverkande av en för det tidigare brottet meddelad villkorlig dom. Och visserligen skall ett sådant förverkande kunna inträda även då gäldenären av tredska eller vårdslöshet försummar att gälda skadestånd enligt de särskilda föreskrifter, som givits i den villkorliga domen.[57] Men denna bestämmelse förklaras väl av att intet rimligare tvångsmedel står till buds. Ingen skulle väl komma på den idén att använda frihetsstraff och andra därmed jämförbara påföljder som ett slags gäldfängelse, såvida skadeståndet kunde uttas genom införsel.[58]

Av det föregående har framgått att användningen av införsel för indrivning av skadestånd på grund av brott utgör ett mycket invecklat kriminalpolitiskt problem, som här inte kan bli föremål för någon tillfyllestgörande utredning. Innan jag lämnar detta kapitel vill jag emellertid fästa uppmärksamheten vid ytterligare en komplikation. Enligt den gällande lagen om villkorlig dom må rätten föreskriva att den som döms villkorligt, »bör å tid och sätt som i domen angives söka fullgöra honom åliggande skyldighet att gälda ersättning för skada som uppkommit genom brottet.[59] Sådana förelägganden förekomma i ej ringa utsträckning fast deras efterföljd förefaller vara skiftande.[60] I Strafflagberedningens här tidigare berörda förslag har villkorlig dom, som är förbunden med övervakning och särskilda föreskrifter, döpts om till »skyddstillsyn». Föreskrift rörande skadeståndets gäldande skall emel-

---

[56] SOU 1956: 55 s. 125.

[57] a.a. s. 451.

[58] I detta sammanhang förtjänar det också uppmärksammas att Strafflagberedningen (s. 125 och 140) betraktar böter och särskilda föreskrifter om gäldande av skadestånd som i stort sett alternativa påföljder, då dessa förekomma i samband med villkorlig dom. Ur preventiv synpunkt anses de båda påföljderna sålunda vara fullt jämförbara.

[59] 1939 års lag om villkorlig dom § 8 st. 2.

[60] Strahl, Ivar: Om påföljder på brott (1955) s. 424.

lertid fortfarande kunna ges och man förutsätter att så skall ske i betydligt större omfattning än för närvarande är fallet.[61]

Vid första påseende kan detta väcka förvåning. »Skyddstillsynen» är utformad som en rent individualpreventiv brottspåföljd, medan det förhållandet att brottslingen tvingas ersätta den skada han vållat, framstår som en vedergällning av brottet. Men det förhåller sig så att då man kritiserat de traditionella brottspåföljderna för att dessa ha vedergällningskaraktär, så har man härifrån undantagit skadeståndet. Som exempel må nämnas att Strahl karakteriserat skadeståndet som »en sorts vedergällning, vilken icke övas i namn av en abstrakt princip utan för att tillgodose ett praktiskt ändamål, som den dömde själv bör kunna finna behjärtansvärt, nämligen att ersätta målsäganden hans skada».[62] Man kan invända att många brottslingar inte kunna förväntas ha en så upphöjd syn på sin skadeståndsskyldighet. Vad som har större betydelse är emellertid om folk i allmänhet anser det vara en naturligare vedergällning att gärningsmannen i rimlig utsträckning ersätter målsägandens skada än att han betalar böter till staten eller vistas någon tid på en fångvårdsanstalt. Det synes mig sannolikt att så är fallet. Då man på sin tid avskaffade den gamla boten samt konstruerade straff och skadestånd som tvenne helt olikartade påföljder, vilka kunde kumuleras, så var detta nog inte en så välbetänkt reform. Att denna ordning överhuvudtaget kunnat praktiseras sammanhänger emellertid med att det inte funnits något effektivt medel för indrivning av skadeståndet. Att brottslingen utöver straffet även döms till skadestånd har inte varit stort mer än ett slag i luften.

Att ådömande av skyddstillsyn kan kombineras med särskild föreskrift om hur skadeståndet skall gäldas motiveras emellertid även av individualpreventiva skäl.[63] Som Strahl framhåller »är det från pedagogisk synpunkt säkerligen mången gång lämpligt, att den brottslige på detta sätt får känna på vad det är han gjort». Och kan denne förmås att av egen drift söka göra rätt för sig är väl detta ofta fördelaktigt även ur rent terapeutisk synpunkt.[64] Emellertid kan en föreskrift av nu nämnt slag även göra skada. Strafflagberedningen framhåller att »det bör tillses, att den dömde icke ålägges så stora avbetalningar å skadeståndet att hans förmåga och vilja till återanpassning försvagas». Självfallet

---

[61] SOU 1956: 55 s. 155, 162 och 453.

[62] a.a. s. 422.

[63] SOU 1956: 55 s. 155 och 162 samt Strahl a.a. s. 422.

[64] Se mitt arbete Straffet osv. s. 127 f.

måste detta gälla även om indrivning skulle kunna ske genom införsel.[65] Antag att den skadeståndsskyldige kan befaras genom nya brott vilja skaffa sig de pengar han anser sig ha behov av. Detta kan motivera att det införselfria beloppet sättes högre än annars skulle ha varit fallet. Därmed har man gjort ännu ett viktigt avsteg från hävdvunna skadeståndsrättsliga principer.

5. *Juridiskt-tekniska komplikationer.*

Skulle även förmögenhetsrättsliga fordringar komma i åtnjutande av införsel, uppstå en hel del svårlösta problem av mera teknisk natur. De flesta av dessa röra detaljfrågor och hur de lösas är utan större betydelse för införselinstitutets förmåga att fylla sin funktion. Men med vissa sådana frågor förhåller det sig annorlunda. Främst gäller detta *beräkningen av det införselfria beloppet.* Som framgått av det föregående äro de ogynnsamma biverkningar, som kunna tänkas följa av en införsel, i hög grad beroende härav. Ju mindre avdrag som göres för gäldenärens levnadskostnader, ju större blir risken för att dennes arbetsinsats minskas och att han söker undandra sig införseln genom ombyte av arbetsplats. Att avdraget är knappt tillmätt väcker dessutom humanitära betänkligheter.

Redan för närvarande har detta problem aktualitet. Antag att en lågt avlönad fabriksarbetare, som har maka och tre barn, erhåller införsel såväl för underhållsbidrag som för oguldna skatter och böter. Av hans veckolön skall vidare avdras källskatt och fackföreningsavgift. Det kan hända att man härvid måste dra av så mycket på hans lön, som överhuvudtaget är tillåtet. Vad han har rätt att behålla är minst det normalbelopp för existensminimum, som enligt ett cirkulär från Centrala uppbördsnämnden gäller vid löneavdrag för löpande skatt. Detta utgör i skrivande stund i lägsta ortsgrupp 116 kr i veckan och i Stockholm 131 kr i veckan. Och visserligen brukar man i praxis beräkna det införselfria beloppet något högre. I vårt exempel skulle gäldenären sålunda få behålla 170 kr, om han bodde i Stockholm.[66] Men för en så stor familj blir det ändock inte mycket att leva på i dagens Sverige.[67]

Vidare må uppmärksammas att det i detta sammanhang föreligger en betydelsefull skillnad mellan underhållsbidrag och vanliga förmögen-

---

[65] Jfr ovan s. 21.

[66] Enligt en PM av den 2/8 1956, upprättad inom Indrivningsverket i Stockholm.

[67] Jfr Eilard i SvJT 1956 s. 201.

hetsrättsliga fordringar. Den underhållsberättigade är i regel beroende av bidraget för sitt uppehälle. Detta motiverar att vid införsel för sådana bidrag det exekutionsfria beloppet beräknas knappt. Strängt taget finnes det ju ingen anledning att en man skall kunna bereda sina barn i äktenskapet en högre levnadsstandard än det utomäktenskapliga barn, för vilket han är bidragspliktig.

Dessa synpunkter göra sig knappast alls gällande vid införsel för vanliga förmögenhetsrättsliga fordringar. Endast i sällsynt förekommande undantagsfall är borgenären för sitt uppehälle beroende av att gäldenären betalar sin skuld. Och utgör motivet för införsel i nu berörda fall att löntagare skola kunna använda sin lön som kreditbas, finns det inte heller någon annan anledning att tillämpa ett knappt beneficium. Den kredit en löntagare kan uppnå enbart på grund av sin löneställning kan ju under inga förhållanden bli av någon större omfattning. Ja, man skulle kunna ifrågasätta om ej det införselfria beloppet bör vara så stort att de lägsta inkomstklasserna helt gå fria från införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar. För den som har så små inkomster att det nätt och jämt räcker till en torftig bärgning är kredit någonting högst riskabelt.

Men kan man då tänka sig att det exekutionsfria beloppet är större vid införsel för underhållsbidrag än då införseln avser förmögenhetsrättsliga fordringar? Ja, något hinder härför föreligger icke eftersom underhållsbidragen måste utgå med förmånsrätt framför de senare. Utomlands är det också vanligt förekommande att det införselfria beloppet är olika i olika fall.[68] Och från svensk rätt kan nämnas att vid utmätning för böter gäldenärens beneficium är mera generöst tilltaget än vid utmätning för andra fordringar.[69]

Vidare må uppmärksammas att *det införselfria beloppet kan beräknas på olika sätt.* Detta kan såsom i Sverige vara graderat endast efter gäldenärens försörjningsbörda samt en del andra därmed jämförbara omständigheter. Någon hänsyn tas då inte till avlöningens storlek utan beloppet blir åtminstone i stort sett detsamma för alla gäldenärer, som ha t.ex. hustru och tre barn att försörja. Enligt en annan metod utgör det ifrågavarande beloppet en viss kvotdel av lönen. Som exempel må nämnas att vad som kan uttas genom införsel enligt fransk rätt endast är $^1/_{10}$ av den till 150.000 fr. uppgående delen av årslönen, $^1/_5$ av den del

[68] Se t.ex. ZPO §§ 850 c och d samt den franska Code du travail art 61—62.

[69] Lagen om verkställighet av bötesstraff 4 § 2 st.

av lönen som ligger mellan detta belopp och 300.000 fr. o.s.v.[70] Och i Tyskland tillämpas en kombination av dessa båda beräkningsgrunder. Efter avdrag för löpande skatt utgör för en ensamstående den införselfria delen av en månadslön minst 169 RM jämte $^3/_{10}$ av den återstående delen av lönen.[71] Med ett dylikt system kommer tydligen det införselfria beloppet att bli större, ju bättre avlöning gäldenären åtnjuter. Detta har vissa skäl för sig. Som tidigare påpekats förefaller det nämligen sannolikt att införselns ogynnsamma biverkningar äro väsentligen beroende av *i vilken utsträckning* densamma tvingar gäldenären att leva under den levnadsstandard som är den normala i det inkomstskikt, som han tillhör.[72] Ur denna synpunkt är det en fördel att den som har högre lön får behålla ett större belopp därav än den vars avlöning är lägre.

I Sverige har man på sina håll tidigare praktiserat ett sådant system. Det införselfria bidraget anpassades härvid i någon mån efter den socialklass, som gäldenären tillhörde.[73] För några år sedan avskaffades emellertid detta system såsom varande odemokratiskt. Man kan också fråga sig om det är praktisk politik att här inta en annan ståndpunkt. Idén om ekonomisk jämlikhet är väl den starkast verksamma inom modernt samhällsliv. Emellertid må man lägga märke till att denna dock inte kunnat göra sig till den grad gällande att alla löntagare ha samma lön. Och så länge detta icke är fallet, synes det mig vara inkonsekvent att tillämpa samma införselfria belopp oberoende av vilken socialklass gäldenären tillhör. En radikal tillämpning av jämlikhetsidén enbart på denna punkt måste medföra att införselinstitutet får ogynnsammare biverkningar än annars bleve fallet.

Slutligen må här understrykas att det vore lyckligt om det införselfria beloppet överhuvudtaget kunde fastställas under hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet. I viss utsträckning sker detta också för närvarande; beloppet kan höjas t.ex. därför att gäldenären

[70] Code de travail art 61. De anförda siffrorna äro från 1949; det är mig obekant om de sedermera höjts. — Även i amerikansk rätt förekommer det att vad som får uttas genom införsel är en viss kvotdel av lönen. Se Columbia Law Review 35 (1935) s. 1038 vid not 138 och Yale Law Journal 42 (1932—33) s. 563 not 9.

[71] ZPO § 850 c. Angående kvotberäkning i finsk, dansk och norsk rätt se Welamson s. 429 not 3.

[72] Se ovan s. 10.

[73] Som exempel må nämnas att medan i Stockholm det införselfria beloppet för en ensamstående arbetare var minst 220 kr i månaden, var detsamma samma år för en ensamstående högre tjänsteman 380 kr i månaden.

betalar hög hyra eller haft kostnader på grund av sjukdom. Men vid införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar finns det anledning att låta dylika omständigheter i högre grad inverka på det införselfria beloppets storlek än då införseln beviljats för underhållsbidrag.

Ett annat problem är hur man skall förfara om vid införsel flera förmögenhetsrättsliga fordringar *konkurrera* med varandra. Antag att införsel beviljats för en skuldebrevsfordran. Någon tid därefter ansöks om införsel i samma avlöning för en köpeskillingsfordran. Vidare anta vi att vad som ytterligare kan avdras på lönen endast är ett helt ringa belopp. Skall borgenären nr 2 få åtnöja sig med detta eller skall det ske en fördelning mellan de båda fordringarna efter dessas storlek? Såvitt jag kan förstå finns det ingen anledning att lösa denna fråga på annat sätt än som skett med motsvarande spörsmål vid utmätning. Enligt svensk rätt borde sålunda en tidigare ansökan om införsel medföra förmånsrätt i avlöningen framför en senare.[74] Visserligen förhåller det sig så att under konkurs gäldenärens lön, efter avdrag för levnadskostnaderna, tillföres konkursmassan. I den avlöning, som utbetalas under konkursen, ta de båda borgenärerna sålunda del efter fordringarnas storlek. Men detta förefaller mig inte kunna åberopas som skäl mot att tillämpa *prioritetsprincipen,* då gäldenären ej är i konkurs. Som Welamson påpekat får man inte dra ut på en konkurs för att härigenom kunna under en längre tid lägga beslag på gäldenärens avlöning.[75] En borgenär har sålunda mera sällan någon fördel av att sätta gäldenären i konkurs, då denne är löntagare. Detta måste tydligen också gälla en borgenär som på grund av tidigare införselbeslut finner sig ej kunna ta gäldenärens avlöning i anspråk. Någon risk för att prioritetsprincipen i detta fall skulle leda till ett ökat antal konkurser torde därför inte föreligga.

Skulle en av de fordringar, som konkurrera vid införsel, åtnjuta förmånsrätt i konkurs, blir problemet emellertid mera allvarligt. Här föreligger starkare skäl för att tillämpa samma rangordning vid införsel som i konkurs. Skulle ordningen vara en annan, kan borgenären nämligen finna det vara med sitt intresse förenligt att gäldenären försätts i konkurs. Detta problem, som uppmärksammats av Welamson, finns det

---

[74] Enligt förslagen till UB, framställda av Lagkommittén (1826) och Äldre lagberedningen (1850) kunde införsel beviljas i statstjänstemäns avlöning. UB 5: 5 respektive 5: 6 i dessa förslag innehålla en bestämmelse av följande lydelse: »Hava flera införsel vunnit; njute den företräde, vars rätt förr antecknad blev.»

[75] Welamson a.a. s. 398 f.

dock icke någon anledning att närmare gå in på i detta sammanhang. Däremot skola vi beröra frågan om ej införsel för förmögenhetsrättsliga fordringar skulle medföra en försämrad ställning för t.ex. underhållsbidrag och oguldna skatter, *även om* dessa vid införsel utgingo med förmånsrätt framför fordringar av förstnämnda slag.

Som tidigare påpekats kan införselinstitutets ogynnsamma biverkningar väntas bli större ju mindre del av lönen gäldenären får behålla. Antag nu att införsel beviljats för underhållsbidrag och att detta ej påverkat gäldenärens sätt att sköta sitt arbete. Men så tillkommer införsel för ett par förmögenhetsrättsliga fordringar. Gäldenären börjar då vansköta arbetet eller söka undandra sig införseln genom att byta arbetsplats. Detta medför i sin tur att även underhållsbidragen flyta in mera ojämnt.

Angående detta problem må först uppmärksammas att såsom Welamson påpekat detsamma kan få aktualitet även för närvarande. Som exempel kan nämnas det fallet att sedan införsel beviljats för underhållsbidrag, beslut fattas om införsel även för böter och oguldna skatter. Vidare må uppmärksammas att detsamma i vad angår förmögenhetsrättsliga fordringar åtminstone delvis kan elimineras genom att man vid införsel för sådana fordringar tillämpar ett generöst tilltaget införselfritt belopp.[76]

Slutligen må här erinras om att ju mindre belopp som uttas vid varje särskilt avlöningstillfälle, ju flera löneavdrag måste man givetvis göra för att hela skulden skall bli likviderad. Emellertid är det ur humanitär synpunkt inte bara avdragens storlek som förtjänar att uppmärksammas utan även *införselns varaktighet*. Som tidigare framhållits kan en införsel, som varar i många år, kännas som ett rent gäldslaveri. Även detta kan tänkas ogynnsamt påverka gäldenärens arbetsvilja. Ett exempel härpå erbjuder det fallet att en arbetare ådömts ett skadestånd, som är stort i förhållande till hans begränsade inkomster. Hur sådana situationer böra regleras få vi emellertid tillfälle att närmare uppmärksamma i det följande avsnittet.

6. *Konsekvenser på det processuella planet.*

Vi ha i det föregående funnit en vidgad användning av införsel förutsätta att man vid meddelande härav uppmärksammar en hel del omstän-

[76] Se ovan s. 7 f.

digheter som inte kunna bedömas enbart efter fasta normer utan som måste bli föremål även för en skönsmässig bedömning i det konkreta fallet. Främst gäller detta det införselfria beloppet och den tid, varunder löneavdrag skall förekomma. Man kan fråga sig om rättssäkerheten blir tillräckligt tillgodosedd, såvida dylika frågor anförtros de myndigheter, *utmätningsmännen,* vilka handha det nuvarande införselinstitutet.

Visserligen förhåller det sig så att utmätningsmännen för närvarande ha att bedöma åtskilliga frågor, som kunna avgöras endast efter en skönsmässig bedömning och vilka tillika äro av stor betydelse för den enskilde. Som exempel kan nämnas just fastställandet av det exekutionsfria beloppet vid införsel samt vidare medgivande av anstånd med restitution av gods köpt på avbetalning.[77] Men i stort sett avgöras i svensk rätt frågor, som ha den här berörda karaktären, av närmast högre myndighet, *överexekutor.* Som sådan fungerar en administrativ myndighet, på landet länsstyrelserna och i Stockholm överståthållarämbetet. Endast i övriga större och medelstora städer är en domstolsledamot förordnad som överexekutor för den ifrågavarande staden.

Denna senare ordning är den i utlandet allmänt praktiserade. Exekutionsväsendet är helt skilt från administrationen och mera komplicerade exekutiva frågor skola bedömas av domstol. Det har föreslagits att det svenska exekutionsväsendet skulle omdanas efter denna princip och man kan nog räkna med att så blir fallet vid en revision av utsökningslagen.[78] I det följande utgår jag ifrån att underrätterna fungera som överexekutorer och att det är dessa som ha att förordna om införsel.

En ansökan om införsel skulle sålunda komma att inges till vederbörande underrätt, vilken hade att bedöma densamma. Frågan är emellertid om man bör stanna härvid. En möjlighet vore nämligen att verkställighetsfrågor kunde upptas redan i själva processen samt domen — utöver ett fastställande av betalningsskyldigheten — innehålla direktiv om det exekutiva tvång, som vid behov skulle kunna tillgripas. Såvitt jag kan förstå vore detta en praktisk ordning. Rätten skulle redan i domen kunna fastställa hur mycket som kunde genom införsel uttas ur gäldenärens avlöning för den händelse denne ej frivilligt fullgjorde den honom ålagda betalningsskyldigheten.

---

[77] Se lagen om avbetalningsköp § 12.

[78] Se Engströmer i SvJT 1927 s. 340, Prop 1931 nr 80 s. 54, 80 och 138, Hassler i SvJT 1944 s. 500, 1 LU 1945: 39 s. 16; se emellertid även Olivecrona: Utsökning (1955) s. 24.

Vid verkställighet av en vanlig betalningsdom genom införsel uppstår emellertid en svårighet, vare sig införselbeslutet meddelas i domen eller först senare. Man skulle nämligen kunna göra gällande att *exekutivt tvång aldrig bör tillgripas utan att gäldenären först haft möjlighet att själv fullgöra de prestationer, vari exekutionens genomförande skulle resultera.* Gäldenären borde alltså beredas tillfälle att genom egna avbetalningar likvidera sin skuld innan ett eventuellt införselbeslut trädde i kraft. Men detta blir ju inte fallet om domen innehåller en fastställelse av den betalningsskyldighet som åvilar gäldenären enligt den av borgenären åberopade grunden för käromålet. Antag att gäldenären i domen förpliktas betala 1000 kr i likvid för obetalda varor. Då han ej kan omedelbart uppbringa hela detta belopp, träder införselbeslutet i kraft och det sker avdrag på hans månadslön med 100 kr vid varje avlöningstillfälle under 10 månader framåt. Gäldenären har då aldrig fått chansen att frivilligt fullgöra dessa avbetalningar.

Men bottnar då inte detta resonemang i en alltför stor ömsinthet om gäldenärer, som ej kunna betala på förfallodagen? Införsel är ett så humant tvångsmedel, dess genomförande rubbar så obetydligt gäldenärens livsförhållanden, att detsamma borde kunna tillgripas även om gäldenären ej beretts tillfälle att själv avbetala sin skuld. Nej, jag skulle vilja göra gällande, att om man också måste *hota* människorna med olika tvångsåtgärder, så bör dock genomförandet härav begränsas till ett minimum. För min del kanske detta utgör en grundvärdering för vilken ingen rationell motivering kan ges. Men jag skulle vilja ifrågasätta om ej den ifrågavarande principen bidrar till att göra medborgarna ansvarsmedvetna. Vänja sig dessa vid att handla under myndigheternas omedelbara uppsikt eller att det allmänna rent av handlar å deras vägnar, slappas deras känsla för att man skall frivilligt ställa sig lagen till efterrättelse. Skulle i ett visst fall det administrativa maskineriet inte fungera, tycker man sig vara i sin fulla rätt att fritt tillgodose det egna intresset.

Det förtjänar också påpekas att i gällande rätt införsel i stort sett endast kommer till användning, då gäldenären haft chansen att betala i rater. Underhållsbidrag utgå ju regelmässigt i månatliga belopp. Den som fällts till böter, kan i regel påräkna att få gälda dessa genom avbetalningar under en tid, som kan uppgå till ett år.[79] Och ett liknande

---

[79] Lagen om verkställighet av bötesstraff § 1 st 1, och KK 18 nov. 1938 med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om verkställighet av bötesstraff §§ 1—2.

system tillämpas vid oguldna skatter. Om jag är riktigt underrättad brukar nämligen den skattskyldige kunna utverka en överenskommelse med indrivningsmyndigheten om att han får gälda den oguldna skatten i rater. Först om han vansköter sina avbetalningar, tillgripes införsel. Och av särskilt intresse i detta sammanhang är att denna praxis saknar stöd i lag. Det är här fråga om en ordning, som genom sin skälighet vunnit allmän tillämpning i praktiken.

Jag kommer alltså till det resultatet att införsel för en förmögenhetsrättslig fordran skulle förutsätta att gäldenären förpliktats att betala i rater. Skulle domen innehålla ett förpliktande för gäldenären att omedelbart likvidera hela skulden, måste densamma undanröjas i ett senare exekutivärende och ersättas med ett förordnande av det förra slaget. Och såvitt jag kan förstå borde de rater, det härvid är fråga om, till belopp och terminer överensstämma med de löneavdrag, som skulle ske vid genomförandet av ett eventuellt införselbeslut. Till grund för ett sådant skulle sålunda endast behöva ligga ett konstaterande av att gäldenären ej skött de avbetalningar, vartill han förpliktats.

Men kan man vänta sig att en borgenär vill gå med på någonting sådant? Även enligt gällande rätt kan ju denne yrka att gäldenären skall förpliktas betala i rater. Och såvida gäldenären medger detta, skall dom meddelas i överensstämmelse med parternas yrkanden. Att ett kravmål avslutas på detta sätt torde emellertid vara mycket sällsynt. Själv har jag aldrig hört talas därom.

Frågan är emellertid om inte detta sammanhänger med att utmätning är den *enda* exekutionsform som står borgenären till buds. Antag att denne trots detta förhållande i vårt här tidigare nämnda exempel gått med på att gäldenären förpliktas betala i rater. Sköter gäldenären inte sina avbetalningar, har borgenären i detta fall att välja mellan att inge en serie på varandra följande utmätningsansökningar, av vilka var och en avsåge endast 100 kr, eller ock vänta med att begära verkställighet tills den sista avbetalningsterminen infallit. Ur borgenärens synpunkt äro båda dessa tillvägagångssätt oförmånligare än att denne omedelbart får utmätning på hela det belopp, som gäldenären är skyldig honom.

Skulle däremot införsel kunna beviljas även för förmögenhetsrättsliga fordringar, ställer sig saken annorlunda. Det finns då ett lätthanterligt exekutionsmedel, varigenom en avbetalning i rater kan framtvingas. Och måhända är detta det enda av vilket man överhuvudtaget kan vänta sig något resultat. Så är fallet om löntagaren-gäldenären saknar utmätningsbara tillgångar. Men vidare må uppmärksammas att även om borgenären skulle kunna erhålla viss likvid genom att låta utmäta gäldenä-

rens bostad, en del av hans möblemang eller den bil, med vilken han färdas till sin arbetsplats, är det mycket möjligt att han anser sig ej behöva gå så hårt fram, såvida han även har tillgång till införsel. Skulle borgenären på grund av ändrade omständigheter få ett starkt behov av att få hela den återstående delen av skulden omedelbart likviderad, borde han emellertid efter ansökan därom kunna få domen ändrad så han kan få utmätning för hela detta belopp.

På liknande sätt förhåller det sig om grunden för betalningsförpliktelsen utgöres av ett *avbetalningsköp,* som köparen ej lyckats fullgöra. Eftersom ett återtagande av godset i regel ter sig oförmånligt för säljaren, brukar denne vara beredd att gå med på en nedsättning av avbetalningarnas storlek om det överhuvudtaget finns anledning tro gäldenären komma att fullgöra dessa. Att införselinstitutet står till förfogande, skulle tydligen även i detta fall bidra till att tvister kunna avvecklas utan att verkställighet behöver tillgripas.

För dem som ställer sig främmande till tanken att gäldenären skulle kunna förpliktas betala en förfallen fordran i rater, skulle jag vilja påpeka att detta går för sig i engelsk och amerikansk rätt.[80] Hur länge så varit förhållandet i England kan jag inte säga. Men redan av en lag från 1869, varigenom användningen av gäldfängelse inskränktes, framgår att en dom rörande betalningsförpliktelse kunde lyda på betalning »by instalments». Skulle gäldenären av uppenbar tredska försumma att sköta sina avbetalningar, kan han enligt denna lag dömas till gäldfängelse.[81] Och detta gäller även för närvarande i England och vissa stater i U.S.A. Rätten kan förplikta gäldenären att betala i rater endera i själva domen eller i ett senare exekutivärende (supplementary proceedings, judgment summons).

I engelsk och amerikansk rätt har förpliktande i rater sålunda sammankopplats med gäldfängelse som exekutionsmedel. Detta tillgripes i allmänhet först sedan gäldenären åtnjutit förmånen att likvidera sin skuld genom avbetalningar men underlåtit detta trots att han haft medel

---

[80] Se The annual Practice (1956) s. 741 f, County Courts act Sections 96 och 117, County Courts Rules: Orders 24 Rules 17—19 och 25 Rules 55—56, Odgers: Pleading and Practice (1946) s. 298, Jackson, R. M.: The machinery of Justice in England (1953) s. 70 f, Stephens Commentaries of The Law of England III (1950) s. 180 f samt Millar a.a. s. 461 f och 467 f.

[81] 32—33 Vict. c. 62 § 5. Formellt är det emellertid inte fråga om gäldfängelse, ty gäldenären blir dömd för att han ej ställt sig domen till efterrättelse (contempt of court).

därtill. Såvitt jag kunnat finna föreligger det däremot intet samband mellan det nu berörda institutet och möjligheten att indriva förmögenhetsrättsliga fordringar genom införsel. Även en företagare kan förpliktas att betala i rater. Och visserligen brukar väl införsel föregås av ett förpliktande att betala i rater, men det förefaller inte som så nödvändigtvis behövde vara fallet.[82]

Institutets utformning i engelsk rätt förtjänar att särskilt uppmärksammas i avseende på en viss detalj. Icke blott borgenären utan *även gäldenären* kan utverka att domen innehåller ett förpliktande att betala i rater. Detta gäller för det fall denne kan visa att han ej är istånd att betala hela beloppet på en gång.[83] Nu har väl denna förmån inte så stor praktisk betydelse, ty som vi sett är ju i en sådan situation även borgenären i regel intresserad av att gäldenären förpliktas att betala i rater. Men det kan ju tänkas att denne vill ha betalt genast därför att han finner sin egen likviditet hotad eller gäldenärens solvens vara dålig. Då ställs frågan på sin spets.

Det kan ju synas tilltalande att gäldenären genom att utverka ett förpliktande i rater kan förhindra att hans egendom blir utmätt och realiserad. Men strängt taget skulle ju detta innebära att även då en gäldenär förpliktat sig att betala hela skulden på en gång, han strängt taget endast skulle vara skyldig att likvidera densamma genom avbetalningar. Detta förefaller vara rimligt endast under vissa strängt begränsade förutsättningar. Antag att gäldenären råkat i betalningssvårigheter på grund av sjukdom samt att han inte har några andra utmätningsbara tillgångar än den villafastighet, som han bebor, samt en del möbler. Antag vidare att mänskligt att döma borgenärens rätt till betalning inte äventyras genom att gäldenären förpliktas avbetala skulden i rater.[84] Måhända vore det lämpligt att denne kunde utverka att domen fick detta innehåll i dylika och andra liknande fall.

Under alla omständigheter är det emellertid inte gäldenärens utan borgenärens rätt att utverka införsel, vilken vållar de största komplikationerna. Som vi tidigare påpekat äro de nuvarande exekutionsmedlen skäligen ineffektiva mot löntagare. Så egendomligt det kan låta innebär

---

[82] Införsel har i anglo-amerikansk rätt konstruerats som en form av »garnishee execution». Se under Order 27 Rules 1 och 3 i County courts Rules and regulations samt Millar a.a. s. 451 f, Yale law Journal 42 (1932—33) s. 482 och 563 och Columbia law review 35 (1935) s. 1036 f.

[83] County Court Rules: Order 24 Rule 18.

[84] Jfr UL § 88 c.

detta också en fördel, något som sammanhänger med att inom den materiella rätten ingen hänsyn tas till gäldenärens betalningsförmåga. De värsta olägenheterna härav neutraliseras av att gäldenären överhuvudtaget inte kan utsättas för något effektivt rättsligt tvång.

Antag att en arbetare eller tjänsteman gjort sig skyldig till en skadegörelse samt härvid vållat en omfattande skada. Han förpliktas då att ersätta denna alldeles oavsett hur det ådömda skadeståndet förhåller sig till hans betalningsförmåga. Endast i vissa speciella fall kan rätten nedsätta skadeståndet t.ex. därför att den skadeståndsskyldiges culpa är ringa.[85]

Som exekutionstitel är emellertid den meddelade domen sällan av något värde, enär den skadeståndsskyldige saknar utmätningsbara tillgångar. Och även om det skulle finnas något att ta, kan det ändock framstå som meningslöst att ansöka om utmätning. Vad som kan utvinnas på denna väg är i allmänhet endast en obetydlighet i förhållande till vad som krävs för att ersätta skadan.

Annorlunda bleve däremot förhållandet om även förmögenhetsrättsliga fordringar kunde indrivas genom införsel. Genom avdrag på gäldenärens lön under en följd av år — måhända under hela dennes anställningstid — skulle den skadeståndsberättigade kunna drıva in sitt skadestånd eller åtminstone en mera betydande del därav. Men som vi tidigare påpekat, är en införsel, som varar under så lång tid, icke acceptabel.

Detta problem kan lösas på två olika sätt. Det ena består i en modifikation av det civilrättsliga regelsystemet.[86] Skyldigheten att ersätta vållad skada kunde vara anpassad efter den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga. Detta kan synas vara den lämpligaste lösningen eftersom problemet har betydelse även för företagare och andra, vilka ha utmätningsbara tillgångar och äro känsliga för en konkursansökan. Det är ju inte rimligt att èn persons hela förmögenhet skall kunna tillgripas för att betala ett större skadestånd, som denne råkat ådra sig. I sin nuvarande utformning är skadeståndssanktionen otvivelaktigt alltför grovt tillyxad.

Emellertid är det här fråga om ett mycket invecklat problem, som inte kan väntas bli löst i brådrappet. Detsamma diskuterades på Det adertonde Nordiska Juristmötet i Köpenhamn år 1948 och debatten därifrån ger det intrycket att frågan för närvarande inte är mogen för

---

[85] Karlgren: Skadeståndsrätt (1952) s. 204 f och Strahl: SvJT 1947 s. 85 f.

[86] Welamson s. 415.

någon lösning. Försäkringsrätten fyller numera på stora områden den uppgift som tidigare tillkommit skadeståndsrätten. Härigenom elimineras inte problemet utan framträder bara i en ny gestalt: försäkringsgivarens regressrätt mot skadevållaren. Och denna regressrätt har sin egen problematik. Vidare ha vi frågorna om jämkning skall kunna ske även vid ansvarighet oberoende av culpa samt då skadegörelsen inte är utomobligatorisk utan sammanhänger med ett kontraktförhållande. Skall reformen av införselinstitutet anstå tills man funnit en lösning på dessa civilrättsliga frågor, får man nog tillsvidare skrinlägga densamma.

Låt oss då övergå till den andra lösningen härpå. Denna skulle helt enkelt bestå däruti att man begränsar den *tid*, varunder borgenären kan erhålla införsel i gäldenärens avlöning. Vid stora skadeståndsbelopp kommer detta att medföra att endast en ringa del därav kan indrivas genom införsel. Liksom vid skadestånd på grund av brott kommer skadeståndet sålunda även här att illa fylla sin reparativa funktion. Men möjligheten till införsel innebär alltid att skadeståndssanktionen som preventionsmedel blir mera effektiv.

Härmed har jag kommit till slutet av min utredning. Denna har givit vid handen att en vidgad användning av införselinstitutet skulle få vittgående verkningar på flera olika rättsområden. Jag har sett som min uppgift att i grova drag redogöra för denna problematik. Härmed har jag emellertid kommit att röra mig på områden, inom vilka jag ej har den erforderliga sakkunskapen. Och i frågan om förmögenhetsrättsliga fordringar böra komma i åtnjutande av införsel har jag ej lyckats bilda mig någon säker uppfattning.

Bil. VIII

TERJE WOLD

DOMSTOLSKONTROLLEN MED FORVALTNINGENS VEDTAK

Överläggningsämne
vid det tjugoförsta nordiska juristmötet

INNHOLDSFORTEGNELSE:

I. Hva som menes med domstolskontroll 5
II. Den kontinentale (fransk-tyske) ordning 7
III. Den engelsk-amerikanske ordning 24
IV. Domstolskontrollen i Sverige og Finnland 39
V. Domstolskontrollen i Danmark og Island 50
VI. Domstolskontrollen i Norge 55
a. Kort oversikt 55
b. Hvilke forvaltningsakter er gjenstand for domstolskontroll 56
c. Rettslig interesse som vilkår for domstolsprøving 57
d. På hvilken måte kommer forvaltningsmyndighetenes vedtak for domstolene og hvilke saksbehandlingsregler gjelder for domstolsprøvingen 60
e. Omfanget av domstolenes prøvingsrett 63
(i) Spörsmålets forfatningsrettslige side 63
(ii) Hvor langt går domstolenes alminnelige prøvingsrett 67
(iii) Lovbestemmelser som gir forvaltningen myndighet til å fastsette lovens anvendelsesområde 83
f. Vurdering av den norske ordning av domstolskontrollen 86
1. Det prinsipielle utganspunkt 86
2. Domstolskontrollen må være en legalitetskontroll 87
3. Bør det være generell adgang til domstolskontroll (generalklausulen)? 91
4. Er særlig kyndighet nødvendig i forvaltningsrettspleien 91
5. Er vår nåværende ordning tilfredsstillende? 93
6. Enkelte retningslinjer for den videre utvikling 97
7. Særskilt om grunngiving og formulering ved fravik fra den alminnelige domstolskontroll 105
8. Sammenfatning 108

DOMSTOLSKONTROLLEN MED FORVALTNINGENS VEDTAK.

Av

Terje Wold

I. Hva som menes med domstolskontroll.

I et rettssamfunn er forvaltningen bundet av de normer som lovgivningen fastsetter. Forvaltningsmyndigheten kan ikke treffe vedtak, som griper inn i den enkeltes rettsstilling uten hjemmel i lov, og vedtakene må være i samsvar med loven — lovlige eller lovmessige. (Legalitetsprinsippet.)

Det er först og fremst forvaltningen selv som må sörge for at dens vedtak er lovlige. Dyktige tjenestemenn, betryggende saksbehandlingsregler, adgang til omgjöring og klage til höyere myndighet (administrativ rekurs) er av avgjörende betydning for en legal forvaltning. De aller fleste av forvaltningens vedtak blir da også uten videre godtatt uten at det oppstår noen tvist om deres lovlighet. Og selv om tvist oppstår, får denne ofte sin endelige avgjörelse av forvaltningsmyndighetene selv gjennom vedtak om omgjöring eller ved klagebehandling. Den kontroll av sine vedtak som forvaltningen på denne måte selv utöver, kalles ofte forvaltningens *indre kontroll.* (Den interne kontroll.) Det sier seg selv at det er viktig at forvaltningens vedtak fra först av blir så riktige som mulig. Er forvaltningens saksbehandling — vurdert i sin helhet — god og betryggende, vil behovet for andre rettssikkerhetsgarantier være mindre. Det er en sammenheng mellom den indre kontroll og den kontroll som utöves av organer utenfor forvaltningen selv. (Den ytre kontroll.)

Helt til begynnelsen av det 20:de århundre hadde man i mange land ingen annen kontroll enn den indre kontroll. Det var forvaltningen selv som hadde den endelige avgjörelse av om et forvaltningsvedtak var lovmessig eller ei. Den enkelte som mente at et vedtak var ulovlig, kunne klage til höyere forvaltningsmyndighet. Men den höyeste kompetente forvaltningsmyndighets avgjörelse var endelig og bindende og kunne ikke pröves av noen annen myndighet.

Etter hvert slo imidlertid den oppfatning igjennom at den sikkerhet som forvaltningens egen saksbehandling kan gi, ikke var nok. Ved siden av den kontroll med vedtakene som fortvaltningen selv utöver, er det nödvendig at det også er adgang til å få forvaltningens vedtak prövet av organer som står utenfor forvaltningen, og som inntar en selvstendig og uavhengig stilling i forhold til den. Forvaltningsmyndigheten som treffer vedtak som griper inn i den enkelte borgers rettsstilling, bör ikke i siste instans selv avgjöre om vedtakene er lovmessige. — Det var de alminnelige domstoler eller særskilte forvaltningsdomstoler som fikk den oppgave å utöve denne kontroll utenfra (den ytre eller eksterne kontroll) med forvaltningen. Den kalles derfor også *domstolskontrollen,* og den regnes i dag som den viktigste rettssikkerhetsgaranti borgeren har, når det gjelder lovligheten av forvaltningens vedtak.

Ved siden av domstolskontrollen har man også den parlamentariske og konstitusjonelle kontroll med forvaltningen. Den utöves dels gjennom gransking av regjeringens protokoller (den konstitusjonelle kontroll), dels gjennom interpellasjoner og direkte spörsmål i nasjonalforsamlingen (den parlamentariske kontroll). Den siste form har i den senere tid fått ökt anvendelse. I Sverige og Danmark har Riksdagen en særskilt ombudsman som behandler klager over forvaltningen. — Det sier seg imidlertid selv at den parlamentariske og konstitusjonelle kontroll — betydningsfull som den er — har en annen karakter og ikke kan erstatte domstolskontrollen.

Domstolskontrollen er ordnet forskjellig i de enkelte land, både når det gjelder de organer som utöver kontrollen, og når det gjelder kontrollens omfang. Stort sett kan man si at vi har 2 systemer eller ordninger. I enkelte land utöves domstolskontrollen av særskilte forvaltningsdomstoler. Dette er ordningen i Frankrike, Tyskland og en rekke andre europeiske land. Sverige og Finnland må nærmest sies å höre til denne gruppe.

Det annet system er at de alminnelige domstoler pröver forvaltningens vedtak. Dette er ordningen i England, U.S.A., Danmark og Norge.

Ved siden av disse 2 hovedformer for domstolskontroll har man i alle land enkelte unntak fra hovedregelen, idet særskilte organ — spesielle nemnder og råd (i England ofte kalt »Administrative Tribunals») som står utenfor den egentlige forvaltning, — har som særskilt oppgave på begrensede forvaltningsområder å behandle og avgjöre de tvistemål som oppstår. Man kan si at de utöver rettspleie på forvaltningens område.

Note: Svensk og finsk rett bruker betegnelsen »administrativ eller förvaltningsrättslig lagskipning». Se Castrén: N.A.T. 1938 s. 167.

Disse spesielle organ har ökt i antall med forvaltningens utvikling, og de utgjör i dag en ikke uvesentlig del av ordningen av den ytre (eksterne) kontroll med forvaltningen. De kan vel ikke alltid i streng mening betegnes som domstoler, men de er i sine avgjörelser uavhengige og selvstendige i forhold til forvaltningen. Det er dette som er det avgjörende kriterium, og de nevnte særskilte organs virksomhet bör derfor tas med under fremstillingen av domstolskontrollen. — Domstolskontrollen betegnes ofte også som den *rettslige* eller *judisielle* kontroll med forvaltningen. Imidlertid er forvaltningens selvkontroll som nevnt også en kontroll av den rettslige side av vedtaket. Betegnelsen *domstolskontroll* synes derfor mest dekkende og vil bli brukt i denne fremstilling. Forholdet er også det at den rettssikkerhetsgaranti som kontrollen skal gi, nettopp ligger i at den utöves av selvstendige og uavhengige organ. Betegnelsen domstolskontroll gir uttrykk for dette.

II. Den kontinentale (fransk-tyske) ordning.

Opprinnelig var i de fleste land forvaltning og rettspleie to sider av Kongens myndighet. Domstolene hadde strafferettspleien og avgjörelsen av rettstvister på privatrettens område som sin oppgave. Forvaltningen (administrasjonen) traff alle vedtak på det offentligrettslige felt. Forholdet mellom disse to funksjoner voldte ingen vanskelighet. Begge löp sammen i Kongens person. Han var både den höyeste dommer og den höyeste administrative myndighet. Spörsmålet om domstolskontroll med forvaltningens vedtak oppsto i det hele ikke. I löpet av 2. halvdel av det 18:de århundre fikk imidlertid både maktfordelingsprinsippet og opplysningstidens frihetsidéer stor betydning for utviklingen.

I *Frankrike* [1] la revolusjonen et nytt grunnlag for forholdet mellom

---

[1] *Litteratur:*
Puget et Maleville: La Revision Des Décisions Administratives Sur Recours Des Administrés (1953).
Letourneur—Meric: Conseil d État et Jurisdictions Administratives (1955).
Conseil d'État: Etudes et Documents (1947—1956).
Bernhard Schwartz: French Administrative Law and The Common Law World (1954).
Poul Andersen: Dansk Forvaltningsrett s. 565—566.
C. G. Hamson: Executive Discretion and Judicial Control (1954).

domstolene og forvaltningen. Prinsippet om den legale forvaltning ble slått fast, og samtidig ble en rigorös maktfordeling gjennomfört. I loven av 16/24. august 1790 ble forholdet mellom domstoler og forvaltning formulert slik: »Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeuront toujours separées des fonctions administratives. Les juges ne pourront troubler de quelque manière que ce soit les operations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions.»

Denne forvaltningens fulle selvstendighet i forhold til domstolene innebar at enhver domstolskontroll med forvaltningens avgjörelser var utelukket. Alle klager om forvaltningens myndighetsutövelse skulle avgjöres av administrasjonen selv, — i siste instans av statssjefen.

Men kravet om garantier for legalitetsprinsippets gjennomföring gjorde seg snart gjeldende. Forvaltningen anvendte loven og avgjorde tvister om rettsspörsmål. Det var ikke tilfredsstillende at forvaltningstvistene ble behandlet på samme måte som alle andre forvaltningssaker. Utviklingen i Frankrike fulgte da den veg at forvaltningen skapte sine egne organer til behandling av klager og tvistesaker. Man fikk innen forvaltningen selv en sondring mellom »l'administration active» og »l'administration contentieuse». (Den aktive og den dömmende administrasjon.)

Allerede i 1799 ble Conseil d'État opprettet. Rådets oppgave var en dobbelt. — Det skulle være rådgivende organ under arbeidet med forberedelsen og tolkingen av lover. Dessuten hadde rådet den særskilte oppgave å behandle og gi regjeringen råd ved avgjörelsen av de klager som kom over forvaltningens vedtak. Den förste oppgave, å være konsultativt organ for regjeringen ved lovforberedelsen og ved utferdigelsen av viktige reglementer og dekreter, har Conseil d'État fremdeles. Når det gjelder behandlingen av klager og tvistesaker, er derimot Conseil d'États stilling i dag en helt annen enn da rådet ble opprettet.

De tilrådinger Conseil d'État ga i tvistesaker, og som fra 1806 ble forberedt av en egen komité innen rådet (commission du contentieux), var som nevnt fra först av bare rådgivende, — selve avgjörelsen var forbeholdt administrasjonen (»retenue»). Conseil d'États tilrådinger ble imidlertid alltid fulgt, og på dette grunnlag utviklet det seg i löpet av det 19:de århundre i Frankrike en egen forvaltningsrettspleie. — Man opprettholdt prinsippet om at de alminnelige domstoler ikke skulle ha noe med forvaltningssakene å gjöre. Men samtidig utviklet forvaltningens eget organ Conseil d'État seg til en selvstendig og uavhengig domstol på forvaltningens område. — Uten stötte i lov utövet Conseil

d'État faktisk myndighet som en egen forvaltningsdomstol, som etter hvert fikk stor anseelse og autoritet, og hadde stor betydning for forvaltningsrettens utvikling. — Men först i 1872 ble Conseil d'États stilling som selvstendig domstol fastslått i lov. — Rådets tilrådinger ble nok alltid fulgt av regjeringen, men muligheten av at en tilråding ble nektet godkjenning kunne öve sitt påtrykk. Ved loven av 1872 ble det derfor bestemt at Conseil d'États tilrådinger skulle være rettslig bindende på samme måte som en dom. — Forvaltningens myndighet i klagesaker og tvistemål var ikke lenger »retenue», — den var »deleguée» til Conseil d'État. —

Conseil d'État har senere hevdet prinsippet om forvaltningens suverenitet i forhold til de alminnelige domstoler. — Domstolen har samtidig vist stor selvstendighet og uavhengighet i forhold til administrasjonen og inntar på mange måter endog en mer fremtredende plass enn den höyeste alminnelige domstol, Cour de Cassation. På grunn av sin innsikt og nære tilknytning til forvaltningen har Conseil d'État fölt seg temmelig suveren i sine avgjörelser. Domstolen behandler også både sakens faktiske og rettslige side, mens Cour de Cassation er en ren kassasjonsdomstol.

Inntil 1953 var domstolskontrollen i Frankrike i det vesentlige ordnet slik som bestemt i 1872. Conseil d'État var lenge den eneste forvaltningsdomstol. Men etter hvert som forvaltningen vokste, fikk man enkelte underordnade forvaltningsdomstoler — således prefekturrådene (les conseils interdepartementeaux de prefecture), kolonirådene (les conseils du contentieux des colonies), Cour des Comptes (som förer kontroll med det offentlige regnskapsvesen) og flere. Imidlertid hadde disse forvaltningsdomstoler bare begrenset kompetanse. Conseil d'État fortsatte som förste og siste instans i de fleste forvaltningssaker, og var dessuten ankeinstans i alle saker som de underordnede forvaltningsdomstoler hadde avgjort. Noen verdigrense gjaldt ikke. — Etter hvert ble imidlertid sakmengden så stor at Conseil d'État ikke kunne klare arbeidet. For å råde bot på dette gikk man i 1953 til en grunnleggende reform. I stedet for de tidligere 22 »conseils interdepartementeaux de prefecture» ble det opprettet 27 forvaltningsdomstoler i distriktene (Tribuneaux Administratifs) med *alminnelig kompetanse* i förste instans i forvaltningssaker. Conseil d'État er ankeinstans.

Note: Conseil d'État er fremdeles förste instans i enkelte saker, nemlig saker ang. lovligheten av generelle forskrifter (décrets) som regjeringen gir, og i saker angående höyere tjenestemenns stilling. — I *ankesakene* fra Tribuneaux Adminis-

tratifs har Conseil d'État full kompetanse. Endelig er Conseil d'État *kassasjonsdomstol* i de saker som behandles av særskilte forvaltningsdomstoler f.eks. av Cour des Comptes. Her har domstolen en kontrollerende myndighet.

Reformen av 1953 trådte i kraft 1. januar 1954. Frankrike har dermed fått et utbygget system av forvaltningsdomstoler med Conseil d'État på toppen. Det er naturligvis ennå for tidlig å ha noen mening om hvordan den nye ordning vil virke. Men når det gjelder restansene, er disse allerede gått ned. Conseil d'État regner med i löpet av 3—4 år å være à jour. — Målet er at saksbehandlingen, når den nye ordning får virke fullt ut, gjennomsnittlig skal ta 1 — ett — år fra forvaltningens endelige vedtak til Conseil d'États dom. — Om dette ærgjerrige mål kan nås er vel imidlertid mer enn tvilsomt.

Note: Restansene ved Conseil d'État var för den nye ordning trådte i kraft atskillig over 20.000 saker, og de vokste stadig. För 1953 kom det regelmessig inn til Conseil d'État ca. 6000 saker pr. år, mens domstolen ikke maktet å avgjöre mer enn ca. 4000 saker pr. år. I 1954—1956 er det gjennomsnittlig kommet inn ca. 3000 saker pr. år og antallet pådömte saker er ökt. I 1955—56 kom således 3102 nye saker inn og 4754 ble avgjort. Pr. aug. 1956 var restansene litt under 14.000 saker, men det må da tas i betraktning at mange av de gamle restansene er overtatt av de nye domstoler.

Forvaltningsdomstolenes kompetanse og saksbehandlingen er i det vesentlige utviklet og fastlagt gjennom Conseil d'États praksis og uten stötte i skreven lov.

Det vil före for langt i denne oversikt å gå nærmere inn på omfanget av forvaltningsdomstolenes prövingsrett. Her er det nok, kort å nevne at de franske forvaltningsdomstoler har en eksklusiv kompetanse på hele forvaltningens område. — Denne jurisdiksjon utöves i 2 hovedformer: Recours pour excès de pouvoir hvor forvaltningsaktenes lovlighet eller gyldighet pröves og recours de pleine jurisdiction som brukes i alle saker angående offentlige kontrakter, i saker om erstatning mot det offentlige og i saker om ansvar for offentlige tjenestehandlinger. Når det gjelder prövingen av forvaltningsvedtakenes lovlighet er det en vid kontroll med forvaltningens legalitet som utöves. Conseil d'État nyter stor anseelse som vokter av forvaltningens rettmessighet (la moralité administrative) og som borgernes beskytter mot maktmisbruk og vilkårlighet fra administrasjonens side.

Fremgangsmåten for å reise sak er meget enkel. Klagen (stevningen, la requête) er skriftlig og undertegnes av vedkommende part eller en sakförer. Det vedtak som angripes vedlegges klagen som skal begrunnes.

Det stilles ellers ingen formkrav. Dersom klageren önsker meddelelse om det som anföres fra vedk. offentlige myndighet i saken, kan han anföre det i klagen. Men det er domstolen som har ansvaret for sakens opplysning. Fra det öyeblikk en sak kommer inn og til den er avgjort, foregår et samarbeid mellom domstolens forskjellige medlemmer om sakens opplysning, tilretteleggelse og avgjörelse. Dommerne har 3 grader: Auditeur, maître des requètes og Conseiller. Men alle deltar på like linje i avgjörelsen. De yngste (auditeur och maître des requètes) har regelmessig arbeidet med sakens forberedelse og opplysning. — Når en sak kommer inn blir den straks tildelt en dommer (regelmessig en auditeur) som tjenestegjör som rapportör i saken. Han gjennomgår dokumentene og bestemmer hva som skal foretas til sakens opplysning, og i hvilken form partenes og de interessertes anförsler skal innhentes. Han kan velge den fremgangsmåte som han finner mest hensiktsmessig og praktisk etter sakens art og omstendighetene forövrig. Regelmessig vil klagen bli forelagt for vedkommende offentlige myndighet, og dennes uttalelse meddelt klageren med frist til å svare. Når saken er ferdig forberedt, utarbeider rapportören sin rapport hvor han gjennomgår sakens faktiske og juridiske side og fremkommer med forslag til avgjörelse. Saken går så med rapportörens innstilling til en annen av domstolens dommere, som gjör tjeneste som »commissaire du gouvernement». — I motsetning til rapportören deltar Commissaire du gouvernement ikke i avgjörelsen. Hans oppgave er å gjennomgå saken og rapportörens innstilling, og helt uavhengig og så objektivt som mulig å danne seg sin mening. Han kan erklære seg enig med rapportören eller skrive sitt eget forslag til dom. Han er ikke — som navnet kunne tyde på — representant for regjeringen. Han oppfattes mer som »avocat du droit ou de la loi». Stillingen som Commissaire du gouvernement har sammenheng med den historiske utvikling av Conseil d'État og er en særdannelse i fransk rett. En rekke fremragende jurister har i tidens löp hatt denne funksjon ved Conseil d'État.

Når Commissaire du gouvernement er ferdig med sin gjennomgåelse, blir rettsmöte berammet, hvor han muntlig foredrar sin sak og sitt forslag til dom for de dommere som deltar i avgjörelsen.

Partenes advokater har adgang til å være til stede, og kan uttale seg om de önsker det. I alminnelighet nöyer advokatene seg med å henvise til det de tidligere har anfört. —

Etter at det åpne möte er avsluttet, holdes et lukket möte av dommerne hvor saken dröftes og avgjöres. Saksbehandlingstiden avhenger

naturligvis av sakens art og omfang. Ved Conseil d'État holdes ca. 10 rettsmöter om måneden til behandling av alminnelige saker (contentieux général), og i hvert rettsmöte avgjöres gjennomsnittlig 25 saker. — Ved siden herav behandler andre avdelinger særskilte saker.

Conseil d'État har etter krigen hatt 9 avdelinger (sections). I 1956 er antallet öket til 11. — En slik oppdeling av retten i mange avdelinger kan gå utover rettsenheten. For å motvirke dette har man ved Conseil d'État nylig fått en egen avdeling — »Le Centre de Documentation». Denne avdeling har som oppgave å fölge med i hver eneste viktigere sak, ta ekstrakt av de prinsipielle juridiske og andre spörsmål som avgjöres, og straks sende ekstrakten til alle dommere, slik at hver enkelt dommer kontinuerlig holdes underrettet om alle seksjoners arbeid. I tillegg til dette utarbeider Centre de Documentation en månedlig bulletin med systematisk oversikt over domstolens arbeid. Også advokatene får dette materiale — nettopp med sikte på å bevare enheten i domstolens arbeid. Denne ordning med et eget Centre de Documentation har man nå innfört også ved Cour de Cassation.

Som nevnt har de franske forvaltningsdomstoler en eksklusiv kompetanse som overholdes meget strengt.

Når en sak som hörer under forvaltningsdomstolene ikke kan avgjöres uten *prejudisielt* å ta standpunkt til et spörsmål som hörer under de ordinære domstoler, må forvaltningsdomstolen utsette saken inntil det prejudisielle spörsmål er avgjort av de ordinære domstoler. Omvendt gjelder det samme hvor de ordinære domstoler prejudisielt må avjöre et spörsmål som hörer under forvaltningsdomstolene. Som eksempel kan nevnes at et utvisningsvedtak bringes inn for Conseil d'État (excès de pouvoir) idet den som er utvist påstår at han er fransk borger. Conseil d'État må da utsette saken inntil de ordinære domstoler har avgjort nasjonaliteten, idet spörsmålet om en borgers personlige status hörer under de alminnelige domstolers jurisdiksjon.

Hvor slike prejudisielle spörsmål oppstår, forsinkes avgjörelsen, men noen *egentlig kompetansekonflikt* foreligger ikke. Det er derimot tilfelle hvor en forvaltningsdomstol erklærer seg kompetent i en sak som vanligvis hörer under de alminnelige domstoler, eller hvor en ordinær domstol på sin side omvendt gjör det samme. Man har da en såkalt *positiv* kompetansekonflikt. — Men det hender også at forvaltningsdomstolene og de ordinære domstoler begge finner at de mangler kompe-

tanse i en sak. Det oppstår da en *negativ* kompetansekonflikt. For å löse disse kompetansekonfliktene har man i Frankrike en egen domstol, Le Tribunal de Conflits. Denne domstol er sammensatt av 4 dommere fra Conseil d'État og 4 dommere fra Cour de Cassation. Justisministeren er domstolens formann, men han deltar ikke medmindre de 8 medlemmer ikke når frem til en avgjörelse. Dette hender sjelden. — Det har bare inntruffet 6 ganger siden domstolen ble opprettet i 1872. I land som har 2 eller flere domstolsordninger unngås det ikke at relativt megen tid går med til å behandle kompetansespörsmål. Dette er også tilfelle i Frankrike, hvor det er opplyst at en meget betydelig del av Conseil d'États tid går med til å dröfte kompetanse- og prosedyrespörsmål.

Det kan også være grunn til å nevne et annet mindre heldig utslag av systemet med domstolsordninger. Som nevnt har forvaltningsdomstolene kompetanse i alle erstatsningssaker mot det offentlige (recours de pleine jurisdiction), mens erstatningskrav mot private behandles av de ordinære domstoler. Begge har således jurisdiksjon i erstatningssaker. — Dette kan före til uheldige resultater dersom forvaltningsdomstolene og de alminnelige domstoler fölger forskjellig praksis, hvilket til dels har skjedd i Frankrike.

Note: Som eksempel kan nevnes erstatningssaker på grunn av motorvognulykker. Eies vognen av det offentlige, hörer saken til forvaltningsdomstolene, er det en privateid vogn som har voldt skaden, skal saken til de alminnelige domstoler. Men praksis når det gjelder erstatningens störrelse i disse saker, er ikke den samme. Mens man f.eks. for en tapt fot ved de ordinære domstoler i alminnelighet får en erstatning på flere millioner francs, er taksten ved forvaltningsdomstolene bare 3—400.000 francs. — Dette har vært kritisert og — som det synes — med god grunn.

Som i alle andre land har man også i Frankrike for enkelte begrensede områder særskilte organ for forvaltningsrettspleien ved siden av den hovedordning som gjelder. Dette gjelder særlig på området for den nye sosiale lovgivning. Det rår en viss usikkerhet m.h.t. disse organers stilling. De treffer på sitt område avgjörelser som ellers skulle tilligge forvaltningsdomstolene, men det er ikke klart om de skal anses som domstoler eller som alminnelige forvaltningsorgan. I förste tilfelle kan deres vedtak bare pröves av Conseil d'État som kassasjonsdomstol. Ansees de som forvaltningsorgan, pröves deres vedtak på vanlig måte av forvaltningsdomstolene. Utviklingen på dette område vil bero på Con-

seil d'États praksis, og hvor store krav Conseil d'État vil stille til disse særskilte organs sammensetning, saksbehandling og selvstendighet for å godta dem som forvaltningsdomstoler.

Den forvaltningsmessige utvikling i Frankrike har hatt betydning for en rekke andre land, hvor forvaltningen på samme måte har hatt sitt eget organ — Conseil d'État — til behandling av forvaltningstvister, og hvor Conseil d'État etter hvert har fått karakteren av en selvstendig forvaltningsdomstol. Conseil d'État har likevel ikke i noe land fått den fremtredende og sterke posisjon som i Frankrike.

Særlig interessant er utviklingen i *Belgia*.[2]

Til 1831 hadde Belgia i det vesentlige den samme ordning som Frankrike. Men da landet i 1831 fikk sin frie forfatning, avskaffet man Conseil d'État som ble betraktet som en arv fra napoleonstiden og også forövrig var kommet i miskreditt. Den nye forfatning fastsatte at alle tvister som angikk »un droit civil ou des droits politiques», skulle höre under de alminnelige domstoler. Det var nok forfatningens mening derved å gi de *ordinære domstoler* kompetanse i de forvaltningssaker som i Frankrike hörte under Conseil d'État. Men i praksis tolket domstolene forfatningens bestemmelser bokstavlig og innskrenkende, og erklærte seg inkompetente i stor utstrekning, hvorved forvaltningens vedtak på vedkommende område ble utelukket fra noen rettslig kontroll i det hele.

Den belgiske ordning (le systeme belge), som karakteriseres ved at den bröt med den strenge franske maktfordeling mellom administrasjonen og domstolene og tilla de ordinære domstoler vidstrakt prövingsrett på forvaltningens område, ble meget beundret i Europa. Men de mangler ordningen led av, gjorde seg etter hvert mer og mer gjeldende. Domstolene, som nok utvidet området for sin kompetanse, maktet likevel ikke å fölge utviklingen. Det ble nödvendig å innföre administrativ rekurs til Kongen (regjeringen), og særskilte organ med administrativ jurisdiksjon ble opprettet på mange områder. Særlig vokste antallet av spesialorgan sterkt. I enkelte tilfelle sto de under kontroll av Cour de Cassation, men for det meste ikke. Det oppsto på denne måte en viss usikkerhet og uorden i hele forvaltningsrettspleien. Samtidig ökte —

---

[2] *Litteratur:*
Henry Puget: Le Neuveau Conseil D État Belge (Etudes et Documents 1948 s. 105 flg.)
Letourneur—Meric s. 178 flg.

særlig etter den förste verdenskrig — antallet tvister mellom det offentlige og den enkelte borger. Grensen for domstolenes kompetanse var lite klar og vanskelig å anvende, og domstolsbehandlingen var langsom og kostbar. Det ble også klaget over at arbeidet med forberedelsen av og koordineringen av lovene ikke var tilfredsstillende, og at man trengte et organ som kunne bistå regjeringen i lovsaker og gi råd ved utferdigelsen av viktige generelle bestemmelser på forvaltningens område.

Alt dette virket i retning av å gjeninnföre et Conseil d'État. Arbeidet med reformen som hadde pågått så å si uavbrutt fra 1920 og var ferdig i 1939, ble avbrutt av krigen. Men etter krigen ble arbeidet gjenopptatt, og ved lov av 23/12. 1946 ble det opprettet et Conseil d'État i Belgia, — hvorved man kan si at Belgia på sett og vis er vendt tilbake til den ordning som landet forlot ved forfatningen av 1831.

Det belgiske Conseil d'État har som det franske 2 avdelinger. Den ene avdeling, *lovavdelingen,* skal uttale seg om lovforslag og om generelle vedtak av lovmessig innhold som regjeringen gir. Den utförer også lovteknisk gjennomgåelse av lovforslagene.

Den annen avdeling behandler tvistesaker *(Section du Contentieux).* Her er rådets kompetanse forskjellig i erstatningssaker og i saker om gyldigheten (lovligheten) av forvaltningsvedtak. Gjelder det et *erstatningskrav,* skal de ordinære domstoler fremdeles ha den samme kompetanse som för. Det er bare erstatningskrav hvor domstolene *ikke* har kompetanse, som Conseil d'État behandler.

Note: f.eks. krav som ikke grunnes på at en *rett* (droit), men på at en »interesse» er krenket.

I disse saker treffer heller ikke det belgiske Conseil d'État bindende avgjörelser. Det har bare kompetanse til å gi råd til regjeringen som treffer avgjörelsen. Rådets uttalelse skal begrunnes og meddeles partene. — Det vil i praksis neppe bli tale om at regjeringen fraviker rådets tilråding. Men teoretisk står regjeringen fritt.

Når det derimot gjelder tvist om et forvaltningsvedtaks gyldighet, treffer Conseil d'État bindende avgjörelser. Rådet har således den samme kompetanse som det franske Conseil d'État i recours pour excès de pouvoir. —

Den nye belgiske ordning ligner som man vil se meget på den franske. En viktig forskjell er at de ordinære domstolers jurisdiksjon opprettholdes i erstatningssaker mot det offentlige. Heller ikke har den belgiske ordning noe særskilt organ som skal avgjöre kompetansekonflikter

tilsvarende den franske Tribunal des Conflits. Oppstår det kompetansestrid, skal i Belgia Cour de Cassation treffe avgjörelsen. Det belgiske Conseil d'État er således på en måte subordinert Cour de Cassation, og også forsåvidt kan det sies at ordningen söker å opretthold rettsenheten i större grad enn den franske forvaltningsrettspleie.

Også *Holland* [3] har et Conseil d'État (le Radd van State) som i det vesentlige har de samme legislative og administrative oppgaver som det franske råd. Regjeringen har dels plikt dels adgang til å innhente rådets uttalelse i lovsaker og i viktige administrative spörsmål. Rådet kan også selv ta opp et lovspörsmål, — og dets konstitusjonelle stilling understrekes ved at rådet etter forfatningen skal utöve Kongens myndighet når Kronen er ledig og en regent ennå ikke er utnevnt.

Derimot er det stor forskjell på det hollandske og franske råds kompetanse i forvaltningsrettspleien. I Holland har man den samme deling mellom administrasjonen og domstolene som i Frankrike, men sondringen er ikke så strengt gjennomfört. De administrative tvistemål er delt mellom administrasjonen, domstolene og særskilte administrative forvaltningsorgan. (Administrative Tribunals.) Domstolenes kompetanss er mer omfattende enn i Belgia. Den har dels hjemmel i en generalklausul i forfatningen, dels er den særskilt fastsatt i enkelte lover.

En vesentlig del av de offentligrettslige tvistemål — således alle erstatningssaker — hörer for de alminnelige domstoler.

Men myndighet til å pröve lovligheten av et forvaltningsvedtak (recours pour excès de pouvoir) har de hollandske domstoler ikke. Ministrenes og de underordnede organs vedtak kan bare gjöres til gjenstand for administrativ rekurs til Regjeringen (la Couronne). Slik rekurs er imidlertid avhengig av at vedkommende forvaltningslov har bestemmelse om det. Har loven ingen slik bestemmelse, har man ikke adgang til å få gyldigheten av forvaltningsvedtaket prövet. Men i alle saker hvor loven hjemler rekurs, skal saken forelegges for Conseil d'État för regjeringen treffer sin avgjörelse. — Conseil d'État gir så uttalelse til regjeringen om hvorledes saken skal avgjöres. Rådet kan således ikke treffe bindende avgjörelser. Men Conseil d'État (section du

[3] *Litteratur:*
Henry Puget: Le Conseil D'État Neerlandais (Etudes et Documents 1949 s. 150 flg.)
Letourneur—Meric l.c. s. 189 flg.

contentieux) avgir sin uttalelse etter en omhyggelig saksbehandling. Uttalelsen er begrunnet og avgis i offentlig rettsmöte. Det vil i praksis ikke ofte bli tale om at regjeringen fraviker Conseil d'États tilråding, og i de tilfelle hvor det skjer skal tilrådingen offentliggjöres i sin helhet sammen med regjeringens avgjörelse.

Faktisk utöver således Conseil d'État jurisdiksjon som en forvaltningsdomstol i alle administrative tvistesaker hvor rekurs til regjeringen er hjemlet i loven. — Men noen generell kompetanse har rådet ikke. I den senere tid har enkelte lover også bestemmelse om at regjeringen ikke behöver å forelegge saken for Conseil d'État för den treffer sin avgjörelse. I slike tilfelle er vedtakene unndradd enhver form for domstolskontroll.

Man har ikke i Holland noen særskilt domstol til avgjörelse av kompetansekonflikter. De alminnelige domstoler avgjör sin egen kompetanse også i forvaltningssaker.

I *Tyskland* [4] har den historiske utvikling vært en annen enn i Frankrike og de andre Conseil d'État -land. I löpet av det 19:de århundre ble »Politistaten» oppgitt, og det konstitusjonelle monarki tok etter hvert form. Men forvaltningens avgjörelser var ikke gjenstand for noen rettslig kontroll. Forvaltningen var fremdeles sin egen dommer. Imidlertid trengte kravet om större rettssikkerhet i forvaltningen på også i Tyskland, og fra midten av århundret ble arbeidet med domstolskontrollen tatt opp. — Til å begynne med rådde det atskillig usikkerhet om hvilken ordning man skulle velge. Det var på ingen måte gitt at lösningen skulle bli særskilte forvaltningsdomstoler som i Frankrike. Tvertimot tenkte man först å legge rettskontrollen med forvaltningen til de alminnelige domstoler. Dette skjedde også i Hamburg. Men etter hvert kom likevel det franske system med forvaltningsdomstoler til å tjene som forbilde for utviklingen i Tyskland. Det avgjörende var at man ved denne ordning kunne få domstoler som blev organisert særskilt for fortvaltningens behov, og med dommere som hadde spesiell erfaring og innsikt i forvaltningssaker. I löpet av 2. halvdel av det 19. og begynnelsen av det 20. århundre ble det etter denne linje opprettet forvaltningsdomstoler i nesten alle tyske stater. Weimarforfatningen (art. 107) förte

---

[4] *Litteratur:*
Ernst Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts s. 433 flg.
Poul Andersen: Forvaltningsrett s. 566—67.
Entwurf einer Verwaltungsgerichtsordnung (Bonn 12. 4. 54).
Petrén: Förvaltningsrättslig tidsskrift 1951 s. 327 og 1952 s. 94.

denne utvikling videre og påböd at det i alle tyske delstater og i det tyske rike skulle være forvaltningsdomstoler til »beskyttelse for den enkelte mot forvaltningsmyndighetens anordninger og bestemmelser». — Men man rakk ikke under Weimarforfatningen å gjennomföre en felles likeartet forvaltningsrettspleie. Denne fremböd derfor för krigen et ganske broket bilde. — De forskjellige forvaltningsdomstolers selvstendighet var ikke overalt tilstrekkelig trygget, og reglene for domstolenes kompetanse var forskjellige. I Würtenberg og Hansabyene hadde forvaltningsdomstolene en *alminnelig* (generell) kompetanse til å kontrollere lovmessigheten av forvaltningens vedtak. I alle andre delstater hadde forvaltningsdomstolene derimot ingen slik alminnelig jurisdiksjon, — i det *enumerasjonsprinsippet* var lagt til grunn: Bare i henhold til særskilt kjennelse i den enkelte lov kunnes et forvaltningsvedtak bringes inn for forvaltningsdomstolene.

Etter krigen er det imidlertid gjennomfört vesentlige endringer i denne rettstilstand.

Den midlertidige grunnlov for Den Tyske Forbundsrepublikk (Vest-Tyskland) av 23. mai 1949 art. 19 p. 4 bestemmer: »Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.» — Grunnloven fastlegger således en alminnelig domstolskontroll av alle forvaltningens vedtak (den såkalte generalklausul). Den forutsetter at denne kontroll utöves av forvaltningsdomstoler, men dersom i det enkelte tilfelle en forvaltningsdomstol ikke er kompetent, skal det alltid være *subsidiær* adgang til å gå til de alminnelige domstoler.

Allerede för den nye grunnlov var vedtatt, bygget de forvaltningsrettspleieordninger som ble opprettet i de 3 okkupasjonssoner, på generalklausulen. Fra 1946 er domstolskontrollen i Syd-Tyskland ordnet ved lover for de enkelte delstater, og i Nord-Tyskland i samsvar med forordning fra den tidligere militærregjering. Men ordningen er den samme. Det er bygget opp et system av uavhengige forvaltningsdomstoler som har alminnelig kompetanse til å pröve alle forvaltningsvedtak. Ved den nye forfatning er denne domstolskontroll beskyttet av grunnloven. Et utkast til ny felles forvaltningsrettspleielov, som i det vesentlige bygger på den ordning som allerede er gjennomfört ved særlover for de enkelte land, er ferdig og under behandling i nasjonalforsamlingen.

Domstolsordningen har 3 instanser: Lokale forvaltningsdomstoler, en forvaltningsoverrett (Oberverwaltungsgericht) i hver delstat (Land)

og en forbundsforvaltningsdomstol i Berlin (Bundesverwaltungsgericht), opprettet ved lov av 23. sept. 1952.

I de lokale forvaltningsdomstoler deltar både embetsdommere og domsmenn i avgjörelsen. I utkastet til den nye lov opplyses det at ordningen med *domsmenn* (legdommere) i praksis har virket godt.

Note: Antallet embetsdommere og domsmenn i den enkelte sak er forskjellig. I Rheinland-Pfalz består således den lokale forvaltningsdomstol av 2 embetsdommere og en domsmann. — Etter utkastet til ny lov skal retten bestå av 3 embetsdommere og 2 domsmenn.

Oberverwaltungsgericht og Bundesverwaltungsgericht har begge 5 embetsdommere og ikke domsmenn. —

Som det fremgår er ved den nye tyske forvaltningsrettspleie særlig å merke to forhold: Etter grunnloven står forvaltningens vedtak under domstolskontroll. Derav följer at forvaltningsdomstolene og deres dommere skal ha den samme selvstendige og uavhengige stilling som de ordinære domstoler og dommere. — Dernest er domstolenes kompetanse til å pröve forvaltningens vedtak fastslått i grunnloven selv. Lovgivningen kan hverken avskjære eller begrense domstolenes jurisdiksjon i forvaltningssaker. Denne forfatningens kompromisslöse gjennomföring av legalitetsprinsippet må ses som en reaksjon mot de rettlöse tilstandene under nazismen. — Den stiller forvaltningsdomstolene i Tyskland overfor en ny og vanskelig oppgave — hvor særlig interesse er knyttet til den avgrensning domstolene selv gir generalklausulen. Det er i förste rekke lovligheten av forvaltningens vedtak domstolene pröver (jfr. recours pour excès de pouvoir i fransk rett). Her har praksis gått meget langt — enkelte mener for langt — i utstrekningen av kontrollen. — Særlig har det stått strid om domstolene kan pröve forvaltningens anvendelse av de såkalte »unbestimmte Rechtsbegriffe».

Dersom klagen over vedtakets lovlighet (Anfechtungsklage) förer frem og vedtaket oppheves, kan forvaltningsdomstolen, når den finner at klageren har umiddelbar rett til å kreve en bestemt forvaltningsakt avgitt, f.eks. en bevilling eller tillatelse, dömme vedkommende forvaltningsmyndighet til å treffe vedtaket (Verpflichtungsklage). Etter den sydtyske ordning kan forvaltningsdomstolene også pröve forvaltningens *generelle* vedtak. (Abstrakte Normenkontroll.) I utkastet til ny lov opplyses det at man i denne henseende har gjort meget gunstige erfaringer, og utkastet foreslår at den som i en delstat har lidt eller i overskuelig fremtid ventes å lide ved en regjeringsanordning eller rettsfor-

skrift, kan få gyldigheten prövet ved overforvaltningsretten, som med alminnelig bindende virkning kan erklære en anordning eller forskrift ugyldig. Derimot kan ikke de tyske forvaltningsdomstoler som de franske pådömme erstatningskrav mot det offentlige på grunn av misligholdelse av kontroll eller på grunn av rettsstridige tjenestehandlinger (jfr. i fransk rett: recours de pleine jurisdiction). Slike krav hörer for de alminnelige domstoler. Den systematiske grenselinje mellom forvaltningsdomstolene og de alminnelige domstoler er således trukket forskjellig i fransk og tysk rett.

Saksbehandlingen ved de tyske forvaltningsdomstolene er meget grundig med de samme prosessgarantier som vanlig i sivil rettergang. Saksforberedelsen er skriftlig med muntlig hovedforhandling, bevisförsel, möte med sakförer m.v. För saken går til domstolene må adgangen til *administrativ rekurs* være utnyttet (Nachprüfung). Både den administrative rekurs (Widerspruch) og saksanlegget har oppsettende virkning, men vedkommende myndighet kan bestemme at vedtaket skal tre i kraft straks dersom dette antas påkrevet av offentlige hensyn.

Den lokale forvaltningsretts avgjörelse kan påankes til Overforvaltningsretten som pröver saken på nytt fullt ut. Overforvaltningsrettens dommer kan igjen »revideres» av Bundesforvaltningsgericht i Berlin. Men anken til Bundesverwaltungsgericht er ikke kurant. Den tilstedes i alminnelighet bare i saker av prinsipiell betydning.

Det kan til slutt nevnes at man ved siden av de alminnelige forvaltningsdomstoler — i samsvar med grunnlovens forutsetning — har særskilte skattedomstoler, arbeidsretts- og sosialdomstoler, som er forvaltningsdomstoler hver innen sitt område og med stort sett de samme saksbehandlingsregler. —

Den oversikt som her er gitt, viser att den tyske forvaltningsrettspleie er klar og logisk oppbygget med alle de rettssikkerhetsgarantier som med rimelighet kan kreves i et rettssamfunn. I praksis har man imidlertid — tross det energiske og dyktige arbeid som forvaltningsdomstolene utförer — mött store vanskeligheter. På grunn av den vide kompetanse domstolene i henhold til generalklausulen har, er sakantallet meget stort, og domstolene synes med den grundige saksbehandling som följer, å ha vanskelig for å makte oppgaven. Ved de lokale forvaltningsdomstoler er behandlingstiden gjennomsnittlig ca. 6 mndr. og ved overforvaltningsdomstolene ca. 10 mndr. Ved Bundesgericht i Ber-

lin har saksbehandlingen tatt meget lang tid (gjennomsnittlig ca. 3 år). Restansene har stadig steget til tross for at dommerantallet også er öket sterkt. —

Note: Ved de lokale forvaltningsdomstoler var sakbalansen pr. 1. 1. 49—13.380, — pr. 1. 1. 56 var restansene steget til 36.761. — Ved Overforvaltningsrettene var de tilsvarende tall 1681, som pr. 1. 1. 56 var steget til 9.099. I samme tidsrom er antallet embetsdommere ved de lokale forvaltningsdomstoler steget fra 197 pr. 1. 1. 50 til 420 pr. 1. 1. 56 og ved Overforvaltningsrettene fra 74 pr. 1. 1. 50 til 186 pr. 1. 1. 56. — Ved bundesverwaltungsgericht i Berlin var restansene pr. 1. 1. 56 2431 saker. Dommernes antall er 30.

I *Österrike* [5] er som i Tyskland forvaltningsrettspleien regulert i forfatningen. Art. 129 i Forbundsforfatningsloven av 1920 — som har fått sin nåværende form i 1946 — lyder: »Zur Sicherung der Gesetzmässigkeit der gesammten öffentlichen Verwaltung ist der Verwaltungsgerichtshof in Wien berufen.» Denne alminnelige domstolskontroll i forvaltningssaker går tilbake helt til 1876, da Verwaltungsgerichtshof ble opprettet med kompetanse til å behandle alle saker »in denen jemand durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.» I motsetning til i Tyskland, hvor som nevnt forvaltningsdomstolenes kompetanse i den förste tid ble fastsatt etter enumerasjonsprinsippet, har således i Österrike fra förste stund legalitetsgrunnsetningen slo igjennom, den rettslige kontroll vært utövet i henhold til en generalklausul. — Men Verwaltungsgerichtshof i Wien har hele tiden vært den eneste forvaltningsdomstol. — Man har ikke som i Tyskland et system av forvaltningsdomstoler. Dette har naturligvis vesentlig betydning for saksbehandlingen.

Verwaltungsgerichtshof har alminnelig kompetanse til å pröve lovligheten av alle forvaltningsvedtak. Noen verdigrense gjelder ikke. Men för en sak kan gå til domstolen, må den administrative rekurs være utnyttet helt ut. Österrike er en forbundsrepublikk med 9 delstater (Länder) som har selvstyre i ganske stor utstrekning. Det blir derfor — når den administrative rekurs skal utnyttes först — meget ofte regjeringsvedtak fra delstatene som kommer til behandling for Verwaltungsgerichtshof.

[5] *Litteratur:*
Mannlicher: Das Verwaltungsverfahren (1953).
Kurt Ringkofer: Der Verwaltungsgerichtshof (1955).
Felix Ermacara: Der Verfassungsgerichtshof (1956).

Den österrikske ordning må også ses i sammenheng med et annet forhold. I 1925 fikk Österrike en alminnelig lov om forvaltningens saksbehandling. (Allgemeines Verwaltungsverfahrens-gesetz av 21/7 - 1925 jfr. 1. 23/5 - 1950). — Denne lov, som ikke hadde noe egentlig sidestykke i andre land för U.S.A. fikk sin forvaltningslov i 1946 (A.P.A.), betegnet et stort skritt fremover for den österrikske forvaltning. Den har vært av stor betydning — ikke bare for den enkelte borger, men også for forvaltningen selv.

Note: För krigen ble lignende lover også vedtatt i Jugoslavia og Tsjekkoslovakia etter eksempel av Österrike. — Utviklingen i disse land etter krigen har liten interesse.

Ved å gi alminnelige lovregler for forvaltningens egen saksbehandling er denne blitt mer betryggende, og det har derved også vært mindre betenkelig med den begrensning av omfanget av prövningsretten, som ordningen med bare en enkelt sentral forvaltningsdomstol har gjort nödvendig.

Verwaltungsgerichtshof pröver ikke forvaltningens vedtak i samme omfang som de tyske og franske forvaltningsdomstoler. Den har alltid innskrenket seg til gjennom en *rettslig* kontroll å avgjöre om den enkelte er krenket i sin subjektive rett og har ikke gått lengere enn til *kassasjon* av vedtaket. I samsvar hermed er domstolens kompetanse fastsatt i forfatningen og den gjeldende forvaltningsdomstolslov.

Verwaltungsgerichtshof pröver vedtakets lovmessighet på grunnlag av det faktiske saksforhold som vedkommende forvaltningsmyndighet har lagt til grunn. Domstolen pröver således ikke bevisene og kan ikke bygge på andre kjensgjerninger enn vedkommende forvaltningsmyndighet. Men finner den etter dokumentene at faktum på noe vesentlig punkt er bedömt uriktig eller trenger å bli supplert, kan den oppheve vedtaket på grunn av feil i saksbehandlingen. — Vedtaket oppheves likeledes dersom det foreligger andre saksbehandlingsfeil som har gjort vedtaket rettsstridig, eller dersom det ellers i sitt innhold er rettsstridig. Domstolen kan enten forkaste klagen som ubegrunnet eller oppheve vedtaket. Oppheves vedtaket, er forvaltningsmyndigheten bundet av den rettsoppfatning domstolen har gitt uttrykk for.

Saksbehandlingen har de vanlige prosessgarantier. Den er skriftlig, dersom ikke muntlig forhandling forlanges. Tidligere var muntlig forhandling hovedregelen, men etter hvert har man mer og mer gått bort fra muntlighet, idet saksbehandlingen derved påskyndes, og saken stort

sett blir like godt opplyst. Man unngår også den vidlöftiggjöring som fölger med muntlig forhandling. For hver sak oppnevnes en rapportör (Berichter) som leder saksforberedelsen og skriver utkast til dom.

Da Verwaltungsgerichtshof ble opprettet i 1876, hadde man mange unntak fra rettens generelle kompetanse (generalklausulen). Disse unntak ble etter hvert færre, og da man i 1920 fikk den nye forfatning, ble generalklausulen lagt til grunn så å si uten unntak. I dag er det i grunnloven bare gjort unntak for patentsaker, disiplinærsaker mot offentlige tjenestemenn og for de vedtak som treffes av et kollegialt organ dersom det blant medlemmene er en dommer og de övrige medlemmer ikke er underlagt noen instruksjonsmyndighet under utförelsen av sitt verv. Forutsetningen er videre at kollegialorganets vedtak ikke kan endres av forvaltningen, og at klage til Verwaltungsgerichtshov ikke uttrykkelig er tillatt i vedkommende lov. Man har en del slike kommisjoner i Österrike, og forfatningen åpner på denne måte adgang til å avlaste Verwaltungsgerichtshof ved å opprette særskilte forvaltningsdomstoler for begrensede områder. Unntakene har imidlertid i dag liten betydning. Man har ikke den oppdeling av forvaltningsjurisdiksjonen som i andre land, f.eks. i Tyskland. Således behandles også alle skattesaker av Verwaltungsgerichtshof.

Verwaltungsgerichtshof har 30 dommere. ⅓ av dommerne kommer fra administrasjonen. Men domstolen holdes i sitt arbeid helt atskilt fra forvaltningen og har ikke som i Frankrike og enkelte andre land noen administrativ oppgave. Den arbeider i avdelinger (Senaten) og 5 dommere deltar i avgjörelsen av hver sak. Arbeidspresset er ganske stort, og saksbehandlingen tar til dels lang tid, — opptil flere år.

Note: Som eksempel kan nevnes at det i desember 1955 ble avgjort 285 saker, — hvorav 95 fra 1953, 86 fra 1954 og 90 fra 1955. —

For hele året 1955 kom det inn til domstolen 3144 saker og 3269 ble avgjort. Pr. 1/1. 56 var restansene 4584 saker.

Det fölger av Verwaltungsgerichtshofs kontrollerende oppgave som kassasjonsdomstol at den ikke påkjenner kontraktskrav mot det offentlige eller erstatningskrav på grunn av rettsstridige tjenestehandlinger. Alle slike saker hörer — som i Tyskland — for de alminnelige domstoler.

Kompetansekonflikter som måtte oppstå mellom Verwaltungsgerichtshof og de alminnelige domstoler, avgjöres i Österrike av forfatningsretten. Slike konflikter har imidlertid ikke voldt noen vanskelighet. Forfatningsretten har også kompetanse til å avgjöre om en *generell* forskrift

eller anordning er i strid med lov. Oppstår under behandlingen av en forvaltningssak spörsmålet om lovmessigheten av en generell forskrift, kan Verwaltungsgerichtshof forelegge spörsmålet for forfatningsdomstolen til avgjörelse. Den kan utsette saken til forfatningsdomstolens avgjörelse foreligger. Men så lenge en anordning eller forskrift ikke er erklært lovstridig av forfatningsdomstolen, må denne legges til grunn. Noen alminnelig normkontroll har Verwaltungsgerichthof ikke.

III. Den engelsk-amerikanske ordning.

England.[1]

Domstolene har alltid hatt en sterk stilling i engelsk statsliv. Prinsippet om rettens herredömme (the rule of law) gjelder også på forvaltningens område, og domstolene har fra gammel tid hatt kompetanse til å pröve forvaltningens avgjörelser. Helt så langt tilbake som den förste halvdel av det 13. århundre gjaldt den oppfatning at alle i samfunnet — også Kongen og andre styresmakter — var underlagt loven og domstolene. I motsetning til i Frankrike, hvor mistilliten til domstolene förte til forvaltningens fullstendige uavhengighet i forhold til rettspleien, har i England domstolenes sterke stilling vært urokket gjennom tidene.

Det har i engelsk historie vært en grunnsetning at administrasjonen (the executive) ikke skulle gripe inn på domstolenes område under utövelsen av deres judisielle funksjon. I så måte har maktfordelingsprinsippet vært nöye gjennomfört. Men omvendt har det vært antatt at domstolene alltid kunne ta affære når det ble påstått at en minister eller et departement hadde handlet ulovlig. I Frankrike förte maktfordelingen til en deling også av rettspleien. I England opprettholdt domstolene en *udelt* myndighet som krevet lydighet under loven av alle, —

[1] *Litteratur:*
Wade and Philips: Constitutional Law s. 269—324.
Committee on Ministers' Powers Report s. 71 flg.
House of Lords Official Report 27/6. 1950 og 16/7. 1952.
Audvar Os: Forvaltningsdomstolen N.A.T. 1951 s. 207.
S.O.U. 1955/19: Administrativt Rättsskydd s. 28—29.
The Committee of the Inns of Court Conservative and Unionist Society: Rule of Law, — A Study by The Inns of Court (1955).
W. A. Robson: Justice and Administrative Law s. 314 flg. (1951).
Carleton Kemp Allen: Administrative Jurisdiction (1956).

også forvaltningen. Et hvert forsök på å dele retten i offentlig og privat rett ble sett på som et forsök på å ödelegge rettens universalitet og domstolenes myndighet til å holde administrasjonen innen lovens grenser. Helt til tiden omkring den förste verdenskrig var det også den alminnelige oppfatning at man i England ikke behövde å operere med forvaltningsretten (administrative law) som en egen rettsdisiplin, og man anerkjente heller ikke noen særskilt rettspleie på forvaltningens område. Alle rettstvister som oppsto mellom det offentlige og den enkelte borger, var det de alminnelige domstolers sak å avgjöre etter »the ordinary common law, which governs the relations of one Englishman to another». Dette syn på forvaltningsretten som forlengst er forlatt, skyldtes visstnok at Dicey — den ledende jurist på statsrettens område i slutten av forrige og begynnelsen av dette århundre — hadde misforstått det franske system med forvaltningsdomstoler som en ordning til særbeskyttelse av forvaltningen. I dag er forvaltningsretten fullt anerkjent som en særskilt og viktig del av rettssystemet. Men *forvaltningsrettspleien* eller riktigere *domstolskontrollen* tilligger fremdeles i det vesentlige de alminnelige domstoler.

Det fölger som nevnt likefrem av grunnsetningen om rettens herredömme (the rule of law) at domstolene har en utstrakt myndighet til å pröve lovmessigheten av forvaltningens avgjörelser. Men noen »generalklausul» fastsatt i forfatning eller lov som i Frankrike og Tyskland har man ikke. Grensen for domstolenes myndighet er fastlagt rettspraksis. Det er derfor domstolenes syn på sin stilling og kompetanse som gjennom tidene har vært avgjörende. Her må man ta i betraktning at domstolene har stått utenfor administrasjonen og först og fremst har sett det som sin oppgave å *kontrollere* forvaltningen og å beskytte den enkeltes rett likeoverfor det offentlige. Det er derfor den *subjektive rett* som den enkelte borger *etter loven* har til å kreve en bestemt forvaltningsakt eller til å være fri for et påbud eller et inngrep som er gjenstand for domstolenes saksbehandling, og det er på dette område de anser seg berettiget til å utöve en ganske vid jurisdiksjon. Forsåvidt bedömmes en forvaltningssak på samme måte som en sivil sak mellom private parter.

Det er som nevnt forvaltningsmyndighetenes plikt til å handle etter loven domstolene pröver. Men herav fölger igjen at domstolene må påse at administrasjonen ikke overskrider sin myndighet (Ultra vires-

regelen) eller misbruker sin makt (Abuse of Power). På dette grunnlag har domstolene fölt seg ganske suverene og har til dels gått nokså langt i å tilsidesette forvaltningens vedtak — også dens skjönn — som ulovlige. Men det presiseres sterkt både i teori og praksis at domstolene ikke kan sette sitt skjönn i stedet for forvaltningsorganenes. Dette utelukker imidlertid ikke at domstolene kan hindre en rettsstridig utövelse av skjönnet (»a wrongful exercise of discretion»). Det er vanskelig generelt å si hva som ligger i dette, men eksempelvis kan nevnes at domstolene vil anse seg berettiget til å tilsidesette administrasjonens skjönn, hvor skjönnet har tatt irrelevante omstendigheter i betraktning, eller hvor relevante forhold ikke er tatt hensyn til, hvor skjönnet söker å fremme et usaklig eller ulovlig formål o.l. Dette betyr ikke at domstolene pröver forvaltningens skjönn i enhver henseende. Det er i virkeligheten reglene om »ultra vires» og »abuse of power» som anvendes. Denne praksis kommer heller ikke i strid med den vanlige lære at det bare er vedtakets lovlighet domstolene pröver.

Note: I norske fremstillinger har det vært hevdet at de engelske domstoler også pröver forvaltningens skjönn. Se Knoph: Hensiktens betydning s. 84—85 og s. 90—92. Castberg: Innl. III s. 109. anförer at domstolen i England har anledning til »i noen utstrekning» å pröve også »den skjönnsmessige side av forvaltningsakten», men han tilföyer at tendensen går i retning av å begrense prövingsretten. Det siste er utvilsomt riktig. Jfr. også Henrik Lundh: Dommerforeningens Medlemsblad 1950 s. 992 og R. N. Torgersen i TfR. 1948 s. 142 ff.

Domstolene anser seg berettiget under prövningen av vedtakets lovlighet også å pröve bevisene (faktum), men utöver nok denne myndighet med atskillig tilbakeholdenhet (self-restraint).

Noen alminnelig lov om forvaltningens *saksbehandling* har man ikke, men domstolene har likevel stilt det krav at forvaltningen i sin saksbehandling skal fölge prinsippene for »natural justice», hvorav de viktigste er at ingen kan dömme i egen sak, og ingen kan dömmes uhört. Disse og enkelte andre grunnprinsipper fra Common Law har domstolene fulgt også i forvaltningssaker, og tilsidesatt forvaltningsvedtak som lider av grove saksbehandlingsfeil. Domstolene pröver ikke bare *individuelle* vedtak, men også lovligheten av en *generelle* forskrifter som forvaltningen utferdiger i henhold til lov (den delegerte lovgivningsmyndighet). Det er vedkommende bestemmelses lovmessighet i streng mening domstolene her kontrollerer. Bestemmelsenes hensiktsmessighet eller rimelighet kan ikke pröves.

Note: Herfra har dog rettspraksis gjort det unntak at domstolene når det gjelder lokale vedtekter (de såkalte »by-laws»), anser seg berettiget til å erklære dem ugyldige etter ultra vires-regelen også dersom de er *urimelige*. Her gjelder det imidlertid at domstolene som regel ikke vil underkjenne ordinære lokale eller kommunale vedtekter som »unreasonable» med mindre de er grovt urettferdige eller tyranniske (oppressive»). Hvor det derimot gjelder vedtekter for mere forretningsmessige virksomheter f.eks. »public utilities» (vannverk, elektrisitetsverk m.v.), er domstolene strengere og raskere til å underkjenne bestemmelsene på grunn av at de er »unreasonable».

Parlamentet er suverent (the supremacy or sovreignty of parliament), og det antas at en lov i det enkelte tilfelle kan utelukke domstolskontroll. Men domstolenes holdning like overfor lovbestemmelser av denne art har bygget på det syn at den adgang den enkelte etter Common Law har til å gå til domstolene for å få sin rett, er så grunnfestet at bare helt klare ord i loven kan avskjære domstolenes kompetanse. Selv om en lov bestemmer at administrasjonens vedtak skal være »final» eller »conclusive», vil domstolene alltid kunne pröve om vedtaket er »ultra vires». Om domstolene i et sådant tilfelle vil gå lenger og også pröve om vedtaket er »wrong in law», kan derimot være mere tvilsomt. Det er sannsynlig at formuleringen »final» eller »conclusive» i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å utelukke domstolene. Det vil ellers före for langt å gå nærmere inn på den ganske rike rettspraksis vedrörende grensene for domstolenes kompetanse i England.

Med hensyn til *generelle* vedtak, som må ha hjemmel i lov, sier det seg imidlertid selv at det vanskelig kan bli tale om å utelukke domstolskontroll.

Note: Men man har i engelsk praksis eksempler på meget vide delegasjonsbestemmelser som etter sine ord synes å utelukke domstolne. Om slike bestemmelser i det hele vil bli godkjent når det gjelder delegert lovgivningsmyndighet er meget tvilsomt. Spörsmålet har vært meget diskutert og er ennå ikke avgjort av domstolene.

Note: Fra the Housing Act, 1925, kan som eksempel nevnes följende formulering: »The minister may confirm the order and the confirmation shall be *conclusive evidence* that the requirement of this Act have been complied with, and the order has been *duly made* and *is within the powers of this Act.*»

Spörsmålet om lovligheten av et forvaltningsvedtak kan komme til avgjörelse av domstolene på flere måter.

For det förste vil domstolene i *straffesaker* for overtredelse av forvaltningens generelle forskrifter måtte ta standpunkt til lovligheten. Det er frifinnelsesgrunn at en forskrift er »ultra vires» og derfor ugyl-

dig. Dernest vil lovligheten av et vedtak kunne pröves i en *erstatsningssak* mot det offentlige. De enkelte tjenestemenn og offentlige myndigheter kan dras til ansvar for domstolene, både for brudd på kontraktsmessige forpliktelser og for skadegjörende handlinger.

Note: Tidligere var adgangen til å gjöre ansvar gjeldende ved domstolene mot Staten bundet av til dels meget innviklede prosessuelle regler. Men ved The Crown Proceedings Act av 1947 ble regelen om at Kongen (Staten) ikke kunne sökes ved sine egne domstoler opphevet, og de enkelte departementet kan nå sökes på Statens vegne, stort sett på samme måte som en vanlig saksökt i en privat sak. Imidlertid gjelder det i England en særskilt tidsfrist for å gjöre ansvar mot offentlige tjenestemenn eller offentlige myndigheter gjeldende ved domstolene. The Public Authorities Protection Act, 1893 (endret i 1939) fastsetter at sak må være reist innen 1 år etter det tidspunkt da grunnlaget oppsto for å gjöre ansvar gjeldende. — Det hevdes i teorien at loven kan ha sin berettigelse når det gjelder ansvar for egentlige forvaltningsakter, men at det derimot ikke synes tilstrekkelig begrunnet å stille skadegjörende handlinger av offentlige tjenestemenn i en særstilling (jfr. Wade & Philips s. 287—88).

Domstolenes egentlige kontroll med forvaltningen utöves imidlertid når et forvaltningsvedtak bringes *direkte* inn til pröving. Dette kan naturligtvis först og fremst gjöres i alle de tilfelle hvor vedkommende forvaltningslov inneholder uttrykkelig hjemmel for det. I nyere lovgivning er det blitt mer alminnelig å ta inn slike bestemmelser. Hvor vedkommende lov ikke har noen bestemmelse om domstolskontroll, er det derimot ikke uten videre gitt at et vedtak kan bringes inn til pröving for domstolene. Noen generalklausul gjelder som nevnt ikke og man må da falle tilbake på »common law» og den adgang til judisiell kontroll som har utviklet seg i rettspraksis. Fra gammel tid har denne adgang vært bundet til 3 forskjellige såkalte »prerogative writs», mandamus (eg. vi befaler), prohibition og certiorari (eg. gjöre sikrere), som var ordrer fra Kongen til underordnede myndigheter om å utföre sine plikter ordentlig. Betegnelsene gir en viss antydning om omfanget av den kontroll domstolene har ansett seg berettiget til. Fra 1/1. 39 er »kongeordrene» omgjort til »domstolsordrer» som utstedes av the High Court, men domstolskontrollen er fremdeles bundet til disse gamle prosessformer. Den tidigere saksbehandling var meget tungvint og uelastisk. Den er blitt noe enklere etter at man fikk »domstolsordrer» i stedet for »prerogative writs». — Committee on Ministers' Powers (den engelske forvaltningskomité av 1929) foreslo at man skulle innföre en alminnelig adgang til domstolskontroll (generalklausul) og en enklere og billigere saksbehandling som bedre passet for behovet i vår tid. Dette er imidler-

tid ikke gjennomfört. Forvaltningssakene fölger de saksbehandlingsregler som gjelder for domstolene ellers. Saksbehandlingen er tungvint, kostbar og tar lang tid. Det består fremdeles en viss usikkerhet m.h.t. hvilke forvaltningsvedtak som kan bringes inn for domstolene. Det er f.eks. ingen som helt nöyaktig vet hvor langt Certiorari kan brukes, hvilket igjen har vært antatt avhengig av om et vedtak skulle bedömmes som »judicial» eller ikke.

Note: Det var således tidligere tvilsomt om domstolene uten uttrykkelig hjemmel i vedkommende lov ved »certiorari» kunne pröve et vedtak truffet av en Administrative Tribunal, selv om det forelå klar saksbehandlingsfeil eller åpenbar uriktig lovanvendelse. Ved flere dommer i 1952 ble imidlertid denne kompetanse godkjent. Lord Justice Denning formulerte rettstilstanden etter common law slik: »If a tribunal had made a mistake of law and the court could see from their reasons that such is the case, than it could quash the decision by virtue of its (the Court's) inherent powers.»

Committee on Ministers' Powers mandat var å vurdere forvaltningens (egentlig ministrenes) myndighet til å treffe »judisielle eller quasi-judisielle» avgjörelser, og fremkomme med forslag om hvilke sikkerhetsgarantier som var nödvendige. I sin innstilling — avgitt i 1932 — gikk komitéen sterkt inn for å opprettholde og utbygge domstolskontrollen. Komitéen foreslo at alle »judisielle» avgjörelser normalt skulle treffes av de alminnelige domstoler (the ordinary Courts og Law). Bare rent unntaksvis, og da etter nöye overveielse i hvert tilfelle, skulle det være adgang til å overlate til en forvaltningsmyndighet eller til en »Ministerial Tribunal» å avgjöre judisielle spörsmål. Komitéen foranlediget videre at domstolenes kontrollerende jurisdiksjon over forvaltningen etter Common Law skulle strengt opprettholdes, og at »any parties aggrieved by the judicial decision of a Minister or Ministerial Tribunal should have *an absolute right* to appeal to the High Court of Justice on any question of law». Derimot skulle det som alminnelig regel *ikke* være adgang til å anke en ministers eller Ministerial Tribunals vedtak inn for retten »on any issue of fact». Komitéen frarådet å innföre en ordning med forvaltningsdomstoler etter fransk mönster.

Den senere lovgivning har imidlertid tatt lite eller intet hensyn til komitéens forslag. Tvertimot kan man si at utviklingen av forvaltningsrettspleien i de siste 30—40 år i meget stor utstrekning er skjedd på bekostning av domstolenes kompetanse. Dette er særlig tilfelle på de nye forvaltningsområder, som sosial- og næringslovgivningen har skapt i årene etter krigen (forsorgsvesen, helsevesen, trygd, pensjon, kommu-

nikasjoner, boligvesen, landbruksforhold m.fl.). På disse områder er den judisielle kontroll i meget stor utstrekning overlatt til særskilte organ, »Administrative Tribunals», uavhengig av domstolene. — Systemet med Administrative Tribunals, som allerede Committee on Ministers' Powers behandlet i sin innstilling, er således stadig utbygget videre, — uten at man har fulgt noen prinsipiell eller doktrinær linje. Heller ikke kan det ses at man har tatt noe hensyn til sondringen mellom rettsspörsmål og faktiske spörsmål, som ministerkomitéen la så stor vekt på. Man har som så ofte ellers i engelsk historie sökt praktiske og uortodokse lösninger, og lagt avgjörende vekt på at »administrative tribunals» i det enkelte tilfelle mest praktisk og hensiktsmessig kan treffe avgjörelsene, og utöve det rettslige kontrol som er nödvendig. På denne måten har i en lang rekke tilfelle forvaltningsorganer (administrative tribunals) med utelukkelse av domstolene fått myndighet til å treffe bindende og endelige avgjörelser av rettsspörsmål (judicial powers).

Grunnen til denne utvikling må i förste rekke tilskrives praktiske behov. Allerede sakmengden gjör det klart at domstolene ikke makter å behandle alle rettstvister på de mange nye forvaltningsområder, og den vanlige form for domstolskontroll passer heller ikke så godt. I noen grad kan det nok også ha spilt inn at domsolene har stått utenfor og kanskje sett med en viss skepsis på den nye sosiale og ökonomiske lovgivning. Man har fryktet for at domstolskontrollen kunne vanskeliggjöre gjennomföringen.

Note: To eksempler er her illustrerende:

1) Under en debatt i Overhuset i 1952 uttalte den tidligere Lord Chancellor, Lord Jowith, at da han forberedte loven om industriarbeidertrygd, löd det både fra arbeiderne og arbeidsgiverne: »For goodness' sake, keep this out of the Courts. Set up a tribunal and let the Lord Chancellor appoint the members and let there be an impartial hearing before that body.» Da Jowith ble spurt om han mente dette var forsvarlig også når det gjaldt avgjörelsen av rettsspörsmål, svarte han at det måtte gjelde også da; »even on a point of law».

2) Den nye engelske helselov (National Health Service Act) etablerer en rekke »administrative tribunals». I enkelte tilfelle kan vedtakene ankes til The National Health Service Tribunal, i andre tilfelle til ministeren som treffer den endelige avgjörelse. Da det under lovens behandling ble foreslått å åpne adgang for appell til High Court, motsatte helseministeren (Aneurin Bevan) seg dette, idet han uttalte: »This amendment would mean *judicial sabotage* of our socialised services under which the functions of industrial discipline would be entrusted to the judiciary.»

Resultatet av denne utvikling er blitt at Administrative Tribunals idag ved siden av domstolene spiller en viktig rolle i engelsk forvalt-

ningsrettspleie. Enkele går så langt som å betegne utviklingen som »a revolution in our judicial system». (Allen l.c.s. 1.)

Administrative Tribunals er kollegiale organ. Medlemsantallet er forskjellig. Som regel er formannen jurist, — ofte en Q.C. med flere års praksis, oppnevnt av vedkommende minister eller av Lord Chancellor.

Note: Det er opplyst at Lord Chancellor alene oppnevner formann eller medlemmer til over 40 forskjellige slags Administrative Tribunals.

Saksbehandlingsreglene varierer sterkt. Sammenlignet med domstolene er saksbehandlingen uformell, hurtig og billig. Stort sett rår det visstnok alminnelig tilfredshet med Administrative Tribunals arbeid. Man må også regne med at forvaltningsrettspleien i England vil bygge videre på ordningen med Administrative Tribunals. Men hvor langt man vil gå er naturligvis helt uvisst. På teoretisk hold har flere gått inn for forvaltningsdomstoler.

Det synes imidlertid å råde enighet om at saksbehandlingen gjennomgående ikke er betryggende nok, at man bör söke å finne fram til en så ensartet oppbygging som mulig, og at særskilt den judisielle kontroll bör få en ensartet, fast og rasjonell lösning, — hva ikke er tilfelle nå. Det er nylig (i 1955) nedsatt en komite med tidligere ambassadör Oliver Frank som formann, som skal utrede spörsmålet om Administrative Tribunals' organisasjon og kompetanse. Innstillingen foreligger ennå ikke.

U.S.A.[2]

Den rettslige kontroll med forvaltningen er i U.S.A. stort sett ordnet på samme måte som i England. Domstolenes stilling er like grunnfestet. Den amerikanske grunnlov art. III bestemmer at »the judicial power of

---

[2] *Litteratur:*
Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative av 1941.
Lavery: Federal Administrative Law (1952).
Cooper: Administrative Agencies and the Courts (19
Schwartz: Frenck Administrative Law and the Common Law World.
Rognlien: Enkelte trekk fra amerikansk administrativ rett, særlig fra forvaltningsprosessen T.f.R. s. 263 flg.
Os: Nordisk administrativt tidsskrift 1951 s. 211 flg.
Commission on Organization of the executive Branch of the Government:
1) Task Force Report.
2) Report on legal services and procedures. (1955)

the United States shall be vested in one Supreme Court and such inferior courts as Congress may from time to time ordain and establish». Etter grunnloven skal således alle rettsspörsmål i siste instans avgjöres av domstolene (Constitutional Courts). Det fremgår ikke direkte at denne grunnlovsbestemmelse også gjelder rettstvister som oppstår på forvaltningens område, og domstolenes rett til å pröve lovligheten av forvaltningens avgjörelser har neppe direkte hjemmel i grunnloven. Men domstolene har i sin praksis uten videre ansett seg kompetente til å pröve administrasjonens vedtak, — både de generelle og de individuelle. Det har heller ikke i U.S.A. vært noen strid om nödvendigheten av rettslig kontroll med forvaltningens avgjörelser. Vanskeligheten har som i England vært å trekke den rette grense for domstolenes kontroll. Her har domstolenes praksis vært bestemmende. Den endelige avgjörelse tilligger dem. Rettspraksis har gjennom tidene lagt forskjellig syn til grunn. I enkelte perioder har domstolene strukket den judisielle kontroll meget langt slik at et visst motsetningsforhold har oppstått mellom administrasjonen og domstolene. Til andre tider har synet vært at domstolene og administrasjonen er samarbeidende organer å gjennomföre lovgivningens formål, og domstolene har vist stor tilbakeholdenhet i å gripe inn likeoverfor forvaltningens avgjörelser. Tendensen i löpet av de siste 20 år har klart gått i retning av en mer begrenset overprövelse. Dette skyldes sikkert i förste rekke rent praktiske hensyn, — det store antall saker og sakenes teknisk betonte og ofte faktisk kompliserte karakter. Men det har utvilsomt også vært av betydning at tilliten til forvaltningsorganenes avgjörelser etter hvert er blitt större.

Den amerikanske forvaltningslov av 1946 (A.P.A.) har et eget avsnitt (Section 10) om rettslig kontroll av forvaltningen (Judicial Review). Loven gjelder bare den rettslige overprövelse av de avgjörelser som treffes av de federale forvaltningsorgan. Men den kodifiserer i det vesentlige den rettstilstand man er nådd frem til, på grunnlag såvel av den federale som enkeltstatenes rettspraksis. Betydningen av den nye lov er på dette område vesentlig at den söker å gi klare regler for domstolskontrollens omfang (Scope of Review), hvor man för var henvist utelukkende til rettspraksis. Samtidig ble retten til overprövelse av alle forvaltningsakter uttrykkelig fastslått, dog således at det i innledningen til section 10 uttrykkelig er gjort unntak for de tilfelle hvor vedkommende lov utelukker (precludes) domstolskontroll, eller hvor vedtaket i flg. rettsordenen (by law) er overlatt til administrasjonens frie skjönn.

A.P.A. gjorde ikke noen endring i prosessreglene for de forvaltningssaker som domstolene behandler. Det er fremdeles ikke nok å ha en

rettslig interesse i å få prövet en forvaltningsakt, man må også kunne påvise en adekvat söksmålsform. Her ligner den amerikanske ordning den engelske. Staten (the government) kan ikke saksökes, men de offentlige tjenestemenn saksökes, og herunder kan spörsmålet om forvaltningsaktens lovlighet tas opp til pröving. Söksmål mot statens tjenestemenn er i U.S.A. den mest brukte fremgangsmåte for å få lovligheten av forvaltningens avgjörelser prövet av domstolene. Men ofte kan denne fremgangsmåte ikke benyttes. Rettspraksis har derfor — som i England — godkjent en rekke andre prosessmåter (writs») for domstolsprövning av forvaltningsakter.

Note: Uten nærmere å gå inn på disse söksmålsformer vil det fremgå hvor formbundet forvaltningsprocessen er, når det opplyses at »Injunction» brukes for å få nedlagt *forbud* mot gjennomföringen av en forvaltningsakt, »Mandamus» for *pålegg* til myndighetene om utferdigelse av en bestemt forvaltningsakt, »Certiorari» brukes for overprövelse av forvaltningsakters *rettslige* sider og for å oppnå *opphevelse*, og endelig brukes »prohibition» hvor forvaltningsorganets jurisdiksjon angripes. I utvisningssaker anvendes »Habeas Corpus». Det er lett å gå seg bort i dette villnis. Denne sterkt formbundne prosessmåte har ofte vært kritisert, og det har vært fremsatt forslag om avskaffelse av alle ekstraordinære rettsmidler og innföring av en enkelt form for domstolskontrollen. Dette er også gjort i enkelte delstater, således i Wisconsin og North Dakota. Se N.A.T. 1954 s. 81—82.

I prinsippet er domstolenes *kompetanse* klar. Domstolene kan pröve lovligheten av forvaltningens avgjörelser, spörsmålet om forvaltningsorganet har holdt seg innenfor hjemmellovens ramme (ultra-vires), om forvaltningens skjönn er vilkårlig eller om det har preg av myndighetsmisbruk (abuse of power). Men i praksis kan det være vanskelig nok å trekke grensen. Særlig bemerkelsesverdig er det at praksis i den senere tid synes å gå i retning av at domstolene ikke anser seg forpliktet til å pröve alle lovspörsmål som bringes inn for dem. Dette skyldes ikke at domstolene mener de mangler kompetanse, men en viss tilbakeholdenhet fra domstolenes side i å bruke sin myndighet. Man kan si at det hos domstolene er en tendens til bare å behandle de lovspörsmål vedrörende forvaltningsavgjörelsene som er viktige og fundamentale, samtidig som de ofte nekter å pröve rettsspörsmål, som, — selv om de nok kan være avgjörende for den enkelte sak —, likevel ikke antas å ha alminnelig interesse eller særlig betydning.

Domstolene pröver ikke den *faktiske* del av forvaltningsavgjörelsen. Derimot pröver de om avgjörelsen hviler på »substantial Evidence» d.v.s. om de fakta forvaltningsorganet bygger på, har stötte i det foreliggende bevismateriale. A. P. A. har i sec. 10 e) en uttrykkelig bestem-

melse om at domstolene skal erklære ulovlig og oppheve en forvaltningsavgjörelse som er »unsupported by substantial evidence». Prosessens strenge bevisregler gjelder ikke for forvaltningsbehandlingen, men det kreves som regel at det skal foreligge i alle fall ett legalt bevismiddel, f.eks. et öyenvitne eller et originaldokument. Synspunket er at det er en rettslig feil å treffe en avgjörelse uten tilstrekkelig bevis for de fakta som legges til grunn. Å avskjære adgangen til å före relevant bevis kan også bli betraktet som brudd på regeln om »due process» og före til opphevelse. Domstolene vil således i stor utstrekning måtte gå gjennom sakens faktiske sider, men dette har karakteren av en pröving av om saksbehandlingsreglene er fulgt, og betyr ikke at domstolene selv pröver den faktiske del av avgjörelsen, jfr. det som er nevnt om österrikisk rett, som på dette punkt har samme regel. I to henseender antas dog domstolene å ha plikt til å pröve faktum. Dette gjelder hvor en avgjörelse berörer den enkeltes *konstitusjonelle* stilling, og hvor et faktisk forhold er avgjörende for om vedkommende forvaltningsorgan har jurisdiksjon eller ei. Man taler om »Constitutional facts» og »Jurisdictional facts». I senere praksis synes imidlertid domstolene til dels å ha vært tilböyelig til å pröve faktum også i slike saker med den begrunnelse at det logisk ikke er mulig å sondre mellom alminnelige fakta og konstitusjonelle eller jurisdiksjonelle fakta.

Den sondring mellom faktum og jus som rettspraksis fölger, er heller ikke alltid klar. Den tendens som kan merkes til å söke å unngå å ta ethvert rettsspörsmål opp til pröving, har også fört til att domstolene i mange tilfeller behandler som faktisk et spörsmål som med like stor logisk rett kunne behandles som ett rettslig spörsmål. Her synes praksis ofte nokså tilfeldig. Domstolene tar også hensyn til arten av den forvaltningsakt som overpröves. Gjelder det forvaltningsakter som griper inn i det private ervervsliv, er kontrollen som regel omfattende og grundig. Derimot blir avgjörelser som treffes mer i almenhetens interesse, prövet i mindre utstrekning. Således er det antatt at spörsmålet om en forretningsmetode er utilbörlig, er et rettsspörsmål. Denne forskjellige praksis har nok også sammenheng med at domstolene ikke har den samme tillit til alle forvaltningsorganer.

Etter rettspraksis kan stillingen resymeres slik at domstolene har kompetanse til å pröve alle rettsspörsmål og, i saker som vedrörer den enkeltes konstitusjonelle stilling eller forvaltningsmyndighetenes jurisdiksjon, også alle faktiske spörsmål, men domstolene anser seg ikke lengere bundet til å pröve ethvert spörsmål av denne art. Domstolene er tilböyelig til å begrense sin kontroll til de saker og de spörsmål som

er særlig viktige, og som antas å passe bedre for judisiell avgjörelse enn for avgjörelse av forvaltningsmyndighetene. Man kan også si at en voksende tillit til administrasjonens avgjörelser har minsket domstolenes deltakelse i forvaltningsrettspleien.

Domstolskontrollen med forvaltningen i U.S.A. har fra tid til annen vært gjenstand for kritikk (jfr. note s. 33). Særlig har det vært klaget over den tungvinte, langsomme og kostbare prosessmåte. Dette forhold er også kommet sterkere fram med forvaltningens raske vekst i löpet av de siste årtier. Frank E. Cooper deler i sin bok »Administrative Agencies and The Courts» (s. 10 flg.) utviklingen av den amerikanske forvaltning i 3 perioder. I den förste periode som strekker seg over de förste 100 år av U.S.A.s historie, var det ikke behov for mange forvaltningsorganer. Den amerikanske revolusjon var rettet mot de misbruk som den engelske forvaltning var skyld i. Det rådet en dyp overbevisning om at forvaltningens myndighet måtte ha nöye fastsatte grenser. Loven skulle råde, og man måtte unngå å gi administrasjonen vid skjönnsmessig myndighet. Etter borgerkrigen inntrådte en endring. Man fant at forvaltningen var altfor stiv og lovbundet (lawridden). Industriens ekspansjon og mengden og arten av alle samfunnsspörsmål som trengte på, gjorde det nödvendig med en mer detaljert samfunnsmessig regulering enn lovgivningen og domstolene kunne makte. Dette förte til ordningen med selvstendige forvaltningsorganer innenfor særskilte områder — de såkalte »Administrative Agencies» —, som er en særskilt amerikansk forvaltningsdannelse. Disse forvaltningsorganer har hver på sitt område utstrakt myndighet til å gripe regulerende og kontrollerende inn i samfunnslivet, og treffe avgjörelser som angår den privates rettsstilling. Utviklingen fram til »New Deal» i 1932 var imidlertid forholdsvis langsom. I den 3. periode — tiden etter 1932 — kanskje særlig under og etter den siste krig — har det derimot vært en voldsom utvikling. Man kan si at hele landes sosiale og ökonomiske struktur er endret gjennom forvaltningens aktive innsats. Ikke bare er antallet av »Administrative Agencies» med viktige regulerende og kontrollerende funksjoner ökt voldsomt, men det har vært en voksende tendens til å gi forvaltningsorganene en stadig större skjönnsmessig myndighet.

Note: Som eksempel på slike »Administrative Agencies» kan nevnes »Appeals Council» på sosiallovgivningens område og »The Tax Court of the United States», som er den höyeste appellinnstans i skattesaker.

Som i England förte denne utvikling også i U.S.A. til at oppmerksomheten ble henvendt på å trygge den enkeltes rettsstilling i forholdet

til de mektige forvaltningsorganer som vokste fram. Dette var foranledningen til at det arbeid ble tatt opp, som förte til forvaltningsloven av 1946. Man var klar over at den kontroll med forvaltningen som domstolene utöver, ikke var tilstrekkelig under den utvikling som pågår. Det gjaldt derfor å skape organer som på en betryggende måte, men samtidig hurtigere, enklere og billigere enn domstolene kunne avgjöre de rettstvister som oppstår. Forvaltningsrettspleien måtte komme inn i mer rasjonelle og betryggende former. Först sökte man å oppnå dette ved å innföre en ordning med forvaltningsdomstoler. Etter grunnloven må den amerikanske höyesterett (Supreme Court) ha den endelige avgjörelse av alle rettsspörsmål. Men dette hindrer ikke at det kan etableres egne forvaltningsdomstoler hvor avgjörelser på rettslig grunnlag kan overpröves av Höyesterett. Allerede i 1929 ble det fremsatt forslag i Kongressen om å opprette en sentral forvaltningsdomstol. I 1933 opprettet The American Bar Association en spesialkomité for forvaltningsrett. Komitéen foreslo opprettelsen av en forvaltningsdomstol. Også en komité som president Roosevelt hadde oppnevnt, foreslo i 1937 å innföre en ordning med forvaltningsdomstoler. Forvaltningsdomstolene skulle overta rettspleien på forvaltningens område. Dette ville bety en tilnærming til det kontinentale (franske og tyske) system. Men samtidig var det meningen å opprettholde de ordinære (konstitusjonelle) domstolers kontroll med forvaltningen gjennom adgangen til å bringe forvaltningsdomstolenes avgjörelser inn for Höyesterett for å få prövet rettsanvendelsen. Forslagene om forvaltningsdomstoler förte imidlertid ikke frem. För lovforslagene var behandlet av Kongressen, slo American Bar Association's komité inn på en ny linje, — visstnok på grunn av motstand mot forvaltningsdomstoler fra mange praktiserende jurister som hadde spesialisert seg i saker for de forvaltningsorgan, som ved opprettelse av forvaltningsdomstoler ville bli fratatt sin judisielle myndighet. Mot forslaget om forvaltningsdomstoler ble det anfört at det ville bety en unödig öking av antallet av domstoler, at det ville före till sentralisering av forvaltningen, og at sakenes antall og forskjellige karakter ikke ville gjöre det mulig med den spesialisering som ellers kunne tale for opprettelsen av en forvaltningsdomstol. Den nye linje man nå slo inn på, var at man i stedet for forvaltningsdomstoler skulle foreta en *funksjonsdeling* innenfor hvert enkelt forvaltningsorgan, slik at en avdeling skulle vareta typiske administrative oppgaver og en annen avdeling avgjöre tvistemålsspörsmål av judisiell art. Men den överste ledelse for begge avdelinger skulle være den samme. Denne nye linje ble lagt til

grunn for forvaltningsloven av 1946. (A.P.A.) Ved siden av å innföre mer betryggende saksbehandlingsregler bestemmer loven i sec. 5 c) at den samme tjenestemann som leder de forhandlingsmöter hvor bevisförsel foregår, skal gi innstilling til avgjörelse eller treffe den forelöpige avgjörelse i saken. Denne tjenestemann skal ikke være ansvarlig like overfor, kontrolleres eller instrueres av noen tjenestemann som har som oppgave å foreta undersökelser eller å fremme påtale på vegne av vedkommende forvaltningsorgan (Se Final Report 55—57. 203—209). Heller ikke kan en tjenestemann som har de sist nevnte funksjoner, delta i avgjörelsen eller gi råd ved den. A.P.A. går således langt i å sikre en uavhengig og objektiv behandling av de tvistemål som forvaltningsorganene skal avgjöre og legger til rette et godt grunnlag for forvaltningsorganenes behandling av rettsspörsmålene. Man kan si att loven på en måte söker å oppnå en domstolsartet saksbehandling innen fortvaltningsorganene selv uten å gå til opprettelsen av egne forvaltningsdomstoler.

Imidlertid er det fremdeles et spörsmål om loven har löst problemet med kombinasjonen av judisiell og administrativ myndighet på en tilfredsstillende måte. I det lange löp vil kanskje — tross den nye forvaltningslov — kravet om selvstendige og uavhengige organer for forvaltningsrettspleien trenge seg frem. Allerede i 1949 forelå det for Kongressen et nytt forslag om forvaltningsdomstol. Det nye forslag til lov om forvaltningsdomstoler ble fremsatt av Mc. Carran som var formann for senatets justiskomité, — den samme som la frem forslaget om A.P.A., og som hadde hovedæren for at forvaltningsloven av 1946 ble vedtatt.

Forslaget viser at situasjonen når det gjelder domstolskontrollen, i U.S.A. som i England, i höy grad er labil. — Det er også senere oppnevnt en ny forvaltningskomité, Comission on Organization of the executive Branch of the Government, — etter formannen kalt Hooverkomitéen. Denne komité avga i 1955 sin innstilling angående »legal services and procedure.» — Instillingen er ennå ikke behandlet av Kongressen.

Note: To punkter i komitéens forslag er det grunn til å nevne:

Det ene gjelder *området* for domstolskontrollen (judicial control). A.P.A. fastslår som nevnt at domstolene skal avgjöre alle *relevante* lovspörsmål som bringes inn for dom (»the reviewing court shall decide all relevant questions og law»-section 10 e). Man ventet at denne bestemmelse skulle medföre en endring i domstolenes tidligere nokså restriktive praksis når det gjaldt prövingsretten. Slik har det imidlertid ikke gått. Hoover-komitéen foreslår derfor at domstolenes plikt til å pröve vedtakenes lovlighet skal skjerpes i lovteksten: Det skal være et »plain, simple and prompt» rettsmiddel tilgjengelig mot »*every legal wrong*» som skyldes en forvalt-

ningshandling eller en forvaltningsmyndighets unnlatelse av å handle, — unntatt hvor Kongressen *uttrykkelig* har utelukket rettslig kontroll. Forslaget modifiserer også A.P.A.'s regel om »substantial evidence». Denne regel har som nevnt i praksis fört til en sterk begrensning av prövningsretten. Domstolene kontrollerer om vedtaket er »supported by substantial evidence», derimot vurderer de ikke bevisenes *vekt*. Men, hevder Hoover-komitéen, det er ikke noen nödvendighet for at et forvaltningsvedtak når det gjelder faktum, skal ha större gyldighet enn en dom ved de ordinære distriktsdomstoler. Ved anke vil de federale appellretter sette til side distriktsrettenes bevisbedömmelse dersom den er klart *uriktig*. Komitéen foreslår i samsvar hermed at det i loven uttrykkelig skal fastslås at domstolene i forvaltningssaker skal ha den samme adgang og plikt til å pröve bevisene som appellrettene i sivile saker. Hoover-komitéen går således inn for en viss utvidelse av kompetansen og en understrekning av domstolskontrollens generelle karakter (generalklausulen).

Det annet punkt i Hoover-komitéens innstilling som er ganske bemerkelsesverdig, er forslaget om at enkelte judisielle saker, som nå avgjöres av administrasjonen (Administrative Agencies), skal overföres til en forvaltningsdomstol (An administrative Court of the United States). I begrunnelsen heter det bl.a. at det viktigste spörsmål i forvaltningens saksbehandling ikke er den rettslige *kontroll* av vedtaket, men selve *saksbehandlingen* for forvaltningsorganene (the original jurisdiction). Hvor saken er av judisiell karakter, og hvor forvaltningen således utförer det samme arbeid som ellers tilligger domstolene, kan den effektive beskyttelse av den enkeltes rettsstilling nödvendiggjöre en fullstendig atskillelse av partsfunksjonene (prosecuting functions) og avgjörelsesmyndigheten allerede under sakens utredning på bevisstadiet (the trial level).

Utviklingen bör derfor ta sikte på å overföre avgjörelsen i slike saker fra administrasjonen til domstolene. Men dette kan ikke i alle tilfelle skje til de ordinære domstoler. Hvor en judisiell funksjon etter sin art er nöye knyttet til forvaltningens arbeid, eller hvor sakmengden er så stor at det vil bety en urimelig byrde for de ordinære domstolene, foreslår komitéen at det opprettes en forvaltningsdomstol med jurisdiksjon på slike begrensede sakområder. — Komitéen har etter sin gjennomgåelse funnet at den administrative domstol allerede med en gang bör gis jurisdiksjon i 3 slags saker med hver sin avdeling, nemlig i skattesaker, saker angående »unfair labor practices» (National Labor Relations Act) og saker angående skadelige (unfair) konkurransemetoder og andre skadelige og villedende ordninger i industri og handel. — For skatter har man allerede en egen skattedomstol (Tax Court). Den er imidlertid en del av forvaltningens organisasjon. Ved å gå over som en avdeling av den administrative domstol vil den bli et ledd i den alminnelige domstolsordning. Den administrative domstol foreslås for sitt område gitt samme myndighet som en vanlig distriktsdomstol med adgang til anke til de ordinære appellretter.

Det er vel nokså usikkert om Hoover-komitéens forslag vil före fram. Men forslaget viser at tanken om selvstendige forvaltningsdomstoler ikke er oppgitt. Komitéen forutsetter at den administrative domstol etter hvert skal få nye avdelinger, og at dens opprettelse skal före til at stadig flere områder av tvistesaker kan overföres fra administrativ til domstolsbehandling.

IV. Domstolskontrollen i Sverige og Finnland.

Domstolskontrollen med forvaltningen utöves både i Sverige og Finnland av forvaltningsdomstoler. Disse land hörer derfor nærmest til den gruppe land som har det fransk-tyske (kontinentale) system av domstolskontrollen. Men forskjellen er likevel stor. —

I *Sverige* [1] ble i eldre tid domstolsvesenet og forvaltningen betraktet som likeverdige grener av den offentlige virksomhet. Blant rikets kollegier (Departement) inntok hovrettene sin plass ved siden av og helt likestilt med de andre regjeringskollegier. I Kongens person var den dömmende og utövende makt forenet. Dette grunnprinsipp at domstolene og forvaltningsmyndighetene skal virke hver innen sitt område og uavhengig av hverandre, består i hovedsaken fremdeles i Sverige. De alminnelige domstoler har således ingen kontrollmyndighet over forvaltningens avgjörelser. Resultatet av utviklingen ble for så vidt det samme i Sverige som i Frankrike, men mens det i Frankrike var en fölge av maktfordelingsprinsippets gjennomföring, förte i Sverige det motsatte utgangspunkt — maktforening i Kongens person — til det samme resultat. Helt til 1909 hadde man i Sverige ingen rettslig kontroll med forvaltningens avgjörelser. Forvaltningen var sin egen dommer. Forvaltningssakene, — også alle spörsmål om lovligheten av forvaltningens avgjörelser, — ble endelig og bindende avgjort av administrasjonen selv — i siste instans av Kongen. Retten for enhver borger å gå til »Kungs» med sin sak, er dypt rotfestet i svensk rettstradisjon, likeledes den oppfatning at når Kongen har truffet sin avgjörelse, så må det dermed ha sitt forblivende. Likevel oppsto etter hvert i Sverige — som i Frankrike — kravet om en frittstående og i forhold til den utövende makt uavhengig instans, som kunne avgjöre rettsspörsmål på forvaltningens område. I löpet av det 19. århundre var spörsmålet stadig under utredning. Forslag om en særskilt administrativ domstol ble flere ganger fremsatt, men förte ikke fram. — Saken ble i 1903 overlatt til Hj. L. Hammarskjöld som i 1907 avgav betenkning om en »admini-

---

[1] *Litteratur:*

Hj. L. Hammarskjöld: Om inrättande av en administrativ Högsta Domstol eller Regeringsrätt (1907).

Herlitz: Förvaltningsförfarandet (1946) s. 158 flg.

Principbetänkande avgivit av Besvärssakkunniga (formann prof. Herlitz): Administrativt Rättsskydd (S.O.U. 1955: 19).

Gustav Petrén: Regeringsrättens kontroll över förvaltningen (Förvaltningsrättslig Tidsskrift 1955 s. 126 flg.).

strativ högsta domstol eller regeringsrätt». Hammarskjöld overveiet de forskjellige muligheter som forelå for å skille den administrative rettspleie fra regjeringens myndighetsområde, således særlig spörsmålet om å overlate rettskontrollen til de alminnelige domstoler og opprettelsen av særskilte forvaltningsdomstoler som i Frankrike og Tyskland. Han forkastet imidlertid disse lösninger og gikk en mellomveg. Administrasjonen skulle som för behandle alle forvaltningssaker, men de administrative klagesaker (administrativa besvärsmål) skulle i störst mulig utstrekning overflyttes fra regjeringen til en ny myndighet, — »Regeringsrätten», — for derved å minske regjeringens arbeidsbyrde og for å oppnå större garantier for rettssikkerheten. Kompetansen mellom regjeringen og regjeringsretten foreslo Hammarskjöld fastsatt i en *generalklausul,* hvoretter Regjeringsretten skulle avgjöre *rettsspörsmålene* i alle »besvärsmål» som kom til regjeringen, mens i den utstrekning andre spörsmål forekom i en klagesak, disse skulle overlates til avgjörelse av Kongen i statsrådet.

Note: Hammarskjölds forslag om Regjeringsrettens kompetanse löd:
»Regeringsrätten äger pröfva, huruvida besvär rätteligen anförts, samt huruvida det överklagade beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller eljest hvilar på orättvis grund eller tillkommit utan iakttagande af laga ordning eller står i strid med allmän lag eller författning eller annarledes öfverskrider dens befogenhet, som beslutet fattat. — Ej må regeringsrätten ingå i pröfning af fråga, som beror på dömande af besluts eller åtgärds lämplighet och ändamålsenlighet.»

Det har en viss interesse at Hammarskjölds begrunnelse for ikke å overlate domstolskontrollen til de alminnelige domstoler var at han fryktet for at dette ville »öke deres arbeidsbyrde betenkelig, samtidig som forvaltningssakene ville lide under domstolenes langsomme og omstendelige saksbehandling. Han mente også at underrettene ikke passet (var lämpliga) for behandlingen av administrative tvister, likesom det ville stride mot »ett bestämt og allmänt föreställningssätt, om underdomstolarna blefve något slags öfverordnade myndigheter öfver den högre administrationen». Når han på den annen side ikke tok skrittet fullt ut og foreslo en med de alminnelige domstoler parallell instansordning av forvaltningsdomstoler — »exempelvis efter preussiskt mönster» — var det fordi dette ville bety en stor og inngripende endring i den bestående ordning. Han innskrenket derfor sitt forslag til de administrative tvistemåls behandling i överste instans, men han understreket samtidig at reformen ikke ville være til hinder for, men tvertimot lette en eventuell senere innföring av forvaltningsdomstoler i lavere instanser f.eks. ved

»anknytandet till länstyrelserna af kollegiala, delvis genom val sammansatta förvaltningsdomstolar».

Forslaget om Regjeringsrett ble vedtatt i 1909, men rettens kompetanse ble ikke fastsatt i overensstemmelse med Hammarskjölds forslag. Regjeringen fant at i mange forvaltningssaker »ett allmänt intresse, hava den övervägande betydelse att deras avgörande bör vara regeringsmakten förbehållet, eller från en annan synpunkt sett, den enskildes intresse vara så svagt, att det ökade skydd för verkliga rättigheter, vilket man genom besvärsmålens uppdragande åt en administrativ högsta domstol söker vinna, icke där har någon uppgift att fylla». I samsvar hermed ble Regjeringsrettens kompetanse fastsatt på den måte at det i loven er oppregnet hvilke saker som skal overlates til Regjeringsrettens avgjörelse. De saker som ikke er medtatt i denne oppregning (enumerasjon), avgjöres fremdeles med endelig og bindende virkning av regjeringen. Som följe herav er det nödvendig stadig å revidere loven om Regjeringsretten for at den skal være ajour med utviklingen. Det svenske justisdepartementet sender hvert år en sirkulærskrivelse til alle departementer med forespörsel om hvilke endringer som bör gjöres i loven. Departementene gjennomgår så — hver på sitt område — de forvaltningslover som er kommet i årets löp, og dröfter hvilke saker i hver lov Regjeringsretten skal avgjöre. På grunnlag av denne gjennomgåelse revideres så loven med en ny og ajourfört »katalog» over de saker som kommer under Regjeringsrettens kompetanse. Det er naturlig nok de saker hvor den rettslige side er fremherskende, som på denne måte tillegges Regjeringsretten. Men Regjeringsretten avgjör ikke bare de *rettsspörsmål* som foreligger. Den behandler saken i dens helhet og tar således også standpunkt til om avgjörelsen er rimelig eller formålstjenlig og til den skjönnsmessige side ellers. Denne ordning av den rettslige kontroll etter enumerasjonsmetoden og med kompetanse for domstolen til å pröve avgjörelsen fullt ut, også den skjönnsmessige side og hensiktsmessigheten, har intet sidestykke i noe annet land.

Note: Som nevnt under fremstillingen av tysk rett brukte man tidligere enumerasjonsmetoden med pröving også av vedtakets forvaltningsmessige side i flere tyske land. Enumerasjonsprinsippet er imidlertid nå forlatt. — Det hollandske Conseil d'État har riktignok kompetanse bare i de saker hvor det foreligger særskilt hjemmel i lov. — Men rådet gir tilrådinger og treffer ikke bindende avgjörelser.

Hammarskjölds forslag til regjeringsrett hadde 2 formål som Hammarskjöld hadde klart for seg: Det ene å avlaste regjeringen i dens arbeid med administrative besvärsmål, som tok for meget av regjerin-

gens tid. Det annet å sörge for rettssikkerhetsgarantier ved sluttbehandlingen av besvärssakene. — Den ordning som ble vedtatt imötekom det förste formål. Besvärsmålene ble delt mellom regjeringen og Regjeringsretten hvorved regjeringen ble avlastet i sin arbeidsbyrde. Ordningen gjennomförte også en betryggende behandling av de besvär som i henhold til lovens oppregning avgjöres av Regjeringsretten. Regjeringsretten er i enhver henseende en selvstendig og uavhengig domstol som treffer endelige og bindende avgjörelser. Den utöver således full domstolskontroll i de saker den behandler. Men i alle de besvärsmål som avgjöres av regjeringen, ble rettstilstanden som för. Regjeringens avgjörelse av besvärsmål er endelig og ikke gjenstand for noen rettslig kontroll. Det er videre en konsekvens av den deling av besvärsmålene mellom regjeringen og Regjeringsretten som ordningen gjennomförer, at regjeringen på sin side heller ikke kan öve noen innflytelse på de saker som Regjeringsretten behandler. Regjeringsrettens behandling er en fullstendig og eksklusiv *besvärs*behandling. Går en sak til Regjeringsretten, kan man ikke også klage til regjeringen, selv om tvisten angår rent forvaltningsmessige og ikke rettslige spörsmål.

Hovedregelen er at alle statlige forvaltningsvedtak i Sverige er gjenstand for besvär enten til Kongen eller til Regjeringsretten. Men i enkelte tilfelle er besvärsadgangen begrenset, f.eks. ved at länstyrelsens eller et sentralt verks vedtak i henhold til bestemmelse i vedkommende lov er endelig. Slike vedtak er ikke gjenstand for noen domstolskontroll. — I andre unntakstillfelle går besvärsmålene ikke den vanlige veg til regjeringen, men til særskilte kollegiale organer, som har til spesiell oppgave å behandle klagesaker. Som eksempel kan nevnes forsäkringsrådet, riksvärderingsnämnden, sinnessjuknämnden, hyresrådet, patentverkets besvärsavdelning, poliskollegierna, kammarrätten m.fl. Disse frittstående organ svarer på en måte til de engelske »administrative tribunals», men spiller ikke den samme fremtredende rolle som disse. De kalles ofte forvaltningsdomstoler. Enkelte av dem, f.eks. kammarrätten er også virkelige domstoler og utöver domstolskontroll under sin behandling av besvärsmålene. Andre må derimot betraktes som rene forvaltningsorgan. Man står her i det hele overfor en vekslende organisasjonsform, uten forsök på noen samlet, enhetlig lösning ut fra et prinsipielt utgangspunkt. Men også slike særskilte organ utöver en ekstern kontroll — domstolskontroll — dersom medlemmenes kvalifikasjoner, organets uavhengighet og saksbehandlingen gir de garantier som må kreves for domstolsbehandling. Begrepet forvaltningsdomstol har imidlertid i svensk rett ennå ikke fått noen bestemt avgrensning.

De *kommunale* vedtak står i Sverige i en særstilling. Visse vedtak, hovedsaklig de som treffes av organ som står utenfor det egentlige kommunale selvstyres område, kan påklages ved besvär på samme måte som vedtak av statlig forvaltningsmyndighet. — De *egentlige kommunale selvstyrevedtak* påklages derimot ved *kommunalbesvär,* — hvilket betyr at bare vedtakets *lovlighet* kan pröves, — i siste instans av Regjeringsretten. I kommunalsakene utöver således Regjeringsretten rettslig kontroll i egentlig forstand.

Som nevnt har *de ordinære domstoler* ikke noen kontrollmyndighet over forvaltningens vedtak. Dette er riktig for så vidt som et forvaltningsvedtak i alminnelighet (det finnes noen få unntak) ikke kan bringes direkte inn for domstolene. — Derimot kan *erstatningssak* anlegges ved domstolene på det grunnlag at et forvaltningsvedtak er rettsstridig, — likesom alle tvister som reiser seg av *kontraktforhold,* hvor stat eller kommune er part, hörer under de ordinære domstoler. I *straffesaker* må domstolene ta standpunkt til om en forskrift, som påstås overtrådt, er gyldig. Det samme gjelder i straffesaker mot offentlige tjenestemenn, spörsmålet om lovligheten av vedtak vedkommende tjenestemann har truffet. —

Det rår for övrig i svensk teori og praksis en viss usikkerhet når det gjelder de ordinære domstolers kompetanse, som imidlertid ikke antas å ha betydning i denne sammenheng.

Lovregler for Regjeringsrettens saksbehandling har man ikke. Til å begynne med ble derfor Regjeringsrettens besvär stort sett behandlet på samme måte som de besvärssaker som går til K.M:t. Men etter hvert er forskjellen i saksbehandlingen blitt klart markert. (Se Petrén: Svensk Forvaltningsrättslig Tidsskrift 1955 s. 126 flg.)

Saksbehandlingen ved Regjeringsretten er skriftlig. Saken kommer igang ved enkel formlös skriftlig klage (besvär). Når klagen er kommet inn til vedkommende departement og de foreskrevne uttalelser er innhentet fra motparten eller vedkommende offentlige myndighet, blir saken overlatt enten til en av departementets tjenestemenn eller til en særskilt oppnevnt tjenestemann, som har som oppgave å forberede saken til foredraging og å *foredra* den for Regjeringsretten.

Note: Det er således opplyst at Finansdepartementet har et eget kontor — Regeringsrättsbyrån — med 31 tjenestemenn (hvorav 13—15 deltids ansatte amanuenser) som forbereder de saker som skal avgjöres av Regjeringsretten.

Nærmere forskrifter angående departementenes behandling av de saker som hörer for regjeringsretten er fastsatt ved lov. (Lov av 18/6 - 1926).

Foredragingen er muntlig, men til hjelp ved foredragingen utarbeides en promemoria hvor alle opplysninger av betydning inntas. — Promemoriens utforming har stor betydning for det muntlige foredrag som skal være metodisk, klart og lett å oppfatte, og er avgjörende for en hurtig saksbehandling.

För foredragingen begynner, fremlegges en liste over de besvär som skal foredras. Med listen följer en kortfattet faktisk saksfremstilling (den kalles »rubrik») som er underskrevet av foredrageren, og som skal brukes i dommen. — Etter foredragingens slutt angir foredrageren hvordan saken etter hans mening skal avgjöres. Hans forslag er som regel skriftlig utformet. I små og oversiktlige saker kan promemoria unnlates. I större saker og i saker hvor talloppstillinger har betydning, utferdiges ofte promemoria i flere eksemplarer slik at hvert medlem av retten har sitt eksemplar under foredragingen.

Under sakens foredraging kan det stilles spörsmål fra dommeren. Regjeringsretten kan også be innhentet ytterligere opplysninger som da alltid för saken kommer tilbake, skal forelegges partene.

Foredragingen foregår for lukkede dörer. Retten har adgang til å tilkalle en part til muntlig avhör, men dette forekommer ikke i praksis.

Når foredragingen er slutt, overtas saken av en av rettens dommere som gransker dokumentene og kontrollerer at foredragingen er korrekt og at ingen opplysninger av betydning er forbigått. — Denne gjennomgåelse foretas etter tur, slik at hver dommer gjennomsnittlig kontrollerer foredragingen i det samme antall saker.

Mange saker er enkle og foredragingen tar da ikke lang tid. Men andre saker, særlig skattesakene, tar lenger tid. Gjennomsnittlig regner man at det i hvert rettsmöte foredras 11 saker. På en bestemt dag i den påfölgende uke blir så de saker avgjort som har vært foredradd i ukens löp. Hovedhjörnestenene i denne saksbehandling er den skriftlige behandlingsformen og foredragingen ved en særskilt utenom retten stående tjenestemann. Arbeidsfordelingen, samarbeidet mellom rettens medlemmer og den adgang retten har til å avpasse behandlingsmåten etter behovet i hver sak har også stor betydning for en hurtig og samtidig sikker saksbehandling. Hva spesielt angår den skriftlige behandlingsform, antas det utelukket å opprettholde den hurtighet og billighet man nå har, om denne behandlingsform skulle oppgis. Det såkalte »kommunikasjonsprinsipp» og officialprinsippet fölges.

Saksbehandlingen fyller i det hele de krav til domstolsmessige garantier som med rimelighet kan stilles. Det har ikke vært fremsatt alvorlige forslag om å gå over til muntlig saksbehandling ved Regjeringsret-

ten, og partene anser visstnok ikke den prosessform som brukes for å være underlegen saksbehandlingen ved de alminnelige domstoler. Regjeringsretten nyter stor anseelse.

Retten har f.t. 16 dommere. Den arbeider siden oktober 1956 i 3 avdelinger. Sakantallet er meget stort. Gjennomsnittlig avgjöres ca. 3.500 saker pr. år.

Note: I 1955 ble 3.768 saker avgjort. I årets löp innkom 3.865 saker og restansene pr. 1/1 -56 var 6102.

Over halvparten (bort i mot $^2/_3$) av sakene er *skatte*saker. Ellers er de största sakgruppene barnevernsaker, helsesaker, disiplinærsaker, saker angående kjörekort for bil, bygnings- og brannvernsaker, saker vedrörende folkeskolevesenet, kommunalsaker.

Regjeringsretten er som regel förste og siste instans. Det består ingen alminnelig adgang til å påklage de andre »forvaltningsdomstolers» avgjörelser til Regjeringsretten. Et unntak gjelder for Kammarrätten, som behandler skattesakene i förste instans, og hvis dommer kan påklages til Regjeringsretten innen 60 dager. —

Note: Kammarrätten er delt i avdelinger (divisioner) — f.t. 8. Sakene behandles innen hver division av en divisionsordförande og 2 medlemmer — kammarrättsråd eller assessorer. — Sakantallet er meget höyt. I 1953 innkom 8896 saker, — 8972 ble avgjort i årets löp og ved årets utgang var restansene 7832.

Sakantallet ved Regjeringsretten har ökt sterkt i årene etter krigen. Det gjelder ingen verdigrense for besvär. Spörsmålet om en begrensning av klageretten er imidlertid tatt opp, særlig med sikte på skattesakene. —

Den svenske ordning av domstolskontrollen har særlig i de senere år vært gjenstand for til dels skarp kritikk, först og fremst på det grunnlag at regjeringens avgjörelser ikke kan pröves av noen domstol. Det hevdes at dette ikke — slik forholdene er i dag — samsvarer med rettssikkerhetens krav. Kompetansefordelingen mellom Regjeringsretten og regjeringen blir også på denne måte særlig viktig. Er det tvil om kompetansen, avgjöres spörsmålet av regjeringen, og det har vært kritisert at regjeringen har vært tilböyelig til å tillegge seg selv kompetanse i særlig viktige saker. Alle saker angående reguleringslovgivningen og krisetiltakene i etterkrigstiden avgjöres således av regjeringen, med den fölge at lovligheten av avgjörelsene på disse viktige sakområder ikke

kan pröves av noen domstol. Det har også vært kritisert at regjeringen for å sikre sin innflytelse på avgjörelsene, har fratatt Regjeringsretten kompetansen i enkelte grupper av saker og overtatt avgjörelsene selv.

Note: I 1947 ble således besvär i folkepensjonssaker flyttet fra Regjeringsretten til K.M:t i statsrådet d.v.s. til sosialministeren. — Likeledes avgjöres besvär i syketrygdsaker av K.M:t, hvilket også har vært kritisert. Se Gustav Pretén: Sv. j. T. 1955 — s. 620.

På juristmötet i 1951 ble manglene ved den rettslige kontroll av forvaltningens avgjörelser i Sverige sterkt fremhevet fra svensk side. Prof. Herlitz (Forhandlingene s. 244) uttalte således at han hadde »den misstanken att vi par la force des choses tvingas att i svensk rätt på ett eller annat sätt göra en principiell åtskillnad mellan rättsfrågor och annat, liknande den som man gör i alla andra länder . . .»

Den prinsippbetenkning de svenske »besvärssakkunniga» i 1955 har avgitt og som er utformet av professor Herlitz, synes også å bygge på dette syn (Administrativt Rättsskydd S.O.U. 1955: 19, — s. 69 flg.).

Etter at de sakkyndige har gjort oppmerksom på hvor ömtålig den oppgaven er å forlike en i domstolenes hånd lagt rettskontroll med den handlefrihet som må tilkomme regjering og forvaltningsmyndigheter, heter det i betenkningen (s. 70): »De (sakkunniga) inskränker sig till att uttala, att en rationellt avvägd, generellt verksam anordning för rättslig prövning av regeringens och förvaltningsmyndigheternas beslut, utövad av självständiga domstolar, är ett naturligt inslag i en modern rättsstat och att en sådan anordning icke i Sverige lika litet som i andra länder — behöver inkräkta på den styrande makt som obeskuren måste ligga i regeringen hand». Men de »besvärssakkunniga» tar ikke den fulle konsekvens av dette sitt prinsipielle syn. De finner at den ordning at Kongens vedtak er endelige er så dypt rotfestet at man ikke »utan mycket starka skäl» bör oppgi den »säkerhet i rättslivet» som denne ordning medförer. I sitt forslag går derfor komiteen en mellomveg. Den foreslår at regjeringens avgjörelser av administrative tvister fremdeles skal være endelige og ikke underlagt noen rettslig kontroll. Regjeringsretten skal også fortsatt ha den samme kompetanse i besvärsmål som den nå har. Derimot skal det i de besvärsmål regjeringen avgjör, være adgang til — dersom en part begjærer det — å få den *rettslige* side av saken prövet av Regjeringsretten *för* regjeringen treffer sin avgjörelse. Regjeringsrettens avgjörelse av rettsspörsmålene skal da være bindende for regjeringen. På denne måte mener komitéen å oppnå at det blir en generell adgang til å få den rettslige side også av de besvärsmål

som regjeringen avgjör undergitt domstolskontroll. Men regjeringens vedtak vil etter forslaget fremdeles ikke kunne pröves av Regjeringsretten, og noen alminnelig domstolskontroll av forvaltningens vedtak — også av de vedtak som nå ikke er gjenstand for besvær til regjeringen eller Regjeringsretten —, innförer forslaget ikke.

Note: I sin betenkning dröfter de besvärssakkyndige også spörsmålet om å legge hele kontrollen med lovligheten av forvaltningens vedtak til de alminnelige domstoler. Men de avviser denne tanke. Særskilte til forvaltningen knyttede »domstolsmässiga» organ vil kunne arbeide »snabbare, smidigare og billigare» enn de alminnelige domstoler. Det er også en fordel at forvaltningssakene behandles av organ som etter hvert blir fortrolig med og får erfaring m.h.t. forvaltningsrettspleien. — Komitéen peker på at erfaringer i andre land går i samme retning. Man har i ökt grad gått over til å bruke forvaltningsdomstoler og likeartede organ. — De alminnelige domstolers nåværende organisasjon og arbeidsmåte synes ikke »väl avpassade» for utöving av det rettslige kontroll med forvaltningen.

Domstolskontrollen i *Finnland* [2] har mange trekk felles med den svenske ordning, men på vesentlige punkter har utviklingen gått en annen veg.

Man hadde ikke i Finnland noen domstolskontroll av forvaltningens vedtak för Högsta Förvaltningsdomstolen ble opprettet i 1918 etter frigjöringen fra Russland. Högsta Förvaltningsdomstolen hadde den svenske regjeringsrett som forbilde. Forvaltningsdomstolen skulle bare behandle klager over de höyere forvaltningsmyndigheters vedtak (d.v.s. vedtak truffet av de sentrale verk, lensstyrelsene, domkapitlene og de övrige under statsrådet umiddelbart sorterende myndigheter). Klager (besvär) over disse myndigheters vedtak ble tidligere endelig avgjort av det finske senats ökonomidepartement. I tillegg til disse saker skulle forvaltningsdomstolen også behandle saker som i h.t. særskilt bestemmelse i lov ble tillagt den. Forvaltningsdomstolens kompetens gjaldt

---

[2] *Litteratur:*
Lagberedningens Publikationer nr. 5 — 1936: Betänkande om den forvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans. —
U. J. Castrén: Om ordnandet av den förvaltningsrättsliga lagskipningen (N.A.T. 1938 s. 165 flg.)
Merikoski: Lärobok i Finlands offentliga rätt II (1952) s. 108—140.
Lagberedningens Publikationer nr. 1/1938 (s. 1).
Merikoski: Användningen av fri prövning inom förvaltningen N.A.T. 1952 s. 247 flg.
Reino Kuuskoski: Överklagande av regeringsbeslut i Finland N.A.T. 1954 s. 22 flg.
U. J. Castrén: Länsrätter vid länsstyrelserna i Finland (N.A.T. 1955 s. 23 flg.).

således fra först av bestemte saker. (Enumerasjonsmetoden.) Den hadde ingen *alminnelig* myndighet til å pröve forvaltningens vedtak. Regjeringens (d.v.s. statsrådets og ministrenes) vedtak og de vedtak som ble truffet av forvaltningsmyndighetene i lavere instans, kunne forvaltningsdomstolen ikke pröve. Disse vedtak var fremdeles ikke gjenstand for noen domstolskontroll. De alminnelige domstoler har i Finnland ingen prövningsrett. — På ett vesentlig punkt ble imidlertid den finske ordning forskjellig fra den svenske. Mens den svenske regjeringsrett pröver vedtaket fullt ut — også den skjönnsmessige side og hensiktsmessigheten — kan Högsta Förvaltningsdomstolen ikke behandle saker hvor avgjörelsen »i huvudsak beror på bedömande av besluts eller åtgärds ändamålsenlighet». Slike saker skal domstolen oversende til regjeringen. Man begrenset således fra förste stund Forvaltningsdomstolens prövningsrett til en kontroll av vedtakets *lovlighet,* — hvilket har hatt avgjörende betydning for den senere utvikling av domstolskontrollen. —

Opprettelsen av Högsta Förvaltningsdomstolen var ikke ment som noen endelig ordning av domstolskontrollen i Finnland. Spörsmålet om en mere fullstendig og rasjonell forvaltningsrettspleie har stadig vært under utredning, og to viktige reformer er senere gjennomfört. Den ene er loven om ändringssökande i förvaltningsärenden av 24. mars 1950. — För denne lov hadde man i Finnland ikke noen *alminnelig* besvärsrett (klagerett) i forvaltningen. Man kunne bare klage til overordnet forvaltningsmyndighet hvor dette hadde hjemmel i vedkommende lov. Men lovgivningen hadde riktignok i stor utstrekning bestemmelser om slik besvärsrett. — Som nevnt kunne man heller ikke klage til Forvaltningsdomstolen uten i saker hvor klageretten hadde hjemmel i loven.

I denne rettstilstand innförte loven av 1950 en radikal endring. For det förste gjennomförte loven prinsippet om *alminnelig besvärsrett* for alle forvaltningens vedtak, dersom ikke annet er bestemt ved lov eller forordning i det enkelte tilfelle. Men dernest innförte loven en alminnelig adgang til »besvär» også over statsrådets og ministerienes vedtak til Högsta Förvaltningsdomstolen. — Slik klage (besvär) kan etter loven erklæres av den »som anser beslutet kränka hans rätt».

Besvärsordningen i Finnland etter loven av 1950 er således blitt den at man har opprettholdt den sondring mellom det man kaller »ändamålsenlighets- eller förvaltningsbesvär» og »rätts- eller laglighetsbesvär», som man la til grunn da Högsta Förvaltningsdomstolen ble opprettet. Samtidig har man fått en alminnelig adgang til »rättsbesvär» til Högsta Förvaltningsdomstolen over alle forvaltningens vedtak, som ikke særskilt er unntatt i lov. Dette gjelder også statsrådets og ministerienes

vedtak. Presidentens vedtak kan imidlertid fremdeles ikke pröves, men dette har liten betydning i finsk forvaltning.

Når det gjelder kommunalbesvär har Finnland helt siden det kommunale selvstyre ble innfört omkring 1860, hatt den samme ordning som i Sverige. De kommunale vedtak kan bare sökes endret gjennom »rätts- eller laglighetsbesvär».

Man kan si at resultatet av utviklingen er blitt at man i Finnland har forlatt enumerasjonsmetoden og gått over til *generalklausulen,* hvorved Högsta Forvaltningsdomstolen har fått kompetanse til å pröve *lovligheten* av alle forvaltningens vedtak. Et viktig unntak fra Högsta Förvaltningsdomstolens kompetanse er besvär i tjenestemannssaker, som behandles av en *egen* forvaltningsdomstol, nemlig Tjänsteöverdomstolen.

Note: I Finnland har man også en særskilt Forsäkringsdomstol, som vesentlig behandler ulykkestrygdsaker. Forsäkringsdomstolens vedtak kan i enkelte tilfelle bringes inn for Högsta Domstolen, men meningen er visstnok å gjöre Forsäkringsdomstolen til en særskilt forvaltningsdomstol i alle saker som vedrörer sosial trygd.

Under arbeidet med reformen av 1950 sökte man å gi en definisjon av hva som skal ansees som »rättskränkning» og dermed medföre vedtakets ulovlighet.. — Dette ble oppgitt og spörsmålet om hvor langt Högsta Förvaltningsdomstolen vil gå i å pröve lovligheten av forvaltningens vedtak vil derfor måtte bero i förste rekke på domstolens praksis. I motsetning til hva som gjelder for den svenske regjeringsrett, er det forvaltningsdomstolen selv som avgjör sin kompetanse d.v.s. hva som skal ansees som rettsspörsmål.

I praksis har Högsta Förvaltningsdomstolen gått langt i å pröve lovligheten av vedtakene. I noen grad har den stöttet denne praksis på lovens uttrykksmåte hvoretter det bare er spörsmål som »i huvudsak» beror på bedömmelse av et vedtaks hensiktsmessighet som forvaltningsdomstolen skal vise fra seg. Men uten å gå inn på praksis — vilket vil före for langt — kan det nok sies at Högsta Förvaltningsdomstolen utöver sin kontroll stort sett etter samme linje og i samme utstrekning som de franske og tyske forvaltningsdomstoler. —

Som nevnt regulerer loven om Högsta Förvaltningsdomstolen bare domstolskontrollen i överste instans. — Ved lov av 29. januar 1955 om länsrätt har man gått et skritt videre. Denne lov bestemmer at forvaltningsrettslige besvärelser og andre forvaltningstvister som hörer under

länstyrelsen, skal behandles og avgjöres av en länsrätt på 3 medlemmer med landshövdingen som formann. Länsrådet eller landskamreraren kan også være formann. De 2 andre medlemmer er en länsassessor og den tjenestemann ved länsstyrelsen som har som plikt å foredra saken. Ved saksbehandlingen i länsrätten skal »laga rättegångsordning i tillämpliga delar iakttagas», d.v.s. at de i rettergangsloven alminnelige prosessuelle prinsipper skal fölges, jfr. Merikoski N.A.T. 1955 s. 38. Partene skal ha anledning til å avgi forklaring, og länsretten kan også, dersom den anser det nödvendig, holde muntlig forhandling og motta forklaring fra vitner og sakkyndige. Ved länsretten er således gjennomfört kollegial og betryggende domstolsbehandling, og selv om länsrättens medlemmer er tjenestemenn i forvaltninen, betegner likevel länsrätterna et viktig skritt i retning av en fullstendig ordning med egne forvaltningsdomstoler i Finnland. Det fortjener spesiell oppmerksomhet at fullstendig to-partsstilling er gjennomfört. Statens interesse skal etter loven varetas av den særskilte myndighet, hvis vedtak behandles, eller av en av länsrätten oppnevnt tjenestemann (länsombud»).

Högsta Förvaltningsdomstolens saksbehandling foregår stort sett på samme måte som saksbehandlingen ved den svenske regjeringsrett. Dog anvendes visstnok ikke muntlig foredraging. Men det utarbeidede P.M. granskes og brukes ved utarbeidelsen av dommen som i Sverige. Sakmengden er meget stort. Noen verdigrense eller annen klagebegrensning gjelder ikke. I de siste 5—6 år har Högsta Förvaltningsdomstolen gjennomsnittlig avgjort 6.300 saker om året. — Det er ennå for tidlig å ha noen mening om i hvilken grad de nye länsrätter vil lette Högsta Förvaltningsdomstolens arbeidsbyrde.

V. Domstolskontrollen i Danmark og Island.

Danmark og Island har i hovedtrekkene den samme ordning av domstolskontrollen som Norge. Noen særskilt fremstilling av ordningen i disse land skulle derfor ikke være nödvendig, bortsett fra at en kort oversikt over utviklingen i de to land kan ha interesse. Forövrig vises til fremstillingen av domstolskontrollen i Norge (VI), dog slik at denne fremstilling uten videre kan overföres på Danmark og Island. Er ordningen i disse land på enkelte punkter avvikende, er dette nevnt under fremstillingen av den norske ordning i de tilfelle de antas å ha særlig interesse.

Danmark.[1]

I det dansk-norske enevelde hadde Kongen den höyeste domsmyndighet, men allerede i 1661 ble den dansk-norske höyesterett opprettet. Formelt hadde Kongen myndighet til å annulere eller omgjöre en höyesterettsdom, men enevoldkongene innlot seg ytterst sjelden på å omgjöre en av höyesterett i foreskrevne former avsagt dom og faktisk utviklet domstolene seg etter hvert til frie og selvstendige statsorganer. Dette syn på domstolenes stilling kom særlig sterkt frem i löpet av den annen halvdel av det 18. århundre under påvirkning av Montesquieu's maktfordelingslære.

Domstolenes uavhengige stilling medförte at de på sitt område — i private rettstvister og i straffesaker — traff sine avgjörelser selvstendig uten innblanding fra Kongen eller regjeringen. Men herav fulgte ikke at domstolene hadde myndighet til å pröve forvaltningens avgjörelser. Her kom hensynet til enevoldkongens stilling i forgrunnen. Det stred mot hele eneveldets vesen at domstolene skulle kunne innlate seg på å pröve Kongens avgjörelser, — og da forvaltningen skjedde på Kongens vegne, kunne heller ikke de lavere forvaltningsakter pröves av domstolene. Likevel av raspörsmålet lenge uklart. Men ved instruks for Magistraten i Köbenhavn av 28. august 1795 og instruks for Magistraten i Kristiania av 14. sept. 1798 ble det fastslått at Magistraten ikke skulle stå under domstolene »forsåvidt deres Övrighedsembeders Förelse betræffer» (Poul Andersen s. 572). Klager skulle forelegges Kongen gjennom kanselliet, som selv ville avgjöre dem eller oppnevne kommisjonærer til å behandle saken. I Danmark hadde således domstolene ingen myndighet til å pröve forvaltningens avgjörelser.

Denne ordning fortsatte helt til Danmark i 1849 fikk ny grunnlov. Spörsmålet ble da tatt opp idet man fant det uforenlig med den nye frie forfatning at det skulle være avhengig av regjeringens skjönn »... om domstolene skulde ha adgang til å avgjöre hvorvidt en övrighet ved en eller anden handling har overskredet sin lovlige embedsmyndighet...» Grunnloven fikk följende bestemmelse: »Domstolene er berettiget til at påkænde ethvert Spörsmål om Övrighedsmyndighedens grænser, Den, der vil rejse sådant Spörsmål, kan dog ikke ved at bringe Sagen for Domstolene unddrage sig fra forelöbig at efterkomme Övrighedens Befa-

---

[1] *Litteratur:*
Poul Andersen: Dansk Forvaltningsrett (1946) s. 559—641.
Max Sörensen: Domstolsprövelse av forvaltningsafgörelser (Ugeskrift for Retsvesen 1950 s. 273 flg.)

ling.» Denne bestemmelse gjelder fremdeles og har vært grunnlaget for utviklingen av domstolskontrollen i Danmark. Man hadde visstnok nokså vage forestillinger om bestemmelsens rekkevidde, men det fremgår dog av grunnlovens forarbeider at det kun var legalitetsspörsmål og ikke hensiktsmessighetsspörsmål domstolene skulle pröve. Samtidig ble det gitt uttrykk for at det ikke i en enkelt grunnlovsparagraf var mulig å gi uttömmende bestemmelser, og at det derfor var nödvendig å velge en formulering som först under den nye forfatnings utvikling ville få sin bestemte betydning. Slik er det da også gått. Forholdet mellom rettspleie og forvaltning er i dag stort sett det samme som i Norge. Danmark har ikke forvaltningsdomstoler, — det er de alminnelige domstoler som pröver forvaltningens avgjörelser. Utviklingen i Danmark har siden grunnloven av 1849 vesentlig fulgt de samme linjer som i Norge. Dette var også naturlig med den nære tilknytning de to lands forvaltningsordninger har til hverandre. Det kan likevel ha en viss interesse å nevne at man i Danmark i 1849 bevisst traff et valg mellom den engelsk-amerikanske ordning, hvor rettskontrollen med forvaltningen ble utövet av de alminnelige domstoler og den rettskontroll som »i adskillige Forfattninger» utöves av»... en Ret av blandede administrative og judicielle Elementer» (Den fransk-tyske ordning).

Det har også interesse å nevne at man i Danmark tross grunnlovsbestemmelsens ordlyd alltid har gått ut fra at lovgivningen innenfor spesielle sakområder kan begrense domstolenes kompetanse og legge den endelige rettslige kontroll med en bestemt forvaltningsvirksomhet til administrative myndigheter. Grunnloven er m.a.o. forstått slik at domstolene skal pröve forvaltningens avgjörelser »medmindre (unntakelsesvis) annet fastsettes ved lov». Dette har betydning i betraktning av at forvaltningslovgivningen i Danmark som i andre land under den senere tids utvikling har hatt en tendens til i stigende grad å unndra domstolene kontrollen med forvaltningsavgjörelser.

Også i Danmark har spörsmålet om den mest rasjonelle ordning av den forvaltningsmessige rettspleie og domstolskontrollen vært under debatt. Diskusjonen har stort sett fulgt de samme linjer som i Norge. Men en kan kanskje si at spörsmålet om å utbygge domstolskontrollen med forvaltningsdomstoler har vært mere aktuelt. Under arbeidet med den nye danske grunnlov ble således spörsmålet om egne forvaltningsdomstoler dröftet. Meningene var delte, men i grunnlovsforslaget av januar 1953 ble det inntatt en ny bestemmelse om at »påkjennelse av spörsmål om övrighetens grenser kan ved lov tillegges en eller flere forvaltningsdomstoler». Man ville ved denne nye grunnlovsbestemmelse

holde adgangen åpen til å opprette forvaltningsdomstoler. Under grunnlovsforslagets videre behandling fikk man imidlertid betenkeligheter, idet man fryktet for at forvaltningsdomstolene ikke ville bli så selvstendige og uavhengige i forhold til forvaltningen som de alminnelige domstoler. Man var også redd for at innföring av forvaltningsdomstoler skulle skade rettsenheten. De ble derfor under sluttbehandlingen av den nye grunnlov föyet til en bestemmelse om at forvaltningsdomstolenes avgjörelser »dog skal kunne pröves ved rigets överste domstol». (Grl. § 63.) Denne tilföyelse vanskeliggjör i höy grad den praktiske gjennomföring av en reform med sikte på forvaltningsdomstoler og det er nok den alminnelige oppfatning at tillegget i virkeligheten »torpederte» innföringen av forvaltningsdomstoler i Danmark. For tiden er det derfor sikkert ikke aktuelt å ta opp spörsmålet. (Se Poul Andersen: N.A.T. 1954 s. 94—96.)

ISLANDS RETT.[1]

Ifölge islandsk rett er det en hovedregel at domstolene har avgjörelsesmyndighet med hensyn til forvaltningens bestemmelser og myndighet. I Island forefinnes ikke noen forvaltningsdomstoler. Rettsmyndigheten angående offentlige bestemmelser og handlinger henhörer således under de ordinære domstoler. Denne hovedregel stötter seg til grunnlovens § 60. I denne grunnlovsbestemmelse innesluttes at domstolen avgjör alle tvistemål engående övrighetspersoners embetsbeföyelser.

Grunnlovens § 60 er avfattet i likhet med § 77 i de danske grunnlovsbestemmelser fra 1849, og er i grunnen en nöyaktig oversettelse av denne paragraf. Grunnlovens § 60 har vært fortolket på lignende vis som de tilsvarende bestemmelser i Danmark. Rettsutövelsen synes således å ha vært noenlunde den samme med hensyn til domstolers og forvaltningsmyndigheters stilling.

Grunnlovens § 60 inneholder kun bestemmelser om dommeres rettsmyndighet angående övrighetspersoners embetsbegrensning. Men i utövelsen er dommeres rettsmyndighet hovedsaklig den samme, hva enten det angår övrighetspersoner eller andre forvaltningsmyndigheter. Skjönt »embetsbegrensning» omhandles i § 60 har dette vært betraktet slik at dommere kunne avgjöre hvilket som helst tvistemål angående

[1] *Note:*
Fremstillingen av islandsk rett har professor i forvaltningsrett ved Islands universitet, Ólafur Johannesson, vært så elskverdig å utarbeide.

spörsmål om forvaltningsmyndigheter har handlet overensstemmende med loven eller ikke. Dette gjelder hva enten det angår övrighetspersoner eller andre forvaltningsmyndigheter.

Ifölge dette har t.ex. islandske domstoler vært ansett domföre angående övrighetspersoners stedlige og saklige myndighetsbeföyelser, om en autoritativ bestemmelse er lovmessig avfattet, om dens innhold er rettsgyldig, om den er avfattet på riktig vis, om vedkommende har vært kompetent til å ta bestemmelsen osv.

Når en övrighetspersons bestemmelse er avhengig av dens egen såkalte fri vurdering, da er hovedregelen den, at dommere ikke kan ta den til behandling, unntagen det i lovgivningen dertil foreligger en spesiel hjemmel. Forresten avsier dommere vistnok dom om, hvorvidt en bestemmelse er således beskaffen, at övrighetspersonen har rett til fri vurdering, og utviser resultatet, at det forholder seg slik, blir bestemmelsen sedvanlig ikke rokket av dommerne.

Tross grunnlovens § 60 forefinnes eksempel på, at lovgiveren har betrodd en övrighetsperson fyllestgjörende rettsmyndighet i specielle saker. Tross dette har dommere da ifölge § 60 alltid den endelige avgjörelse angående, hvor vidstrakt den foreliggende hjemmel skal regnes, og i alminnelighet må det forutsettes lovmessig sannsynlighet for domstolenes rettsmyndighet. Men utvetydige lovbestemmelser, som i bestemte tilfeller betror forvaltningsmyndigheter fyllestgjörende rettsmyndighet, må vistnok ansees gyldige, men dog innen bestemte snevre grenser, og kun i tilfelle av, at de ansees for rettferdige på grunn av tvingende hensynsfullhet. Det foreligger dog ikke klar kjennelse i denne henseende, så det er derfor temmelig tvilsomt, hvor langt lovgiveren ville ha rett til å strekke seg.

Når en övrighetspersons bestemmelser forelegges domstolene til avgjörelse om deres rettsgyldighet, må saken anlegges på sedvanlig vis. Slike bestemmelsers rettsgyldighet kan dog bli underlagt prövning ved fogedforretninger, skiftemål og auksjoner, og har da foged, skiftekommissær og auksjonær rettsmyndighet i den forbindelse. Spörsmål om en övrighetspersons bestemmelsers rettsgyldighet vil overhodet kun bli forelagt domstoler i forbindelse med en bestemt anklage.

Forvaltningsmyndigheters bestemmelser vil også kun bli forelagt domstolene i det tilfelle, at en bestemt part er skyldig. Actio popularis er overhodet ikke overensstemende med lov her i landet. Rettsgyldighet av övrighetspersoners bestemmelser kan ellers underkastes prövning, hvad enten det gjelder en privat eller offentlig sak.

Saksanlegg i anledning en övrighetspersons bestemmelse er i allminnelighet ikke avhengig av, at det blir opptatt innen en bestemt frist, eller med andre ord, det er en unntakelse, at en bestemt frist for saksanlegg innesluttes i lovparagraffer, og uten en klar lovhjemmel kan en bestemt tidsbegrensning ikke fastsettes.

En övrighetspersons bestemmelse blir overhodet forelagt domstolene, om enn det ikke har vært forsökt å få den korrigert gjennom appell till höyere instans, skjönt det gis anledning til en slik anke.

Resultatet blir således, at ifölge islandsk rett har de almene domstoler en vidstrakt hjemmel til å dömme angående forvaltningsmyndigheters bestemmelser og handlinger. Denne rettspleie inneholder en stor og effektiv trygghet. Utviklingen har utvetydigt gått i den retning å utvide domstolenes maktområde i denne henseende, skjönt eksempler herom utelates her.

VI. Domstolskontroller i Norge.

a. Kort oversikt.

Som nevnt hadde domstolene i Norge som i Danmark under eneveldet ikke adgang til å pröve forvaltningens avgjörelser. Denne rettstilstand kom for Norges vedkommende klart til uttrykk ved instruksen for Christiania Magistrat av 14. sept. 1798, som fastslo at Christiania Magistrat ikke sto under de alminnelige domstoler »forsåvidt betreffer deres Övrighedsembeders Förelse». I den förste tid etter 1814 var spörsmålet uklart, og domstolenes praksis i forvaltningssaker derfor noe usikker. Stortingets protokollkomité uttalte i 1818 at når noen klaget over å være forurettet ved en övrighetshandling, måtte det være regjeringens plikt å nedsette en kommisjon til behandling av klagen i samsvar med instruksen av 1798. Protokollkomitéen forutsatte således at övrighetshandlinger (forvaltningsavgjörelser) *ikke* kunne gjöres til gjenstand for söksmål ved de alminnelige domstoler. Allerede samme år underkjente imidlertid Höyesterett en skatteligning, og det er siden i rettspraksis fastslått som en helt sikker setning at domstolene kan pröve lovligheten av forvaltningens avgjörelser i enhver henseende (jfr. Rt. 1937, s. 173).

Denne domstolenes myndighet på forvaltningens område er uten direkte hjemmel i grunnloven. Den har sammenheng med den sterke og uavhengige stilling domstolene hos oss hadde fått allerede under eneveldet, særlig i löpet av siste halvdel av det 18. århundre, og vår nye

frie forfatning kom også til hjelp. Men det er likevel ganske bemerkelsesverdig at vi i Norge — tross den helt forskjellige ordning i Sverige — så tidlig bröt med den tidligere rettstilstand og slo fast domstolenes kontroll med forvaltningen.

Siden har spörsmålet om domstolenes rett til å pröve lovligheten av forvaltningens avgjörelser i prinsippet vært helt klar. Vi regner denne prövelsesrett som en av våre viktigste rettssikkerhetsgarantier. Det har vært liten, — man kan nesten si ingen, — stemning for noen endring når det gjelder domstolenes stilling på dette område. Tvertimot har det under det offentlige ordskifte om forvaltningen stadig vært vist til domstolene. Under diskusjonen om den nye prislov ble det således bl.a. også av Den norske sakförerforening sterkt fremholdt at loven måtte gis en slik utformning at domstolskontrollen kunne bli så effektiv og omfattende som mulig. Spörsmålet har i virkeligheten aldri for alvor vært et spörsmål om de alminnelige domstolers kontroll med forvaltningen er den beste *form* for den forvaltningsmessige rettspleie. Det er *omfanget* av domstolenes prövelsesrett som hos oss har stått i forgrunnen. I den senere tids rettspraksis synes det å være en tendens til å strekke denne kontroll noe lengere enn tidligere.

b. *Hvilke forvaltningsakter er gjenstand for domstolskontroll?*

Slik domstolskontrollen har utviklet seg i rettspraksis, kan man si at *generalklausulen* gjelder i norsk rett.

Som alminnelig regel kan domstolene pröve alle forvaltningsakter, både positive og negative, uten hensyn til *hvilken forvaltningsmyndighet* som har truffet avgjörelsen. Prövelsesretten gjelder således også departementenes avgjörelser og avgjörelser truffet av Kongen. Dette er i dag hos oss nærmest en selvfölge.

Heller ikke medförer *arten* eller *innholdet* av forvaltningens avgjörelser noen begrensning i domstolenes prövingsrett. Rettergangslovens § 435 p.l. forutsetter helt i sin alminnelighet at sak kan anlegges mot offentlige myndigheter eller tjenestemenn om »deres forpliktelser i den offentlige tjeneste eller lovmessigheten av deres avgjörelser i tjenestens medför».

I enkelte andre land, som ellers har full rettslig kontroll av forvaltningens avgjörelser, — er det bestemte avgjörelser som likevel er unntatt. I Frankrike antar man således at lovligheten av regjeringens avgjörelser som har betydning for forholdet til en fremmed stat, og avgjörelser vedrörende krigsförselen eller forsvaret, ikke kan pröves av Conseil

d'Etat. I U.S.A. antas på samme måte at såkalte »political questions» ikke kan pröves. I en sak fra 1944 ble således lovligheten av myndighetenes nektelse av bevilling til oversjöisk lufttransport ikke tatt under behandling av The supreme Court med den begrunnelse at saken gjaldt et politisk spörsmål, som i sin helhet var betrodd regjeringen. — Hos oss kjenner vi ingen slik begrensning, som heller ikke kan forsvares på prinsipielt grunnlag. Læren om »political questions» eller »Actes du Gouvernement» som den også kalles, synes for övrig nå i tilbakegang, i alle fall i Frankrike.

Der er naturligvis bare egentlige forvaltningsvedtak som kan pröves. Å gå inn på hva som ligger i dette begrep, vil före for langt. Kort kan det vel uttrykkes slik at alle vedtak som griper inn i eller vedrörer den enkelte borgers eller det enkelte rettssubjekts rettsstilling, kan pröves av domstolene. Det er vedkommende forvaltningsorgans endelige avgjörelse som kan pröves. Vedtak som tar sikte på sakens opplysning og tilrettelegging kan i alminnelighet ikke pröves.

Det er kanskje grunn til særskilt å nevne at prövingsretten i norsk rett ikke bare gjelder vedtak som inneholder et påbud eller et forbud, eller tilstår eller nekter en rett, men også vedtak som går ut på å fordele eller tilstå fordeler, f.eks. bevillinger, understöttelser etc. I nyere norsk rettspraksis har slike vedtak forholdsvis ofte vært innbrakt for domstolene til pröving.

Det er etter norsk rett full adgang for domstolene til ikke bare å pröve forvaltningens individuelle vedtak, men også de generelle avgjörelser, — således foreskrifter og bestemmelsr som forvaltningen gir (delegert lovgivningsmyndighet).

Note: Det antas at det ikke består noen alminnelig adgang til administrativ rekurs likeoverfor generelle vedtak. Det kan være et spörsmål om denne regel er heldig, og om det ikke er grunn til å anerkjenne en administrativ klagerett også likeoverfor forvaltningens generelle vedtak. Når det gjelder lovmessigheten av forskrifter, vedtekter etc. som administrasjonen utferdiger, er det i ethvert fall full anledning til å gå til domstolene.

c. *Rettslig interesse som vilkår for domstolspröving.*

Både når det gjelder generelle og individuelle vedtak må det foreligge en påtakelig og aktuell interesse hos den som tar saken opp.

Forsåvidt gjelder de alminnelige regler i rettergangslovens §§ 53 og 54. I og for seg kunne det nok være plass for den oppfatning at det i forvaltningssaker i motsetning til private söksmål, ikke skulle være nöd-

vendig å påvise noen spesiell interesse, at m.a.o. enhver borger skulle ha adgang til å få lovligheten av en hvilken som helst forvaltningsakt prövet ved domstolene. I Sverige og Finnland har således enhver innvåner av en kommune rett til å få lovligheten av kommunal myndighets vedtak prövet. Påstand om objektiv rettsstrid er nok, — krenkning av subjektiv rett eller interesse er ikke nödvendig. (Actio popularis.) Dette er imidlertid som nevnt ikke norsk rett. Både når det gjelder kommunal- og statsforvaltningen er det et vilkår for domstolenes prövingsrett at det påvises en aktuell interesse i å få lovligheten prövet. Jfr. Ragnar Knoph T.f.R. 1922 s. 227.

I enkelte tilfelle er det uttrykkelig fastsatt i loven hvem söksmålsretten tilkommer. Men i de fleste tilfelle har loven ingen direkte bestemmelser.

Ofte kan man imidlertid finne fram til en lösning ved å se hen til formålet med loven og hvilken rettsstilling den enkelte antas å ha med hensyn til lovens gjennomföring og overholdelse.

Note: Den enkeltes rettsstilling kan også være bestemt i vedtekt. Således er etter kommunal vedtekt i en rekke tilfelle ydelser, bistand og rettigheter avhengig av at sökere har forsorgsmessig *hjemstavn* i kommunen. Det kan spörres om en söker har noe rettsmiddel til å få en nektelse av hjemstavnsstatus prövet ved domstolene i slike tilfelle. Det er på det rene at han ikke har noe rettskrav på kommunen. Likevel må det riktige være å anta at han kan bringe saken inn for domstolene.

Men mange vanskelige spörsmål kan likevel oppstå. Hvilken rett har således en vanlig forening til innen foreningsformålet å opptre på medlemmenes vegne? Hvilken rettslig interesse er nödvendig for å få prövet lovligheten av et vedtak i henhold til bygningslovgivningen? Hvem kan gå til domstolene for å få prövet lovligheten av å unnlate å oppkreve toll eller å forby innförsel i henhold til en lov om importregulering? Hvor langt går den enkelte borgers rett til å få prövet lovligheten av politi- og trafikkbestemmelser, etc.?

Det er klart at det krav som stilles til »rettslig interesse» i en sivil sak mellom private parter ikke vil være det samme som i en forvaltningssak.

Note: Denne forskjell på private söksmål og forvaltningssaker kommer særlig skarpt frem i fransk rett, hvor kravet til »subjektiv» rett som vilkår for söksmål lenge ble fastholdt i private söksmål, mens de administrative domstoler forlengst hadde frigjort seg for kravet om »subjektiv rett» og i virkeligheten betrakter spörs-

målet om en forvaltningsakts lovlighet under populærklagens synspunkt, men likevel krever en viss »interesse» (»Même simplement moral et indirect») for å unngå misbruk. Se Knoph T.f.R. 1922 s. 226.

Gir loven intet holdepunkt, må det da som alminnelig regel gjelde at alle som har rett til å klage til overordnet forvaltningsmyndighet, også har rett til å gå til domstolene. Men det omvendte er ikke alltid tilfelle. Klageretten kan godt være begrenset uten at söksmålsretten er det. I övrig er det her vanskelig å si særlig meget i alminnelighet. Domstolenes praksis vil måtte være avgjörende. Tendensen i utviklingen synes for övrig å gå langt i også å beskytte interesser som bare *indirekte* berörres av forvaltningens avgjörelser. Jfr. Castberg: Innledning s. 40—47.

Note: Höyesterett har antatt at 6 hundeeiere som betalte hundeskatt til en kommune, hadde en tilstrekkelig interesse til å få prövet et kommunestyrevedtak om å frita eller nedsette skatten for et större antall andre hundeeiere i kommunen. Rt. 1950 s. 732.

Videre må det antas at hvor en forvaltningsakt indirekte har betydning for en krets av personer, vil det være en forholdsvis vid adgang for *vedkommende organisasjon* til å gå til domstolene for å få lovligheten prövet. I mange ervervsvirksomheter er offentlig bevilling eller tillatelse nödvendig. Det gjelder innen håndverk, industri, handel og samferdsel, og for leger, tannleger, sakförere etc. Aktive ervervsdrivende innen vedkommende ervervsgren og utövere innen vedkommende faggruppe eller deres organisasjoner må antas å ha rett til å få lovligheten av nye bevillinger og tillatelser som utstedes, prövet ved domstolene.

Note: Jfr. Rt. 1914 s. 419: Rörleggernes forening ble ansett kompetent til å få prövet lovligheten av et borgerbrev.

I samsvar med den organisasjonsmessige utvikling som skjer i samfunnet, må en videre gå ut fra at bransjeorganisasjoner og sammenslutninger på bedrifts- og ervervslivets område vil kunne få prövet for domstolene de vedtak forvaltningen treffer innen vedkommende område.

Note: I Danmark har Sjö- og Handelsretten påkjent krav fra en bransjeforening om endring av grunnlaget for meddelelse av visse importlisenser. Jfr. Poul Andersen på juristmötet i 1951. Forh. s. 231.

I det danske sakförerbladet nr. 11—1956 opplyses det at det danske Sagförerråd har gått til söksmål mot Justitsministeriet for å få utferdigelsen av en sakförerbevilling opphevet. Sagförerrådet som har uttalt seg mot å gi bevilling, bestrider at »særegne grunde» foreligger. Hvorvidt dette kan pröves av domstolene, vil vel også kunne stille seg tvilsomt nok.

Dersom forbrukerne etter hvert får organisasjoner på linje med næringsorganisasjonene, antas det at de vil ha den samme rettsstilling når det gjelder å få prövet lovligheten av forvaltningsakter som berörer forbrukernes interesser.

Som det vil fremgå vilde det nok kunne være til noen hjelp dersom man hadde en generell regel om hvilken grad av tilknytning (partointeresse) som kreves for å få et forvaltningsvedtak prövet. En lovbestemmelse måtte imidlertid være så alminnelig og omfattende formet at den i det individuelle tilfelle som regel neppe vilde være til særlig hjelp. Det riktige må derfor være her å falle tilbake på rettspraksis og det krav til »rettslig interesse» som rettsbruken etter hvert fastsetter på de forskjellige forvaltningsområder. Det er ikke grunn til å anta at domstolene ikke skulle makte å möte de behov utviklingen måtte före med seg. Tendensen i utviklingen har hittil i Norge vært meget liberal, og fra et rettssikkerhetssynspunkt skulle det da heller ikke være behov for noen generell regel.

d. *På hvilken måte kommer forvaltningsmyndighetenes vedtak for domstolene og hvilke alminnelig saksbehandlingsregler gjelder for domstolsprövingen?*

Når det gjelder selve *forvaltningsprosessen* er det i norsk rett — og vistnok også i dansk og islandsk rett — en rekke spörsmål som har vært fremme i debatten om forvaltningsrettspleien, men som ennå ikke er löst. Som eksempler kan nevnes spörsmålet om den administrative klagerett bör utnyttes för et forvaltningsvedtak bringes inn for domstolene, spörsmålet om en alminnelig frist for å reise söksmål, söksmålets oppsettende virkning m.fl. Disse spörsmål har stor betydning for domstolskontrollens rasjonelle ordning, men de forbigås her da de vel i og for seg ikke har prinsipiell betydning.

Det som har interesse for sammenligningen av domstolskontrollen i de nordiske land er vel særlig den måte et vedtak kommer til pröving på, og saksbehandlingen.

Her er det da först å merke at både i sivile saker og i straffesaker må domstolene ta standpunkt til lovligheten av forvaltningens vedtak. Særlig er dette ofte tilfelle i straffesaker. I en straffesak for overtredelse av en vedtekt eller et forbud, en pris- eller rasjoneringsbestemmelse må domstolen prejudisielt avgjöre om vedkommende bestemmelse er lovlig eller ei. Slike avgjörelser har direkte betydning bare for avgjörelsen

i den enkelte sak, men regelmessig vil den rettsoppfatning domstolen gir uttrykk for — bli fulgt av forvaltningsmyndighetene. Det er i og for seg ganske praktisk å få forvaltningsvedtak prövet i en straffesak, og de fleste administrative forskrifter og vedtekter, — og også mange individuelle vedtak-, får sin rettslige pröving på denne måte. Det kan kanskje sies at dette er et misbruk av strafferettspleien, og at det burde være adgang til for den enkelte å få lovligheten prövet uten först å ta risikoen ved å overtre vedkommende bestemmelse. Men på den annen side er en straffesak både billigere og hurtigere enn en sivil sak, og når denne vei benyttes såvidt ofte, viser dette kanskje noe av det behov som er til stede for en hurtigere og billigere rettslig kontroll i forvaltningssaker.

Enkelte forvaltningsvedtak — særlig de som gir hjemmel for utpanting — blir ofte prejudisielt prövet under tvangsfullbyrdelsen. Overföres tvisten under tvangsfullbyrdelsen til söksmåls former, kan dessuten spörsmålet om lovligheten av forvaltningsvedtaket bringes inn til selvstendig avgjörelse, jfr. tvangslovens §§ 53—55.

I mange tilfelle blir forvaltningsvedtakene prövet i den form at det anlegges erstatningssak enten mot det offentlige eller mot vedkommende tjenestemann. Dette er det hos oss full adgang til, jfr. retterg.l. § 435 p. 2 Staten, kommunene og offentlige myndigheter står ikke i noen særstilling når det gjelder adgangen for den enkelte borger til å reise sak mot dem. De svarer for domstolene. Men den rettsbeskyttelse den enkelte kan oppnå gjennom erstatningssöksmål, vil selvsagt være avhengig av det ansvar stat og kommune har for rettsstridige tjenestehandlinger. Herom vises til erstatningsretten. Spörsmålet er forövrig under utredning av en komité.

Av störste betydning er imidlertid adgangen til å gjöre offentlige myndigheters forpliktelser i den offentlige tjeneste og lovmessigheten av deres avgjörelser til gjenstand for pröving i særskilt sak, jfr. retterg.l. § 435 p. 1. Det er dette man i förste rekke tenker på i samband med domstolenes prövingsrett. Rettssikkerhetsgarantien ligger först og fremst i den adgang den enkelte har til å reise selvstendig sak. I det följende er det dette som behandles.

Sak kan reises av en *privat part*. Eks.: En skatt eller avgift, en konsesjonsnektelse eller en ekspropriasjonsbeslutning bringes inn for domstolene for å få lovligheten prövet. Men også en *offentlig myndighet* kan reise söksmål om lovligheten av en forvaltningsakt.

Note: Jfr. Rt. 1933 s. 289: Sak anlagt av Oslo kommune mot Oslo fylke og Justisdepartementet angående lovligheten av fylkets vedtak om å erklære kommunens

bevilgning til »Arbeidernes Svömmekreds» ugyldig. Etter landsskattel. § 125 (byskattel. § 117) kan kommunestyret eller et departement saksöke »ligningsnemnden, ligningsrådet, overligningsnemnden eller en særskildt klagenemnd» for å få prövet riktigheten av deres avgjörelser.

Når det gjelder selve *saksbehandlingen* er hovedregelen at de vanlige prosessregler for sivile saker gjelder også når en forvaltningsavgjörelse bringes inn for domstolene. Rettergangsloven har i kap. 30 en del bestemmelser angående saker om offentlige tjenestehandlinger. Etter r.l. § 438 gjelder en særlig vernetingsregel for saker mot staten, en kommune eller en offentlig innretning, og etter r.l. § 439 skal retten av eget tiltak gi den foresatte i tjenesten meddelelse, likesom den foresatte har rett til å opptre i saken. Etter de alminnelige prosessregler har retten en selvstendig stilling og ansvar, både når det gjelder partenes påstander og sakens opplysning i de saker som partene ikke har fri rådighet over. Jfr. r.l. §§ 85, 86, 184, 190 og 345. Men disse bestemmelser har i praksis fått liten betydning for saksbehandlingen både i erstatningssaker som anlegges mot det offentlige, og i saker om lovmessigheten av forvaltningshandlinger.

En forvaltningssak behandles således i Norge stort sett på samme måte som en vanlig sivil sak. Den tar forholdsvis lang tid, omkostningene er store, og den krever det samme arbeid for partene når det gjelder sakens opplysning. I alminnelighet brukes sakförer.

Spörsmålet om en lettere adgang til fri sakförsel i sivile saker er f.t. under utredning, og det er mulig att dette kan få betydning også for forvaltningssakene.

Antallet forvaltningssaker: saker hvor staten, en kommune eller en annen offentlig innretning har partsstilling, har i de senere år öket sterkt. — I Höyesterett er nå over $^1/_3$ del av alle sivile saker forvaltningssaker. Likevel er tallet på forvaltningssaker i Norge meget beskjedent sammenlignet med det antall forvaltningssaker som behandles av forvaltningsdomstolene i Sverige och Finnland. Det samme er tilfelle for Danmarks vedkommende. (Se Poul Andersen i N.A.T. 1955 s. 433—34). Som Poul Andersen antar for Danmark, mener jeg at det også gjelder for Norge at når så mange færre administrative saker kommer for domstolene i Norge enn i Sverige og Finnland, skyldes ikke dette at vi i Norge har bedre og mer betryggende regler for forvaltningens saksbehandling. Vi må söke forklaringen i den forskjellige saksbehandling ved våre domstoler og ved de svenske og finske forvaltningsdomstoler. En del av forklaringen er nok også at mange forvaltningssaker hos oss

behandles av særskilte nemnder, f.eks. våre trygdenemnder. — Saksbehandlingen er naturligvis et hovedpunkt i domstolskontrollen som jeg senere kommer tilbake til.

e. *Omfanget av domstolenes prövingsrett.*

(i) Spörsmålets forfatningsrettslige side.

Hos oss regner vi domstolskontrollen som en del av vår forfatningsrett. — Men domstolskontrollen har som nevnt ingen direkte hjemmel i grunnloven. Når man unntar bestemmelsen i grl. § 96 om at ingen kan straffes uten etter dom, inneholder grunnloven ingen bestemmelse om domstolenes kompetanse. Men domstolenes adgang både til å pröve grunnlovsmessigheten av lover og lovligheten av forvaltningsvedtak er godtatt i teori og rettspraksis og må nå forlengst ansees fastslått som konstitusjonell sedvanerett.

Når de gjelder en sedvanerettslig forfatningsregel, vil det lett kunne være noen uklarhet om innholdet og rekkevidden.

En alminnelig lov kan ikke uten videre avskaffe domstolenes prövingsrett i forvaltningssaker. Önsker man å gå tilbake til rettstilstanden för 1814, da forvaltningens vedtak ikke var gjenstand for noen rettslig kontroll, må det grunnlovsbestemmelse til. Det samme må antas å gjelde dersom man vil ta prövingsretten fra de alminnelige domstoler og gå over til et helt nytt system med forvaltningsdomstoler.

Note: Stillingen i Norge er forsåvidt den samme som i Danmark hvor man for å holde adgangen åpen til å opprette forvaltningsdomstoler, fant det nödvendig å innta en uttrykkelig bestemmelse om det i den nye grunnloven.

Når det gjelder spörsmålet om *hel avskaffelse* av de alminnelige domstolers prövingsrett, er saken således klar. Men kan lovgivningen innskrenke og begrense prövingsretten? Her er stillingen straks mer usikker.

Det rår i vår statsrettslige teori enighet om at grunnlovens forutsetning om at myndigheten til å treffe rettsavgjörelser skal tilligge domstolene, er til hinder for at lovgivningen overförer typiske og sentrale rettsspörsmål f.eks. i tingsretten eller arveretten fra domstolene til forvaltningsmyndighetene.

Note: Se Castberg: Norges Statsforfatning II s. 205 ff. og Innledning III utg. s. 100—101, Morgenstierne: Norsk Statsforfatningsrett III utg. s. 391 ff. og Andenæs: Rt. 1947 s. 198.

Dette har imidlertid liten praktisk betydning. Det som har betydning er om den enkelte forvaltningslov for sitt område kan legge den endelige avgjörelse av de rettsspörsmål som oppstår, til forvaltningsmyndighetene, og dermed utelukke domstolene. Dette har vår lovgivning gjort i mange tilfelle, og det antas i vår teori og rettspraksis att det fra grunnlovens side intet er til hinder for dette. Denne lære har særlig betydning for alle nye forvaltningsområder som etter hvert kommer til. Men hva blir det så tilbake av domstolenes forfatningsrettslige kompetanse til å pröve forvaltningsvedtaks lovlighet? Det er klart at når en avgjörelse i loven legges endelig og bindende til et forvaltningsorgan, har dette direkte betydning for domstolskontrollen. Når prisrådet f.eks. har myndighet til endelig å avgjöre om en sammenslutning etter prislovens § 33 er meldepliktig, så kan ikke domstolene etterpå pröve om prisrådet har anvendt loven riktig. Men betyr ikke dette at domstolkontrollen på dette forvaltningsområde da er opphevet og at forfatningsregelen i virkeligheten er uten betydning? Det er ikke riktig. I det nevnte og andre tilfelle vil det alltid være tilbake hos domstolene en viss prövingsrett eller kontrollmyndighet, som lovgivningen ikke kan frata domstolene uten å komme i strid med forfatningen.

Note: Jfr. Castberg: Innledning III s. 122—23.

For det förste må det antas at et forvaltningsorgan ikke kan tillegges myndighet til med endelig og bindende virkning å avgjöre sin egen eller et annet forvaltningsorgans kompetanse, d.v.s. om det i stedlig og saklig henseende er rette myndighet som har truffet vedtaket. Dette spörsmål som angår selve maktfordelingen i samfunnet, må det tilligge domstolene endelig å avgjöre.

Dernest kan det spörres om ikke domstolene alltid må kunne pröve om et vedtak er kommet i stand på lovlig måte, m.a.o. om de bestemmelser som gjelder for saksbehandlingen er fulgt. Dette kan imidlertid ikke antas. På samme måte som lovgivningen bestemmer om det skal gis saksbehandlingsregler, og at brudd på saksbehandlingsreglene ikke skal medföre ugyldighet — hvilket vi har enkelte eksempler på —, således må lovgivningen også kunne fastsette at forvaltningen selv og ikke domstolene skal pröve om saksbehandlingsreglene er fulgt eller ei.

Noe annet er at en grov tilsidesettelse av saksbehandlingsreglene kan innebære et misbruk av forvaltningsmyndighet som domstolene må kunne kontrollere. Og her ligger vel selve kjernen av den forfatningsrettslige side av domstolkontrollen. Lovgivningen kan ikke legge en avgjörelse til et forvaltningsorgan på en slik måte at domstolene ikke har rett til å pröve om et vedtak skyldes *maktmisbruk* fra vedkommende forvaltningsorgans side. Dette ville i tilfelle komme i strid med den i vår forfatning sikrede domstolkontroll. Som maktmisbruk må bedömmes overskridelse av grensen for vedkommende myndighet eller fullmakt (ultra vires), anvendelse av myndigheten til et annet formål enn det loven har fastsatt (détournement de pouvoir) og krenkelse av likhetsgrunnsetningen.

Note: Allerede Hammarskjöld fremhever (l.c.s. 198—99) at spörsmålet om administrasjonen har overskredet sin myndighet »undantagslöst» er av rettslig natur. Og hans begrepsbestemmelse er klar: »... med överskridande av befogenheten förstås icke en på oriktigt bedömande av faktiska omständigheter beroende felaktig användning av densamma, utan ett överskridande av vad man kallar befogenhetens formella eller yttersta gränser.»

Dersom en tjenestemann bruker sin myndighet til å tilgodese familie og venner, dersom han handler vilkårlig, eller dersom han ellers söker å fremme formål som ligger utenom loven, må domstolene alltid kunne gripe inn. Det samme må gjelde dersom et vedtak skyldes svik eller annet uredelig forhold fra vedkommende myndighets side.

I Danmark har domstolkontrollen hjemmel i selve grunnloven. Grl. § 63 bestemmer at »domstolene er berettigede til at påkende ethvert spörgsmål om övrighedsmyndighedens grænser». Denne bestemmelse har alltid vært forstått slik at lovgivningen på bestemte forvaltningsområder kan utelukke domstolenes prövingsrett. Grl. § 70 er tolket med forbeholdet »medmindre (unntaksvis) annet fastsettes ved lov». (Se Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret s. 579.) Poul Andersen hevder med hjemmel i denne tolkning at en forvaltningslov på et begrenset område helt kan utelukke domstolene og synes således å gå lenger enn hevdet av Castberg og i fremstillingen foran. Dette synes å stemme med dansk teori ellers, som visstnok betrakter dette grunnlovsbud som en »rettslig standard», »hvis fortolkning og anvendelse kan avpasses etter skiftende tiders opfattelse av det rette forhold mellem de to grupper av statsorganer». Jfr. Max Sörensen U.f.R. 1950 s. 274.

Også i de land hvor domstolkontrollen ikke har noe forfatningsmessig grunnlag, har spörsmålet om i hvilken utstrekning den enkelte lov kan utelukke prövningsretten vært fremme. Her har man måttet falle til-

bake på en fortolkning av loven, men domstolene har i alminnelighet sökt å begrense rekkevidden av slike bestemmelser. Både i Frankrike og USA har domstolene nektet å godta at det har vært lovens mening å utelukke domstolkontrollen selv i tilfelle hvor vedkommende bestemmelse i loven skulle synes klar nok. I en fransk dom fra 1950 heter det at selv om loven bestemmer at vedtaket hverken skal være gjenstand for administrativ eller judiciell pröving, så hindrer ikke det anvendelsen av söksmål »pour excès de pouvoir».

I England hvor Parlamentet er suverent, har domstolene vært mer forsiktig på dette punkt. I en nylig dom av Höyesterett i England ble endog en påstand om at vedtaket var truffet ved svik (»fraud») ikke tatt under behandling, da loven hadde utelukket domstolpröving. Hos oss ville, etter det som er hevdet foran, resultatet måttet bli et annet.

Spörsmålet om den forfatningsmessige avgrensning av domstolkontrollen har aldri hos oss vært satt på spissen, og har i og for seg vesentlig teoretisk interesse.

Det er likevel av betydning å fastholde at vår forfatning setter visse grenser for lovgivernes adgang til å avskjære eller innskrenke domstolkontrollen og at vi på denne måte kan sies å ha en sterkere rettslig garanti enn de land hvor domstolenes kompetanse i så henseende beror på alminnelig lov.

I praksis må vi imidlertid i Norge som i andre land legge til grunn at lovgivningen har forfatningsmessig adgang til både å utelukke og begrense domstolenes prövingsrett på det enkelte forvaltningsområde.

Stillingen kan kort summeres opp slik:

1) Domstolene har en alminnelig kompetanse til å pröve lovligheten av forvaltningens vedtak, men lovgivningen kan i det enkelte tilfelle — dog med en viss forfatningsmessig begrensning — utelukke eller innskrenke prövingsretten.

2) Omfanget av domstolkontrollen er således bestemt av a) hvilken alminnelig kompetanse domstolene har, hvor loven ikke har noen fravikende bestemmelse m.a.o.: hva det i alminnelighet innebærer at domstolene kan pröve *lovligheten* (lovmessigheten) av et forvaltningsvedtak og b) i hvilken utstrekning lovgivningen (de enkelte forvaltningslover) har gjort unntak fra den alminnelige regel.

En tilfredsstillende behandling av det siste spörsmål ville nödvendiggjöre en gjennomgåelse av forvaltningslovgivningen som det her ikke er anledning til. Oppgaven må derfor vesentlig gå ut på å gi en fremstilling av omfanget av domstolenes prövingsrett (generalklausulen), hvor det ikke i den enkelte lov er gjort fravik.

(ii) Hvor langt går domstolenes alminnelige prövingsrett? Den formelle gyldighet.

Professor Andenæs presiserer i sin avhandling i Rt. 1947 s. 189 ff. at en forvaltningsakt ikke bare må ha *hjemmel* i lov, men at den også må være *lovmessig:* vedtaket må være fattet overensstemmende med den fremgangsmåte som er fastsatt i loven. Det er helt på det rene at domstolene har kompetanse til å pröve denne side av forvaltningsvedtaket. Domstolene har myndighet til å avgjöre om vedtaket er truffet av rette myndighet og om det er begått feil ved sakens behandling.

Hvilken virkning slike feil skal tillegges skal ikke behandles i denne sammenheng. Det er nok å nevne at domstolene i en rekke tilfelle har erklært forvaltningsavgjörelser ugyldige på grunn av feil ved saksbehandlingen.

Note: Jfr. som eksempel Rt. 1952 s. 722.

Vi har neppe noe eksempel på at lovgivningen hos oss har gjort noen innskrenkning i domstolenes rett til å pröve om et forvaltningsvedtak har formell gyldighet: om det er truffet av kompetent myndighet og om den framgangsmåte som er fulgt, er i samsvar med loven. I denne henseende er også domstolenes prövingsrett fullstendig. De pröver både bevisene og de rettsregler som gjelder for saksbehandlingen. Ikke minst når det gjelder forvaltningens saksbehandling, har domstolenes praksis hatt stor betydning. Det sier seg for övrig selv at faste og betryggende regler for forvaltningens saksbehandling — således regler om begrunnelse og partenes rett til å uttale seg — öker mulighetene for en effektiv domstolkontroll.

Den materielle gyldighet.

Det er imidlertid når det gjelder *innholdet* av den trufne avgjörelse at domstolenes prövingsrett har störst betydning som rettssikkerhetsgaranti.

Her har det rådd adskillig uklarhet og usikkerhet, — både i teori og praksis. Hovedregelen er klar nok. Domstolen skal pröve den rettslige side — *lovligheten* — av forvaltningens vedtak, mens derimot rimeligheten og hensiktsmessigheten av avgjörelsen ligger utenfor domstolenes kompetanse. I det individuelle tilfelle oppstår imidlertid ofte tvil, —

særlig når det gjelder forvaltningens skjönn. I sin foran nevnte avhandling (Rt. 1947 s. 193) deler professor Andenæs de skjönnsmessige avgjörelser forvaltningen treffer opp i 3 forskjellige slags skjönn: Rettsanvendelsesskjönnene, mengdeskjönnene og hensiktsmessighetsskjönnene. Men rettsanvendelsesskjönnene regelmessig kan pröves av retten, er det motsatte tilfelle med mengde- og hensiktsmessighetsskjönnene. Prof. Andenæs presiserer imidlertid sterkt at denne oppdeling bare er ment som et hjelpemiddel og ikke gir noen lösning for alle tilfelle.

I det enkelte tilfelle kan det være ganske tvilsomt om et rettsanvendelsesskjönn kan pröves eller om det endelig og bindende tilligger forvaltningen. — Heller ikke er det riktig at de egentlige forvaltningsskjönn (hensiktsmessighetsskjönnene) alltid er unndratt domstolene. Dersom skjönnet er vilkårlig eller det foreligger maktmisbruk etc., kan domstolene erklære det ugyldig. Hvor langt domstolene her vil anse seg berettiget til å gå, kan ofta være vanskelig å avgjöre. Samtidig med at forvaltningens skjönnsmessige myndighet gjennom senere årtiers fullmaktslovgivning er blitt sterkt utvidet, kan man nok merke en tendens hos domstolene til å gå noe lengere enn tidligere i å pröve forvaltningsskjönnet, — for som det synes i noen grad å möte det större behov for rettsbeskyttelse som forvaltningens vide fullmakter har fört med seg. Det er således ikke lett å få klarhet i hvor langt domstolenes kontroll av forvaltningen går.

Det riktige må imidlertid være å ta utgangspunkt i det som er et forvaltningsvedtaks vanlige innhold. Dette skiller seg i mange tilfelle ikke fra det innhold avgjörelsen av skyldspörsmålet har i en straffesak. Et forvaltningsvedtak som griper inn i den enkeltes rettsstilling, har i alminnelighet följende ledd: a) Forvaltningsmyndighetens vurdering av det faktum som foreligger. b) Tolking av den eller de lovbestemmelser som kommer til anvendelse. c) Forvaltningsmyndighetens avgjörelse av om loven gir adgang til å treffe det vedtak som det er spörsmål om, m.a.o. om det faktum som foreligger kan subsumeres under loven slik som den må forståes (subsumsjon).

Dette er også det regelmessige innhold (de 3 ledd) i avgjörelsen av skyldspörsmålet i en straffesak. I mange forvaltningssaker inneholder vedtaket heller ikke mer enn disse 3 ledd. Dersom subsumsjonen er i orden, följer avgjörelsen som en nödvendig konsekvens. Men ofte kommer i en forvaltningssak et fjerde ledd til (d), som vi ikke har i strafferetten. Selv om subsumsjonen er i orden, kan det fremdeles bero på vedkommende forvaltningsmyndighets eget valg eller vurdering om forvaltningsvedtaket skal treffes eller ikke. I disse tilfelle kan man si

at avgjörelsen beror på forvaltningens hensiktsmessighetsskjönn (»forvaltningsskjönnet»).

Alle elementer (de 4 ledd) i avgjörelsens innhold, som her er nevnt, kan det bli tale om at domstolene pröver, og det kan tjene til å klargjöre omfanget av prövingsretten, at man behandler den i forhold til hvert enkelt av disse ledd i forvaltningsvedtaket.

1. *Domstolenes pröving av den faktiske del av avgjörelsen.*

Her er det vår retts stilling at domstolene kan pröve det faktum avgjörelsen bygger på og vurdere de bevis som foreligger fullt ut og på helt fritt grunnlag. Dette gjelder også det faktiske grunnlag for forvaltningens skjönnsmessige avgjörelser.

Note: Eksempel: For å få kjörekort for motorvogn må sökeren være 18 år, og 21 dersom det gjelder motorvogn for offentlig skyssing. Dersom politiet nekter å utferdige förerkort med den begrunnelse at sökeren ikke er så gammel som loven krever, kan dette faktiske spörsmål pröves av domstolene og nektelsen i tilfelle oppheves, dersom politiet har tatt feil.

Som eksempel på skjönnsmessige avgjörelser kan nevnes ligningsvedtak. Domstolene kan pröve om en skjönnsmessig ligningsansettelse hviler på et uriktig faktisk grunnlag og i tilfelle oppheve ligningen, jfr. Rt. 1928 s. 654. (For konsesjonssaker synes Skeie i sin Civilprosess I (1. utg.) s. 101 å hevde en annen oppfatning.)

Denne regel samsvarer med det som gjelder i Danmark og England. Derimot er hovedregelen i USA at domstolene ikke kan pröve den faktiske side av avgjörelsen. Regelen har imidlertid unntak, og det er ikke alltid like klart hva de amerikanske domstoler vil anse som »faktum» og hva som »jus». I England anbefalte Donoughmore-komiteen (Committee on Ministers' Powers — Report s. 108—9) at det *ikke* skulle være adgang til å klage til de ordinære domstoler »on any issue of fact». Forslaget har ennå ikke fört til noe resultat. Men spörsmålet dröftes i samband med den debatt om domstolkontrollen som stadig pågår.

Domstolenes kontroll med »lovligheten» av forvaltningens avgjörelser behöver — rent prinsipielt — ikke nödvendigvis å omfatte faktum. Domstolene måtte i så fall legge forvaltningsmyndighetens bevisbedömmelse til grunn og på dette grunnlag kontrollere om loven var riktig anvendt. Arbeidsbyrden for domstolene i forvaltningssaker ville da lettes betydelig, og saksbehandlingen ta kortere tid, idet domstolenes stilling ville bli som Höyesteretts stilling nå i straffesaker, hvor Höyesterett ikke pröver bevisene. En slik reform måtte imidlertid under alle omstendigheter være betinget av at administrasjonens saksbehandling

med hensyn til det faktiske grunnlag for avgjörelsen fra et rettssikkerhetssynspunkt var fullt betryggende. I dag er hos oss domstolenes pröving av faktum grunnleggende for domstolkontrollen.

Loven kan uttrykkelig avskjære domstolenes adgang til å pröve bevisene. Det kan imidlertid neppe påvises noe tilfelle hvor loven uttrykkelig særskilt bestemmer at faktum ikke kan pröves.

Note: I sin innstilling av 3/6. 1955 foreslår utvalget til revisjon av lovgivningen om vernepliktige sivilarbeidere at söknad om fritak for væpnet militærtjeneste skal avgjöres av en nemnd. Nemndas saksbehandling og lovanvendelse skal kunne påankes til Höyesterett, men dens »bevisvurdering og skjönn er endelig», heter det. Innstillingen avviker forsåvidt fra hva som er vanlig i forvaltningssaker. Men etter forslaget vil »militærnekternemnda»s saksbehandling bli særskilt omhyggelig. Nemnda vil nærmest få karakteren av en forvaltningsdomstol.

Men hvor vedtakets innhold i sin helhet er unndratt domstolenes kontroll, kan naturligvis heller ikke bevisene pröves. I de tilfelle hvor loven begrenser prövingsretten kan det i det enkelte tilfelle oppstå tvil om også domstolenes adgang til å pröve bevisene er avskåret. Når loven således bestemmer at domstolene bare kan pröve »rettsanvendelsen», har det vært hevdet at bevisbedömmelsen dermed er avskåret. Det gjelder imidlertid her en rettsverngaranti og fremgår det ikke utvetydig av loven at bevisbedömmelsen er unndratt domstolenes pröving, bör man anse domstolene kompetent til også å pröve bevisene.

I motsetning til hva som gjelder for domstolsavgjörelser, hvor vi har klare lovregler, bör ved forvaltningsvedtak bevisbedömmelsen således sees som en del av rettsanvendelsen.

Note: I den nå opphevede midlertidige lov om husrekvirering av 19. juli 1946 hadde man i § 7 en bestemmelse om at en klage til domstolene over et rekvireringsvedtak bare kunne bygges på feil i rettsanvendelsen og behandlingsmåten. Etter forarbeidene var det meningen at domstolene likevel skulle kunne pröve den bevisvurdering som lå til grunn for vedtaket. Dette följer også av det tolkningsprinsipp man etter det som er anfört, bör legge til grunn. Se dog motsatt Andenæs: Rt. 1947 s. 194—95.

2. *Domstolenes kontroll av forvaltningens lovanvendelse.*
(Vedtakets punkt b og c foran.)

Det er når det gjelder lovanvendelsen at domstolkontrollen har sin största betydning som rettsverngaranti.

Hva rettsanvendelsen (lovanvendelsen) omfatter, er i prinsippet klart nok. Rettsanvendelsen må omfatte både lovens forståelse og dens anvendelse i det individuelle tilfelle (subsumsjonen). Dette volder heller ingen vanskelighet når loven bruker konkrete begrepsbetegnelser. Domstolene må således eksempelvis kunne pröve om begrepet »utsalgssted» i lukningsvedtektene er forstått og anvendt riktig (Jfr. Rt. 1927 s. 775), likeledes anvendelsen av begrepet »forsörger» i fattigloven og i lov om ulykkesforsikring for sjömenn av 24/6 - 1931 § 6 (jfr. Rt. 1930 s. 122). Eller om et »primitivt og provisorisk» lite kornskur er anmeldelsespliktig »bygning». (Rt. 1940 s. 167.) Men det samme må gjelde selv om subsumsjonen i det enkelte tilfelle krever en skjönnsmessig vurdering. Vurderingen er også da lovanvendelse og har intet med forvaltningens såkalte »frie» skjönn å gjöre. Domstolene må ofte avgjöre slike skjönnsmessige subsumsjonsspörsmål f.eks. hva som er uaktsomt, utilbörlig, urimelig etc. Dette er en del av domstolenes vanlige oppgave, og det er i og for seg ingen grunn til at ikke domstolene også treffer slike avgjörelser i forvaltningssaker. Dette er også i höy grad tilfelle i praksis (jfr. eksemplet hos Castberg: Innl. III utg. s. 112—16).

Note: Et illustrerende eksempel er ekteskapssakene. De behandles dels av forvaltningen, dels av domstolene. Er ektefolkene enige, kan de i en viss utstrekning velge den behandlingsform de foretrekker. Men avgjörelsen er nöyaktig den samme enten forvaltningen eller domstolene treffer den. — Ved revisjonen av ekteskapsloven i 1937 foreslo Justisdepartementet domstolsbehandling av ekteskapssaker i langt större grad enn för og uttalte bl.a. (Ot.prp. nr.13/1937 s. 4): »Som et argument mot domstolsbehandling har det vært anfört at avgjörelsene i meget stor utstrekning er av *skjönnsmessig* art. Departementet kan imidlertid ikke innse hvorfor en fylkesmann eller et departement skulle ha bedre evne til å treffe skjönnsmessige avgjörelser enn en domstol.»

Forvaltningens skjönn kan i loven være mer eller mindre bundet. I enkelte tilfelle er det klart at skjönnet er rettsanvendelse, i andre tilfelle kan det være tvilsomt om loven i det hele legger noe rettslig bånd på forvaltningens skjönnsmessige vurdering. Gjelder det å avgjöre hvor en skatteyter har bopel i skattelovens forstand, om en virksomhet er drevet ervervsmessig eller til stadighet, om en kjöring med motorvogn skjer regelmessig eller i rute, om et strök er bymessig bebygget o.s.v. krever nok avgjörelsen en skjönnsmessig bedömmelse, men denne bedömmelse er knyttet til objektive kjennemerker som også kan brukes ved bedömmelsen av andre tilfelle. Det kan være lite tvilsomt at avgjörelsene i disse tilfelle kan pröves av domstolene. Det samme gjelder en rekke *vurderingsnormer,* — således spörsmålet om hederlig vandel, utilbörlig

opptreden, urettskaffent forhold, misbruk av sterke drikke, urimelig eller utilbörlig pris, god forretningsskikk o.a. Loven bruker i disse tilfelle såkalte »rettslige standarder» hvis anvendelse domstolene kan pröve, idet de viser til en målestokk som kan erkjennes på objektivt grunnlag. I denne sammenheng kan også nevnes spörsmålet om en offentlig tjenestemann (lov av 15/2 1918 § 24) eller en lærer (lov av 16/7 1936, § 32) er »skikket» for sin stilling eller har utvist et »uverdig forhold» eller hvorvidt en sjöman (lov av 27/6 1947 § 21) er »uskikket eller grovt gjentagne ganger har krenket sine tjenesteplikter eller på annen måte har vist seg uverdig til videre tjenestegjöring til sjös». Ofte vil nok i slike saker omstendighetene være forskjellige i hvert enkelt tilfelle, men likevel må en si at kravet til norm er oppfylt idet det blir en viss objektiv standard innen vedkommende tjenestegren det kommer an på.

Note: Etter krigspensjoneringslovene kan departementet helt eller delvis nekte pensjon når vedkommende söker antas å ha gjort seg skyldig i »grovt uverdig forhold». Hva som etter loven er »grovt uverdig forhold» kan domstolene pröve. Se Rt. 1956 s. 234.

I mange tilfelle er imidlertid lovens formulering så vag og ubestemt at det synes mer eller mindre overlatt til vedkommende forvaltningsmyndighets *subjektive* skjönn hvilket faktisk innhold den skal gis. Dette gjelder således hvor en forvaltningsakt kan nektes eller fremmes av »samfunnsmessige hensyn» eller »almene interesser» og lignende. Det samme gjelder uttrykk som »når særlige grunner er for det», »særlige hensyn» eller »særlige forhold» foreligger etc.

Note: Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret s. 599 kaller disse og lignende formuleringer »elastiske lovbestemmelser» og lærer at forvaltningens skjönn ikke kan pröves så lenge elastisitetsgrensen ikke er overskredet.

Men forvaltningen kan heller ikke i slike tilfelle treffe sin avgjörelse på helt subjektivt grunnlag. »Samfunnsmessige interesser» eller »almene hensyn» foreligger bare når det uten hensyn til partipolitisk syn må antas å være i samsvar med den alminnelige oppfatning i samfunnet at en forvaltningsakt fremmes eller nektes. Heller ikke er et hvilket som helst faktum eller omstendighet et »særlig forhold» eller en »særlig grunn» som kan begrunne forvaltningsavgjörelsen. Det »særlige forhold» som påberopes, må ha sammenheng med lovens sakområde og ligge innenfor rammen av det formål loven har. Det er i seg selv intet i veien for at avgjörelser som her er nevnt, legges til domstolene.

Note: Jfr. Rt. 1903 s. 340 hvor Höyesterett fastslo at spörsmålet om hva som skal forståes med »særlige forhold i en kjöbstad» i henhold til lov av 18/6 1884 § 11 var det domstolenes sak endelig å avgjöre. Da loven ble avlöst av lov av 17/5 1904 s 28 og man önsket å avskjære domstolenes prövingsrett, ble bestemmelsen derfor formulert slik at skjenkeavgiftene nå kan forhöyes av bystyret og departementet »så fremt særlige forhold *etter disse myndigheters skjönn* gjör dette önskelig». Jfr. også Rt. 1912 s. 97.)

Etter prislovens § 18 er det domstolene som avgjör om forretningsvilkår »åpenbart er i strid med almene interesser. Vi har i vår rett ikke få eksempler på att disse og lignende avgjörelser er tillagt domstolene.

Note: Jfr. den tidligere trustlov av 1926 § 14. Se også Livsforsikringskomiteens innst. s. 162—166.

Under behandlingen av prisloven ble det sterkt kritisert at slike ubestemte formuleringer ble brukt. Det ble spesielt pekt på — således av Den norske sakförerforening — at domstolskontrollen derved ville undergraves. Det er riktig at slike bestemmelser gir liten vegledning. Det må også være riktig å söke å unngå vage og ubestemte formuleringer hvor avgjörelsen har betydning for den enkeltes rettsstilling.

Note: Jfr. også Castbergs uttalelser N.A.T. 1952 s. 288—289.

Men på den annen side må det ikke overses at når administrasjonen etter en helhetsvurdering finner at »samfunnsmessige hensyn» eller »særlige forhold» taler for en bestemt forvaltningsavgjörelse, er dette ikke et »fritt» skjönn. Administrasjonen er pliktig til å ta standpunkt til om slike hensyn eller forhold foreligger og er bundet av sin egen avgjörelse. Det er derfor heller ikke naturlig å se disse avgjörelser som »hensiktsmessighetsskjönn». Det er i virkeligheten et *subsumsjonsskjönn* som foreligger også her.

Det vil fremgå av det anförte at grensen for domstolenes prövingsrett er meget vid. Men dette er både riktig og nödvendig. Domstolene skal kontrollere forvaltningsvedtakets lovlighet. Dette krav kan man ikke — og bör man ikke — slå av på, med mindre loven selv har avskåret eller begrenset prövingsretten. Dette kommer jeg senere tilbake til.

Det er galt å si — hva man av og til ennå kan se i domsgrunner — at forvaltningens skjönn ikke kan pröves av domstolene. Det motsatte er tilfelle. All rettsanvendelse selv hvor det gjelder de mest konkrete rettsbegreper kan gjöre en skjönnsmessig vurdering nödvendig. Det er ikke

den skjönnsmessige side av vedtaket som domstolene ikke kan pröve. Det er tvertimot på dette område kontroll er mest nödvendig. Det avgjörende må være om loven ved sin formulering — den være vag og ubestemt — har ment å binde forvaltningsmyndigheten. — Er det tilfelle, er forvaltningsmyndighetens skjönn anvendelse av loven og domstolene har plikt til å pröve om forvaltningen har fulgt lovens anvisning, m.a.o. pröve om loven er anvendt riktig. Dette må gjelde selv om lovens anvendelse krever en meget vid skjönnsmessig vurdering. Domstolene kan ikke unnskylde seg med at skjönnet er vanskelig, og at forvaltningen forstår saken best. — De kan heller ikke si at lovens formulering er så vag eller ubestemt (så elastisk) at forvaltningen derfor må ha avgjörelsen. Inneholder loven en begrensning av den offentlige myndighet, er skjönnet et rettsanvendelsesskjönn (subsumsjonsskjönn) og avgjörende for vedtakets lovlighet. Domstolene er da såvel berettiget som forpliktet til å sette sitt skjönn i forvaltningens sted. Noe annet er at domstolene i slike tilfelle vanskelig vil finne grunnlag for å tilsidesette forvaltningens skjönn. Men dette er at helt annet spörsmål og har intet å gjöre med den adgang domstolene har til å pröve skjönnet.

Den senere tids utvikling i *dansk* forvaltning på dette område har interesse også for norsk rett. — Under arbeidet med den nye danske lov om monopoler og konkurransereguleringer kom det prinsipielle syn på omfanget av domstolenes prövingsrett etter min mening klart frem.

Etter den danske prisavtalelov av 30. mai 1940 kunne priskontrollrådets avgjörelser ikke pröves av domstolene. Avgjörelsene kunne påklages til en særskilt ankenemnd på 3 medlemmer. Ankenemnda ga *innstilling* til departementet som traff den *endelige* avgjörelse. Imidlertid ble det i Danmark reist krav om at ankenemndas avgjörelser skulle kunne pröves av domstolene, og da prisavtaleloven ble avlöst av den nye lov om monopoler og konkurransereguleringer av 25. mars 1955, ble det foreslått at »lovligheten» av ankenemndas avgjörelser skulle kunne bringes inn for domstolene av de private parter eller av departementet. Formuleringene i den nye lov er imidlertid meget vide. Ankenemnda kan således treffe avgjörelse om »urimelig innskrenkning i den frie ervervsutövelse», om »skadelig virkning av vesentlig betydning», »om omstendighetene gjör det særlig påkrevet» etc., og under lovens behandling oppsto det tvil om hvilket omfang domstolenes prövingsrett ville få dersom loven fikk den formulering at domstolene kunne pröve *lovligheten* av avgjörelsene. Spörsmålet ble forelagt professorene Poul Andersen og Hurwitz som begge var av den mening at domstolene ville kunne pröve ankenemndas avgjörelser i henhold til disse vide formuleringer

fullt ut, idet dette ville falle inn under en pröving av avgjörelsenes lovlighet. Professorene uttalte imidlertid samtidig at de ikke var sikker på om *domstolene* ville gå så langt, dersom domstolenes kompetanse i loven ble begrenset til å pröve »lovligheten». For da å oppnå en fullstendig etterpröving av vedtakene, strök man i den endelige lov bestemmelsen om at det var avgjörelsenes »*lovlighet*» domstolene skulle pröve, slik at loven nå bare sier at »den av ankenemnden truffne avgjörelse» kan innbringes for domstolene. Den samme bestemmelse om domstolenes kompetanse har man nå også fått i den nye danske lov om ervervsökonomiske foranstaltninger, vareforsyning m.v. av 9. desember 1955. Også i denne lov har man en ankenemnd, og det heter kort og godt at nemndas avgjörelser kan pröves av domstolene. I begge disse tilfelle har man således ikke villet ha noen begrensning av domstolenes kompetanse i loven. Men loven forutsetter at domstolene har den vide kompetanse, som samsvarer med det prinsipielle syn som foran er gjort gjeldende for den norske domstolkontroll.

Note: Noen eksempler fra andre land hvor generalklausulen gjelder har interesse i denne sammenheng.

Fransk rett sondrer mellem »compétence liée» og »compétence discrétionnaire». Når det gjelder forvaltningens »compétence liée», hvor domstolene har full kontrollmyndighet både m.h.t. faktum og lovens anvendelse, har de franske forvaltningsdomstoler gått like langt som hevdet i teksten for norsk rett, og dette har ikke voldt noen vanskeligheter i praksis. Conseil d'État anser seg således kompetent til å pröve om en foranstaltning er »nödvendig», om »almene hensyn» er til stede etc. — De fleste franske ekspropriasjonslover bestemmer at ekspropriasjon kan skje »pour cause d'utilité publique». Det hersker ingen tvil om att forvaltningsdomstolene kan pröve om dette vilkår er til stede. —

Tysk rett taler på dette område om »*unbestimmte Rechtsbegriffe*». Dröftelsen av i hvilken utstrekning forvaltningsdomstolene kan pröve slike rettsbegrepp har fått ny aktualitet etter att generalklausulen ble grunnlovfestet. Den herskende oppfatning er at »unbestimmte Rechtsbegriffe» — i samsvar med hva også alltid har vært antatt i österrikisk rett — fullt ut hörer under domstolskontrollen. Som slike ubestemte rettsbegrep nevnes i teorien nödvendighet, pålitelighet, fattigdom, offentlighet, offentlig interesse, offentlig hensyn, sikkerhet, fare, almenvellet (Wohl der Allgemeinheit). Begrunnelsen er at loven med disse begrep har ment å innföre en »Bindung» av forvaltningsmyndigheten. — Det er ikke en »viljesakt» av vedkommende forvaltningsorgan, men en »erkjennelseakt» (»Erkenntnisakt») som det er spörsmål om. Det rår derimot en viss meningsforskjell om hvilken vekt forvaltningsdomstolen ved sin avgjörelse skal tillegge forvaltningsmyndighetenes vurdering i disse sakene. Men som nevnt i teksten er dette spörsmål et annet enn det prinsipielle spörsmål om domstolkontrollens omfang. — Som eksempel fra rettspraksis kan nevnes en dom av Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz av 28. mai 1956, hvor retten har prövet om en rutebevilling ville stride mot »offentlige samferdselsinteresser». Samme rett har også i en dom av 4. juni 1954 prövet om opprettelsen av en bankfilial »unter Berücksichtung der örtlichen und gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisse gerechtfertigt erscheint».

I *engelsk rettspraksis* har som nevnt den lære vært sterkt fremherskende at domstolene ikke må sette sitt skjönn (sin vurdering) istedenfor forvaltningsmyndighetene. Men likevel har domstolene gått ganske langt i å pröve forvaltningens såkalte »qualified discretion». — I 1956 fikk man i England en ny lov, Restrictive

Trade Practices Act, som synes å ha atskillig interesse for rettsutviklingen. Etter denne lov skal konkurranseregulerende avtaler registreres (som hos oss etter prisloven). Loven organiserer en ny domstol, Restrictive Practices Court, som skal ha 5 dommere, hvorav 3 skal være High Court-dommere. Dersom registreringsmyndigheten finner at en konkurranseavtale er »*contrary to public interest*», skal spörsmålet forelegges domstolen til avgjörelse. Domstolens jurisdiksjon er i loven uttrykkelig fastsatt til avgjörelse av om avtalen er mot offentlig interesse. Herunder avgjör domstolen bl.a. om en avtale er »reasonably necessary» for å beskytte forbrukerne, om opphevelsen av en avtale må antas å ha alvorlig og varig skadelig innflytelse på graden av arbeidslöshet i et distrikt etc. Det sto strid om loven, idet opposisjonen (labour) mente at spörsmålet om »public interest» (off. interesse) ikke burde tillegges en domstol.

3. *Tolking av forvaltningslovgivningen når det gjelder subsumsjonen* (rettsanvendelsesskjönnet).

Som det framgår av det som er anfört, skulle domstolenes kompetanse når det gjelder lovanvendelsen prinsipielt ikke volde noen vanskelighet. Men som allerede nevnt kan den enkelte lov avskjære eller begrense prövingsretten. Dette kan loven også gjöre m.h.t. lovanvendelsen, og særlig kan dette være nærliggende når lovanvendelsen beror på et skjönn (rettsanvendelses- eller subsumsjonsskjönn). — Hvor rettsanvendelsesskjönnet ikke kan pröves, er derfor grunnen ikke at prövingen ligger utenfor domstolenes kompetanse etter generalklausulen, men at loven i det enkelte tilfelle har beskåret prövingsretten. Hvor dette er gjort ved uttrykkelig bestemmelse i loven, er saken klar. I hvilken utstrekning slike bestemmelser finnes i vår lovgivning behandles senere. Men hvor loven ingen klar eller uttrykkelig bestemmelse har, kan det likevel være at en riktig *tolking* av vedkommende lov viser at det er lovens *mening* at et rettsanvendelsesskjönn ikke skal kunne pröves av domstolene. Det sier seg selv at en slik tolking vil være mer nærliggende jo mer vag og ubestemt lovens formulering er. Det er her hovedvanskeligheten möter oss i praksis.

Det er selvfölgelig vanskelig i alminnelighet å si noe om hvordan forvaltningslovgivningen skal tolkes. — Castberg (Innl. III s. 108) uttaler: »Det kan undertiden være tvilsomt hvorvidt loven har ment at den enkeltes rett eller plikt skal bero på hva et forvaltningsorgan skjönnsmessig bestemmer eller ikke. Dette lovfortolkningsspörsmål kan selvsagt ikke besvares generelt. Man kan bare fastslå at tendensen i den moderne lovgivning hos oss som i andre land går i retning av å henskyte til forvaltningsorganer skjönnsmessige avgjörelser angående individenes rettigheter og plikter i de enkelte tilfelle, særlig overfor det offentlige. Men uten slik uttrykkelig bestemmelse i loven må man kunne bygge på

det fortolkningsprinsipp at lovens mening er å henskyte de skjönnsmessige avgjörelser endelig til forvaltningsorganene.» Det siste går meget vidt. Skulle man legge dette helt ut til grunn, ble det ikke meget igjen av domstolenes kontroll med forvaltningens avgjörelser. De aller fleste forvaltningsavgjörelser som griper inn i den enkeltes rettsstilling, er som nevnt mer eller mindre skjönnsmessige. Etter min mening er det neppe heller berettiget å bruke en slik generell tolkingsregel.

Utgangspunktet må være at forvaltningsmyndighetene ikke kan treffe vedtak som griper inn i den enkeltes rettsstilling, uten at loven klart gir adgang til det. Så langt loven er bestemmende for forvaltningsmyndighetenes avgjörelser, må domstolene kunne kontrollere om den er riktig anvendt. Det dreier seg her om en viktig rettsverngaranti. Jeg vil tro at lovgiveren önsker i störst mulig utstrekning å opprettholde et prinsipp som er så grunnleggende i rettssamfunnet. Tolkingsregelen bör derfor etter min mening være den motsatte av den Castberg stiller opp. Domstolenes kontroll når det gjelder subsumsjonsskjönnet er så viktig for rettssikkerheten at det hvor den fravikes bör være en selvfölge at dette kommer til klart uttrykk i lovteksten. Det er dette syn vi etter min mening bör legge til grunn for tolkingen.

Dette utelukker ikke at det på enkelte, begrensede, forvaltningsområder kan oppstilles en tolkingsregel. Således må i norsk forvaltningsrett, når forvaltningsaktens fremme er betinget av *et offentlig behov,* loven nok tolkes slik at den enkeltes rett og plikt da skal være avgjort ved administrasjonens skjönn, som domstolene ikke kan pröve.

Også i disse tilfelle kan det fra et rettsvernsynspunkt kritiseres at det offentliges behov på denne måte skjönnsmessig og bindende for den enkelte borger fastsettes av forvaltningens egne organer. Men etter rettspraksis er dette sikker rett.

Note: Dette gjelder således i ekspropriosjonssaker, hvor beslutningen om ekspropriasjon beror på et skjönn fra vedkommende myndighets side, — f.eks. jernbanens rett til å ekspropriere grunn til »for jernbanen nödvendige» innretninger (Rt. 1908 side 145), fengselsmyndighetenes ekspropriasjon av grunn som »findes fornöden» (Rt. 1923 II side 246), vegvesenets ekspropriasjon av »det til offentlige vegers vedlikehold 'nödvendige' materiale samt 'fornöden' grunn til fremkomstveg», veglovens § 60 (Rt. 1955 s. 267), Finansdepartementets avgjörelse av hvilket husrom »som trengs for å skaffe plass til offentlige kontorlokaler» (lov av 27/7 1918 § 1, jfr. Rt. 1949 side 564).

I Danmark er etter den nye grunnlovs § 73 pkt. 3 rettstilstanden en annen. §73 pkt. 3 bestemmer at ethvert spörsmål om ekspropriasjonsaktens lovlighet kan innbringes for domstolene. Inneholder en ekspro-

priasjonslov bestemmelse om at det til et formål kan eksproprieres »de fornödne arealer», kan domstolene i Danmark ikke unnslå seg for å pröve om arealet er nödvendig, idet dette er et vilkår for ekspropriasjonsaktens lovlighet. Jfr. Poul Andersen i N.A.T. 1954 side 97.

Også på enkelte andre områder vil nok formodningen være for at det er lovens mening å begrense domstolskontrollen. Således hvor det dreier seg om mengde- eller prisskjönn eller om særlig faglig eller teknisk dyktighet. Men som hovedregel kan det etter min mening ikke oppstilles noen formodning om at domstolene ikke skal ha kompetanse til å pröve rettsanvendelsesskjönnet. Man må kreve at dette klart fremgår av loven selv.

4. *Forvaltningsskjönnet.*

Som nevn foran (s. 68) vil forvaltningsvedtaket ofte inneholde et 4. ledd. Selv om alle vilkår som loven stiller opp for et vedtak, er oppfylt, kan det likevel bero på en vurdering — et skjönn — av vedkommende forvaltningsmyndighet om en bestemt forvaltningsakt skal fremmes eller nektes. Loven bruker da gjerne den formulering at forvaltningsmyndigheten *kan* treffe vedtaket. Eller loven sier at en bestemt rett ikke kan oppnås eller virksomhet utöves uten tillatelse av forvaltningen (oftest et departement). Den overlater således den endelige avgjörelse til forvaltningsmyndigheten uten å binde forvaltningsmyndighetens avgjörelse til noe bestemt vilkår i loven selv. Det er da meningen at forvaltningen skal stå fritt. Jeg skal nevne noen eksempler: Selv om alle de vilkår konsesjonslovene stiller for erverv av skog, jord, vannfall etc. er oppfylt, kan likevel myndighetene nekte konsesjon, dersom man etter en samlet vurdering ikke finner det önskelig å innvilge söknaden. Det samme gjelder bevilling til salg eller skjenkning av rusdrikk etter lov av 5. april 1927, eller til rutebil- og drosjekjöring i henhold til samferdselsloven. Spörsmålet om en utlendings arbeidstillatelse etter lov av 27/7 1956 § 10 og oppholdstillatelse etter samme lovs § 6 avgjöres også ved fritt skjönn av henholdsvis Statens Utlenningskontor og vedkommende politimester. På pris- og omsetningskontrollens område er det i en rekke tilfelle overlatt til vedkommende forvaltningsmyndigheters skjönn om reguleringstiltak skal treffes.

Det er ikke mulig å finne noen linje eller prinsipp som lovgiveren följer for slike »kan-lover». I enkelte tilfelle gjelder det nye og uprövde forvaltningsområder, hvor man först etter en tid kan gi bindende be-

stemmelser. Man er ikke kommet så langt at rettsbegrep eller rettslige standarder kan brukes. Eller forholdet kan være at vedkommende forvaltningsområde er så komplisert og omfattende, at nærmere regler som binder forvaltningen, ikke kan gis, eller at man viker tilbake for arbeidet med å gi slike bestemmelser.

Note. Eksempel: Ved midlertidig lov av 30. juni 1950 ble det innfört bevillingstvang for erverv av merkepliktige fiskefartöyer. I lovens § 2 oppregnes de som bevillingsmyndigheten — departementet eller den dette bemyndiger — *fortrinsvis kan gi* slik tillatelse til, men departementet sto ellers fritt. Ved lov av 29/6. 1956 er nå § 2 endret slik at det nå er fastsett i loven hvilke personer og selskap bevilling »*kan gjevast til*». Under næmere angitte vilkår og såfremt »ökonomiske eller andre viktige omsyn» tilsier det, kan bevilling også gis til andre.

I andre tilfelle er det *arten* av vedkommende forvaltningsvedtak som er bestemmende. Det sier seg selv at på enkelte forvaltningsområder må administrasjonen ha den endelige avgjörelse, særlig hvor det gjelder den sosiale og ökonomiske forvaltning. Konsesjonssaker har f.eks. ikke bare betydning for de parter som direkte er interessert, men de har ofte også stor samfunnsmessig betydning. Enkelte av disse saker er så viktige at loven har bestemmelse om at konsesjonssöknaden skal forelegges Stortinget, og selv om dette ikke er påbudt i loven, vil regjeringen likevel ofte gjöre det. På samme måte når det gjelder reguleringer på det ökonomiske område. Disse er avhengig av den ökonomiske utvikling og den ökonomiske politikk som föres til enhver tid. Selv om forvaltningens vedtak på de områder det her gjelder, griper sterkt inn i den enkeltes rettsstilling, må den endelige avgjörelse ligge hos administrasjonen. Man står her overfor problemer som den såkalte fullmaktslovgivning reiser. Under debatten om rettsverngarantiene har de vide fullmakter til forvaltningen vært sterkt kritisert. Den enkelte borger blir stadig mer avhengig av myndighetenes fri bedömmelse av hva som er hensiktsmessig eller önskelig. Dette synes imidlertid uunngåelig under den samfunnsutvikling som pågår. Desto viktigere blir imidlertid da en riktig og klar erkjennelse av de rettsverngarantier vi har — også på dette område.

At et vedtak kan treffes etter forvaltningsmyndighetenes fri vurdering, betyr ikke annet enn at de lovsted som gir hjemmel for vedtaket, ikke har noen bestemmelse som binder vedkommende myndighet når den skal treffe sin avgjörelse, og det blir derfor ikke spörsmål om noen kontroll av »lovligheten» fra domstolenes side. Man sier gjerne at »forvaltningsskjönnet» ikke kan pröves av domstolene. Men dette er ikke

helt riktig. Også dette skjönn er undergitt en viss domstolskontroll, og denne del av domstolskontrollen er i dag viktig og vesentlig som rettsverngaranti. Men prövingsretten er her mer begrenset enn den alminnelige domstolskontroll av vedtakets lovlighet.

For alle vedtak forvaltningen treffer — også for forvaltningsskjönnet — gjelder visse grunnleggende prinsipper hvis overholdelse domstolene kan pröve. Under gjennomgåelsen av domstolskontrollens forfatningsmessige side ble det påvist at domstolene har en viss forfatningsmessig rett til å pröve et forvaltningsvedtak selv i de tilfelle hvor loven uttrykkelig har avskåret prövingsretten. Også når det gjelder forvaltningsskjönnet er det loven som utelukker domstolene. Men den fremgangsmåten lovgiveren har brukt, er forskjellig. I det förste tilfelle er forvaltningen bundet under lovens anvendelse, men loven bestemmer samtidig at forvaltningens anvendelse av loven ikke skal kunne pröves av domstolene. I det siste tilfelle er loven formulert slik at det ikke blir tale om noen »lovanvendelse» fra forvaltningens side. Domstolskontroll med lovligheten er således allerede fra först av utelukket. Men i begge tilfelle er domstolenes stilling den samme. De har rett og plikt til å kontrollere at forvaltningsmyndighetene ikke overskrider grensene for sin myndighet eller misbruker sin makt.

Man kan si at denne del av domstolskontrollen har sin hjemmel i forfatningen, at den fölger av generalklausulen eller er en konsekvens av legalitetsprinsippets gjennomföring. Det avhenger av forholdene i det enkelte land. Men i alle tilfelle er denne myndighet for domstolens en nödvendig forutsetning i alle rettssamfunn. Det er viktig å fastholde at domstolene ved all myndighetsutövelse overfor den enkelte borger kan kontrollere at forvaltningsmyndighetene ikke misbruker sin makt. Denne prövingsrett har domstolene også i de tilfelle hvor domstolskontrollen er uttrykkelig avskåret i loven. Men den er mest praktisk når det gjelder forvaltningsskjönnet, og behandles derfor i denne sammenheng. *Forvaltningsskjönnet* kan domstolene underkjenne på to grunnlag, nemlig a) når vedtaket söker å realisere et formål som ligger utenfor loven og b) når vedtaket er vilkårlig. — I begge tilfelle dreier det seg om overskridelse eller misbruk av myndighet.

ad a. Vedtaket fremmer et formål som ligger utenfor lovens ramme. (Détournement de pouvoir.)

Som oftest gir forvaltningen ingen begrunnelse for sitt frie skjönn. Professor Andenæs sammenligner meget treffende forvaltningens frie

skjönn med lagrettens kjennelse i straffesaker. Den er enten ja eller nei. Det er ikke mulig å vite hva skjönnet har lagt vekt på. Men i enkelte tilfelle kan dette likevel konstateres. Best kjent er »Rådhushospits-dommen» (Rt. 1933 side 548). Oslo formannskap hadde nektet en skjenkebevilling med 11 mot 10 stemmer. Et av formannskapsmedlemmene hadde vært uforsiktig nok til å uttale at han stemte for nektelse fordi Rådhushospitsets innehaver »var i konflikt med fagorganisasjonen». Men denne motivering lå utenfor lovens formål, og Höyesterett tilsidesatte formannskapets nektelse som ugyldig.

Note: I en ny dom 26/5 -57 har höyesterett i en sak ang. en hotellbevilling stadfestet rettsoppfatningen i Rådhushospitsdommen.

Det har etter min mening stor betydning at domstolene er klar over sin myndighet til å påse lovens formål overholdt. For dansk rett har særlig Poul Andersen gått sterkt inn for domstolenes kontroll av »maktmisbruk», og — når det gjelder norsk rett — uttaler professor Knoph (Hensiktens Betydning s. 102—103): »Forvaltningstjenestemannen plikter ikke bare å fölge lovens bokstav, også *lovens ånd er bindende for ham.* Han plikter når han treffer sin beslutning å handle til fremme av de formål som loven önsker tilgodosett, og handler han i annen hensikt, handler han rettsstridig.» Dette er sikkert riktig for vår forvaltningsretts stilling i dag, og må også få anvendelse for domstolenes kontroll med forvaltningens skjönnsmyndighet. Jeg skal nevne et eksempel fra forvaltningens praksis. Vår samferdselslov av 1947 bestemmer at departementet kan innföre ordningen med rutebevilling selv hvor det gjelder transport som et foretakende driver for sine egne varer — dersom hensynet til transportruter eller »andre samfunnshensyn» krever det. I henhold til denne bestemmelse innförte Samferdselsdepartementet bevillingstvang for fiskebilruter. Justisdepartementet (saken kom ikke for domstolene) uttalte imidlertid at dette stred mot lovens formål. Samferdselsloven skulle regulere *samferdselen* og ikke *fiskeomsetningen.*

Note: I engelsk rett sondrer man i teorien mellom »improper purpose» og »improper motive». Det förste skal domstolene kunne ta i betraktning, det annet ikke. Jfr. Wade & Phillips: Constitutional Law s. 290. Se også Herlitz III s. 408. Det kan ikke sees at denne sondring har noen betydning — i alle fall ikke i norsk rett. Et »ulovlig» motiv må domstolene alltid kunne ta i betraktning, dersom motivet har vært bestemmende for vedtaket.

ad b. Vilkårlige vedtak (maktmisbruk).

Vi har en rekke rettsavgjörelser som bygger på at domstolene kan tilsidesette forvaltningens vedtak når det bygger på et vilkårlig skjönn. Domstolene kan derfor alltid pröve forvaltningsskjönnet så langt som nödvendig for å avgjöre om vilkårlighet foreligger. Vanskeligheten er å avgjöre hvilke feil eller mangler som medförer at et skjönn må tilsidesettes som vilkårlig. Det er på dette punkt man i den senere tid har ment, hos oss som i andre land, å kunne merke en tendens hos domstolene til å gå noe lenger i å pröve forvaltningens skjönn enn tidligere. Den dom som hos oss går lengst er höyesterettsdom i Rt. 1951 s. 19, hvor Höyesterett fant Samferdselsdepartementets nektelse av en drosjebevilling rettsstridig, fordi departementet hadde lagt avgjörende vekt på at sökerne hadde vært passive medlemmer av NS under krigen. Höyesterett fant det i og for seg ikke uriktig at det ved avgjörelsen ble tatt i betraktning som et moment at sökerne hadde vært passive NS-medlemmer. Men avgjörelsen kunne ikke utelukkende bygge på dette hensyn. Dette fant retten var et »åpenbart stötende resultat» og »så urimelig og så stridende mot alminnelig samfunnsoppfatning» at Samferdselsdepartementets avgjörelse måtte »ansees rettsstridig og derfor erklæres ugyldig . . .»

Note: Höyesterett går i denne dom lenger enn Skeie: Civ. I (1. utg.) s. 95 som for at et skjönn skal være ugyldig som »åpenbart urimelig» krever at urimeligheten ikke kan forklares uten som utslag av »ond vilje», »grov uforstand» eller »grov forsömmelse». Jfr. også ang. »åpenbar urimelighet» som ugyldighetsgrunn uttalelser i Rt. 1953 s. 557 og s. 559. — (Avgjörelse av bygningsråd.)

Höyesterett har i denne sak prövet skjönnets rimelighet, og man kan kanskje si at dette er å gå lenger enn å pröve om skjönnet er vilkårlig. Det er klart at man beveger seg på usikker grunn når spörsmålet er å oppheve et skjönn fordi det er »stötende» eller »urimelig». Men så »åpenbart urimelig» kan et skjönn være at det ikke er et virkelig skjönn, men et vilkårlig vedtak, og domstolene har da adgang til å sette det til side. Dette er også dansk rett.

Note: Under debatten om Rigsdagens ombudsmann uttalte den danske justisminister, Helga Pedersen, i Folketinget den 10/2 -53 at domstolene »kan alene avgöre om den administrative akt falder indenfor lovens ramme, men kan derimod ikke bedömme spörgsmålet om handlingens rigtighed iövrigt d.v.s. om det konkrete skön som administrationen har udövet med hjemmel i den pågældende lov er

rigtigt — bortset vistnok fra de tilfælde hvor den administrative avgörelse har været åbenbart urimelig.» Jfr. også Max Sörensen i Ugeskrift for Retsvæsen 1950 s. 295.

Men selv om domstolene unntaksvis kan oppheve et forvaltningsskjönn fordi det er »åpenbart urimelig», må det samtidig for norsk rett sterkt fremholdes at spörsmålet om en forvaltningsavgjörelse er »urimelig» eller »ubillig» ikke er domstolenes, men forvaltningens sak. Kan det ikke godtgjöres at det er tatt usaklige hensyn, eller at likhetsprinsippet er krenket, og har man således bare vedtakets urimelighet å holde seg til, skal det meget til for at domstolene vil sette vedtaket til side som vilkårlig. Dette tror jeg er riktig tross den refererte dom fra 1951 synes å gå noe lenger.

Å fastslå som alminnelig regel at domstolene kan pröve om et forvaltningsskjönn er »åpenbart urimelig», gir heller ikke noen god avgrensning og kan före til utglidning. Går domstolene for langt i sin pröving av forvaltningsskjönnet, löper de en fare for å komme over på et område som ikke er rettspleie, men forvaltning. Domstolene blir da selv forvaltningsorganer, og dette vil i det lange löp gå ut over den uavhengighet og objektivitet som er så avgjörende, dersom rettspleien skal fylle sin oppgave. —

(iii) Lovbestemmelser som gir forvaltningen myndighet til å fastsette lovens anvendelsesområde.

Som allerede nevnt får man intet fullstendig bilde av domstolskontrollen uten at man har oversikt over i hvilken utstrekning lovgivningen har avskåret eller begrenset prövingsretten.

Slike bestemmelser er gitt ikke bare i en lang rekke lover på forskjellige forvaltningsområder, men finnes også i forskrifter utferdiget med hjemmel i delegert lovgivningsmyndighet.

Note: Jfr. Rt. 1950 s. 299.

Noen systematisk behandling av de fravik fra den vanlige domstolskontroll som på denne måte er gjort, har vi ikke. Det vil også före for langt — kanskje være nærmest uoverkommelig — å söke å gjennomgå denne lovgivning. Likevel kan det i samband med spörsmålet om prövingsrettens alminnelige omfang i norsk rett være riktig å nevne at i en

lang rekke lover — særlig fra den senere tid — har forvaltningen, som oftest vedkommende departement, fått myndighet til i tvilstilfelle selv å avgjöre hvordan begrepsbestemmelser i loven skal forstås, eller hvilke personer eller forhold som skal gå inn under den.

Note: Enkelte eksempler: Lov om krisetiltak til stötte for landbruket av *26. juni 1943* § *4:* »I tvilstilfelle avgjör vedkommende departement om en vare skal regnes som kraftfor. Avgjörelsens riktighet kan ikke pröves av domstolene.»

Lov om skogvern av *12. februar 1932* § *45:* »Denne lov gjelder for all skogmark. Hva der skal betraktes som skogmark avgjöres i hvert enkelt tilfelle av skogoppsynet. Skogoppsynets avgjörelse herom er ikke undergitt domstolenes pröveise.

Lov om margarinprodukter av *5. mars 1948* § *1:* »I tvilstilfelle avgjör vedkommende departement med bindende virkning om et produkt skal regnes for å höre under en av de varesorter som er nevnt ovenfor (margarin, fettemulsjon, matfett etc.)

Lov av *20. april 1951* § *2:* »I tvilstilfelle bestemmer vedkommende departement om et redskap skal anses som trål etter denne lov.»

Som eksemplene viser, bruker ikke loven den samme uttrykksmåte i alle tilfelle. I enkelte tilfelle heter det at departements avgjörelse er »endelig» eller »bindende». I noen tilfelle er det sagt at domstolene ikke kan pröve avgjörelsen. I atter andre tilfelle er intet sagt. Men meningen er nok, hvor det motsatte ikke klart fremgår, å utelukke domstolene i alle disse tilfelle. I 1913 fikk vi en ny lov om lukningstid for utsalgssteder. Spörsmålet om hvordan begrepet »utsalgssted» skulle forstås ble flere ganger forelagt og prövet av domstolene. Begrepet fikk derved etter hvert sin bestemte betydning og avgrensning. Da loven i 1926 ble endret, fikk lovens § 1 likevel följende tillegg: »Departementet avgjör i tvilstilfelle med bindende virkning om et utsalgssted kommer inn under vedtekten.» Et annet eksempel er »rutekjöring» og »fortjenestekjöring» i motorvognloven. Disse rettsbegreper kom inn i motorvognloven i 1912 og spörsmålet om hva loven forsto med »rutekjöring» og »fortjenestekjöring» ble etter hvert ganske godt fastlagt gjennom rettspraksis. Ved lovendring i 1930 ble det likevel bestemt at departementet i tvilstilfelle med bindende virkning kunne avgjöre om kjöring med motorvogn var av den art at den kom inn under »rutekjöring» eller »fortjenestekjöring» etter loven. Vi har flere lignende tilfelle.

Det er nærliggende å oppfatte bestemmelser av denne art som innskrenkninger eller ingrep i domstolenes kompetanse og dermed i den judisielle kontroll. Særlig gjelder dette hvor kompetansen tidligere har ligget udelt hos domstolene og så overföres til forvaltningen.

Vi står her overfor et alminnelig problem som er felles for all moderne forvaltning. Det er ikke mulig på forhånd å ha oversikt over alle de tilfelle som bör komme inn under lovens regel. Forholdene er så forskjellige og utviklingen vanskelig å forutse. Först ved lovens gjennomföring kan man få den erfaring som her er nödvendig. Selv innen eldre forvaltningsområder dukker det stadig opp nye tilfelle som volder tvil om lovens anvendelsesområde. Lovgiveren kan her velge mellom 2 lösninger. Han kan overlate det til domstolene og rettspraksis etter hvert å fastslå grensene for lovens anvendelsesområde. Viser det seg at domstolene fortolker loven for snevert eller for vidt, vil dette kunne rettes ved revisjon av loven. Denne fremgangsmåte er nok den forsiktigste og den som best trygger den enkeltes rettsstilling. Men lovgiveren kan også fölge en annen fremgangsmåte, nemlig å delegere til forvaltningen myndighet til, etter hvert som det oppstår tvil om lovens grenser, å avgjöre om tilfellet skal falle innenfor eller utenfor loven. Denne fremgangsmåte velges gjerne hvor det gjelder hurtig å få klarhet over lovens område, og hvor man ikke kan vente på rettens avgjörelse, som tar tid og som heller ikke kan få direkte betydning for andre enn parten eller partene i vedkommende sak. Særlig har vi i avgiftslovgivningen mange eksempler på at forvaltningen, som regelmessig også foretar oppkrevningen, har myndighet til å avgjöre spörsmålet om avgiftsplikt. Her kan man vanskelig vente på rettens avgjörelse.

Det tjener naturligvis til å trygge den enkeltes rettsstilling at området for forvaltningslovene fastsettes i klare og uttömmende begrepsbestemmelser, hvis forståelse endelig og bindende bestemmes ikke av forvaltningen, men av domstolene. Men hvor omhyggelig og forutseende lovgiveren er, vil det likevel være forhold han ikke har tenkt på eller kunnet forutse. I det moderne samfunn er det derfor ikke til å unngå at forvaltningen på enkelte områder må gis myndighet til å utfylle loven.

Note: Platou: N.A.T. 1938 s. 216.

Men når forvaltningen utöver denne myndighet, tolker den ikke gjeldende lov. Det er ikke domstolenes rettspleieoppgave forvaltningen overtar. Den opptrer som lovgiver. (Delegert lovgivningsmyndighet).

Note: Hvorvidt forvaltningen har fått slik myndighet til å utfylle loven og således ikke er bundet til streng anvendelse av lovens begrep, må imidlertid bero på en fortolkning av vedk. lovsted.

Domstolene kan i slike tilfelle som ellers kontrollere forvaltningens bruk av sin lovgivningsmyndighet i förste rekke om vedkommende for-

valtningsorgan har holdt seg innenfor fullmaktens ramme. Dette pröver domstolene fullt ut, men når det gjelder vedtakets innhold ellers, utöver forvaltningsmyndigheten det samme skjönn som en lovgiver, og lovgivningsskjönnet kan domstolene ikke pröve.

Note: Men vedtaket er et *forvaltningsvedtak* som kan være både individuelt og generelt, — og de vanlige regler om saksbehandlingen ved forvaltningsvedtak kommer naturligvis til anvendelse. —

Vi befinner oss her i et grenseområde, ikke mellom forvaltning og rettspleie, — men mellom lovgivning og rettspleie, hvor en rasjonell koordinering av anstrengelsene ikke sjelden synes å mangle.

Eks. Nylig fikk Höyesterett seg forelagt spörsmålet om *hvalkjött* etter torvvedtektene i Bergen var fisk eller kjött, — HR måtte ta standpunkt, men det eneste riktige ville vært at spörsmålet var blitt avgjort ved et tillegg til vedtektene. Da de ble gitt, hadde naturligvis konsipistene overhovet ikke tenkt på hvalkjött.

f. *Vurdering av den norske ordning av domstolskontrollen.*

1. *Det prinsipielle utganspunkt.*

Om det prinsipielle utgangspunkt ved vurderingen av vår forvaltningsrettspleie rår ingen meningsforskjell. I en rettsstat må forvaltningsorganene være bundet av de normer som lovgivningen fastsetter. Men det fölger da at forvaltningsorganene ikke selv i siste instans kan avgjöre om de overholder loven eller ei. Forvaltningen skal ikke være sin egen dommer. Kontrollen med at forvaltningsmyndighetene handler i samsvar med de rettsnormer som gjelder, må tilligge organer som er selvstendige og uavhengige i forhold til forvaltningen. Vi står her overfor et alminnelig grunnleggende prinsipp, som uavhengig av forfatningsformen har slått igjennom i alle rettssamfunn.

Utviklingen i Frankrike og Tyskland har forsåvidt særlig interesse, fordi den så klart viser hvordan forvaltningsordningen i moderne rettssamfunn nödvendigvis forutsetter særskilte selvstendige organer, som kan pröve lovligheten — legaliteten — av forvaltningens avgjörelser. Det er ikke lenger i samsvar med rettsoppfatningen at forvaltningsorganene selv — som tilfellet var i de fleste samfunn helt til langt inn i 2. halvdel av det 19. århundre — skal treffe avgjörelser om den enkeltes rettsstilling, som er like bindende og endelige som domstolenes avgjörelser. På det administrative forbunds möte i 1938 uttrykte daværende

ekspedisjonssjef Platou dette slik: »Det ligger i selve rettsstatens idé, at forvaltningsorganene under utövelsen av sin myndighet må være bundet av de normer som rettsordenen oppstiller. Men like så visst må det være et særkjenne for rettsstaten at kontrollen med at forvaltningsmyndighetene holder seg disse normer etterrettelig, tilligger organer som står utenfor og er uavhengige av forvaltningsmyndighetene, altså tilligger domstolene, det være seg særskilte forvaltningsdomstoler eller landets alminnelige domstoler . . .» Fastholdes dette, blir det *prinsipielt* av mindre betydning hvilken domstolsordning man har, om man bygger på den fransk-tyske ordning med et eget system av forvaltningsdomstoler, eller man följer den engelsk-amerikanske ordning, som i Norge og Danmark, og lar den rettslige kontroll med forvaltningen utföre av de alminnelige domstoler. Det avgjörende er at den rettslige kontroll utöves av selvstendige og uavhengige organer, som treffer bindende avgjörelser etter en betryggende saksbehandling. Valget mellom forvaltninsdomstoler og alminnelige domstoler blir da mer et spörsmål om den mest hensiktsmessige og praktiske måte å gjennomföre en effektiv rettslig kontroll på: hvilken ordning gir — slik forvaltningen foregår — den beste og mest effektive rettsbeskyttelse for den enkelte i samfunnet?

2. *Domstolskontrollen må være en legalitetskontroll.*

Hos oss har domstolene strengt holdt seg til at domstolskontrollen skal være en *legalitetskontroll.* Men en pröving av vedtakets lovlighet omfatter også rettsanvendelses — eller subsumsjonsskjönnet og har derfor vesentlig betydning som rettsverngaranti, også når det gjelder forvaltningens skjönn.

Mot den opfatning at domstolskontrollen prinsipielt skal være en legalitetskontroll, har det vært innvendt at man i forvaltningen ikke kan trekke noen klar og rasjonell grense mellom rettsspörsmål (legalitetsspörsmål) på den ene side og hensiktsmessighets-, rimelighets- og andre skjönnsspörsmål på den annen, eller som det også uttrykkes mellom forvaltning og rettspleie. På dette grunnlag hevdes det at man heller skal basere domstolskontrollen på en fullstendig gjennomgåelse av hele forvaltningens område og skille ut de saker som »fortjener» domstolsbehandling.

Note: Se Erik Hedfeldt: N.A.T. 1955 s. 423 flg.

Erfaringen viser imidlertid at grensen kan trekkes. Så å si i alle land er i dag domstolskontrollen en legalitetskontroll som bygger på generalklausulen, uten at spörsmålet om prövingsrettens omfang i praksis volder særlige vanskeligheter.

Et godt eksempel er *Finnland,* hvor Högsta Förvaltningsdomstolens kompetanse fra förste stund har vært begrenset til en kontroll av vedtakets rettslige side. Under arbeidet med loven av 24. mars 1950, som innförte alminnelig »besvärsrätt» (generalklausulen), overveide man först å innta i loven en nærmere definisjon av begrepet rättsbesvär: at noen påstår å være krenket i sin rett, som loven uttrykker det. Man oppga imidlertid å gi noen definisjon, idet man fant at den nærmere avgrensning som her er nödvendig, kunne overlates til rettspraksis. Men mange fryktet for at avgrensningen av prövingsretten — skillelinjen mellom »rättsbesvär» og »förvaltningsbesvär» ville bli vanskelig å trekke, og at Högsta Förvaltningsdomstolen ville bli oversvömmet av saker. Slik gikk det ikke. Reformen ble gjennomfört uten större vanskeligheter.

Utviklingen i *Danmark* viser at man heller ikke der synes å ha noen betenkelighet ved å undergi forvaltningens vedtak en alminnelig domstolskontroll hvis omfang i siste instans fastsettes av domstolene selv. Dette gjelder også vedtak på det sosiale, næringspolitiske og ökonomiske område, hvor regjeringen naturligvis må ha ansvaret for utviklingen.

En slik alminnelig legalitetskontroll er nå i prinsippet også godtatt av de svenske besvärssakkyndige.

Note: Se foran s. 52.

Slik må det også være. Det er loven (den skrevne og den uskrevne) som fastsetter grensen mellom det lovlige og det rettsstridige. Men det er domstolene som i siste instans må anvende loven og trekke denne grensen — på forvaltningens område som på alle andre områder i samfunnet. I mange forvaltningssaker kan dette være en vanskelig oppgave, men det er ingen avgjörende innvending.

Legalitetspröving på grunnlag av generalklausulen sikrer også likhetsprinsippet. En oppregning (enumerasjonsprinsippet) blir alltid ufullstendig og mer vilkårlig.

Note: Et eksempel fra svensk rett er illustrerende. Söknad om kjörekort for motorvogn og söknad om bevilling (löyve) til å drive yrkesmessig motorvogntrafikk behandles begge av länsstyrelsen. Klage over lovligheten av länsstyrelsens avgjörelse behandles imidlertid forskjellig. Klagen angående kjörebevilling behand-

les av Regjeringsretten, mens saken om bevilling til yrkesmessig motortrafikk behandles av regjeringen. De förste saker finnes nemlig på den katalog over saker som Regjeringsretten skal avgjöre, de siste derimot ikke.

Undertiden anföres som en mangel at legalitetskontrollen ikke er omfattende nok. Det ville gi borgerne större beskyttelse dersom også den rent forvaltningsmessige side av myndighetsutövelsen kom inn under en kontroll i judisielle former. (Jfr. Castberg: Innl. III s. 103.) Den svenske regjeringsrett pröver alle sider av vedtaket — også rene hensiktsmessighetsspörsmål — helt på samme måte som en overordnet administrativ instans. Dette har man i Sverige ansett som en stor fordel.

Note: På juristmötet 1951 forsvarte prof. Herlitz ordningen (Forh. s. 244): »Man säger att allmänna intressen är engagerade... Ja, naturligtvis. Men problemet är ju just att väga dessa allmänna intressen emot de enskildas rätt. Man säger att det ofta är fråga om en lämplighetsprövning — och då skall väl inte regeringsrätten vara med. Däremot sätter jag bara vad jag nyss antydde: att just regeringsrättens ingripande på det skönsmässiga området har varit av utomordentlig betydelse för oss, därför att den har fått tillfälle att där utan direkt stöd av lag utveckla vissa betydelsefulla handlingsnormer för de förvaltande organen. Det är sålunda själva livsnerven i vår rättskontroll över förvaltningen som befinner sig i fara...»

Det sier seg imidlertid selv at det ikke ville være mulig å gi en domstol alminnelig (generell) myndighet til å avgjöre om forvaltningens vedtak er rimelige eller hensiktsmessige. Når den svenske regjeringsrett har kompetanse også m.h.t. den rent forvaltningsmessige side av vedtaket, er forklaringen at dens saksområde er begrenset til bestemte lover (enumerasjonsmetoden), og at den således ikke har noen generell kompetanse i forvaltningssaker. De sakområder hvor regjeringen må ha den endelige forvaltningsmessige avgjörelse, kan naturligvis ikke overlates Regjeringsretten, og resultatet er at disse saker avgjöres av regjeringen uten adgang til noen domstolskontroll av vedtakenes lovlighet. Som eksempel kan nevnes at Regjeringsretten ikke har kompetanse når det gjelder krise- og reguleringslovgivningen etter krigen. Alle avgjörelser på disse viktige områder treffes — såvidt jeg har forstått — av forvaltningen uten noen rettslig kontroll overhodet, mens vi i Norge i etterkrigsårene har hatt en rekke store saker av denne art, hvor domstolene har prövd lovligheten av forvaltningens vedtak.

Hos oss ville det bety et radikalt brudd med vår gjeldende ordning om domstolskontrollen også skulle omfatte den rent forvaltningsmessige del av avgjörelsen. Her må vi falle tilbake på den parlamentariske og den konstitusjonelle kontroll. Prinsipielt må det også være det riktige

at rene forvaltningsmessige spörsmål ikke overlates til avgjörelse av en domstol, den være aldri så selvstendig og uavhengig. At det her dreier seg om to forskjellige oppgaver som bör holdes atskilt, viser kanskje utviklingen i Frankrike best, hvor man fra en felles behandling gjennom utviklingen av Conseil d'État er nådd fram til en prinsipiell skillelinje mellom de to oppgaver. Det synes ikke vel begrunnet at domstoler som ikke har noe politisk ansvar skal treffe rene forvaltningsmessige vedtak, hvilket igjen kan skade deres stilling som rettspleieorganer.

På den annen side er det naturligvis et önskemål fra et rettsvernsynspunkt at forvaltningen i störst mulig utstrekning kommer under domstolskontroll. Dette bör imidlertid ikke skje för forvaltningen på vedkommende sakområde har festnet seg slik at vedtakene er helt »avpolitisert», og man derfor kan binde fastsettelsen av det hensiktsmessige og önskelige til bestemte direktiver. Men da er grunnlaget for den rettslige kontroll til stede,og da bör også den endelige avgjörelse ligge hos domstolene.

Men selvfölelig vil det i og for seg ikke være noe galt i at også rene forvaltningsspörsmål henlegges til frittstående, uavhengige organ til endelig og bindende avgjörelse i judisielle former. I den utstrekning dette kan gjöres vil det bare være en fordel og styrke tilliten til vedtakene. Når i England »Administrative Tribunals» er blitt så populære og foretrekkes for domstolene, skyldes det nok i ikke liten grad at de har ansett seg berettiget til å ta hensyn til konkret billighet ved sine avgjörelser. Administrative Tribunals kan — heter det — gi lover og bestemmelser en meget mer liberal og »forståelsefull» tolking enn domstolene og derved etter hvert utvikle en slags ny »equity» på vedkommende forvaltningsområde.

Det må likevel fastholdes at det her ikke er tale om en domstolskontroll av forvaltningens vedtak, men om mer betryggende former for administrasjonens egen saksbehandling. Det er en forvaltningsavgjörelse som treffes, men i judisielle former. Den svenske regjeringsrett er en domstol, men den er samtidig — når den avgjör om et vedtak er forvaltningsmessig önskelig eller hensiktsmessig — et forvaltningsorgan. Den treffer da et forvaltningsskjönn.

Note: I motion til Riksdagen (175/1954 Ohlin m.fl.): uttrykkes dette slik: »...Den ( ): Regjeringsretten) fungerar med andra ord som en vanlig administrativ myndighet, ehuru agerande i en domstols former, och kan i detta avseende betraktas som en del av den verkställande makten. Dess dubbla ställning angives ganska adekvat genom dess benämning: regeringsrätten.»

3. *Bör det være generell adgang til domstolskontroll* (generalklausulen)?

I enkelte land har det fra gammelt vært visse slags saker som ikke har vært undergitt domstolenes pröving, således actes de gouvernement i Frankrike og såkalte »political questions», d.v.s. utenrikspolitiske saker i U.S.A. Imidlertid synes utviklingen å gå mer og mer i retning av å oppheve den utelukkelse av den alminnelige domstolskontroll, som ennå opprettholdes for enkelte arter av vedtak.

I *Finnland,* hvor tidligere regjeringens vedtak ikke kunne pröves, er det nå bare presidentens avgjörelser som er unntatt fra rettslig kontroll.

I *Sverige* synes det visstnok fremdeles å være et prinsipp som har sin historiske forklaring — at regjeringens vedtak ikke skal pröves av domstolene. Den 22. april 1954 uttalte således Riksdagens konstitusjons- og lovkomité en innstilling: »Vad särskilt angår regeringsavgörandena synas dessa icke böra vara underkastade annan kontroll än den parlamentariska. Regeringen bör sålunda vid tillämpning av lagar och författningar icke intaga en beroende ställning i förhållande till domstolarna.»

I *Norge* (og *Danmark*) finner vi det — i motsetning hertil — helt naturlig at domstolene også pröver regjeringens avgjörelser og anser dette som temmelig grunnleggende for hele vår domstolskontroll.

Det er da oså nettopp forholdet mellom samfunnet (regjeringen) og den enkelte som i vår tid i de fleste land har fört til krav om ikke bare å styrke, men også å *utvide* domstolskontrollen. Både FN's menneskerettighetserklæring av 1948 og Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 1950 understreker *individets* rett til beskyttelse i forholdet til *samfunnet* som en alminnelig menneskerett. FN's menneskerettserklæring § 10 lyder: »Enhver har krav på under full likestilling, å få sin sak rettferdig og offentlig behandlet av en uavhengig og upartisk domstol, når hans rettigheter og plikter skal fastsettes.» Det er dette syn vi må bygge på.

Det er vanskelig å forstå at ikke enhver i et rettssamfunn skal ha adgang til en domstols beskyttelse når det gjelder hans rett eller plikt.

4. *Er særlig kyndighet nödvendig i forvaltningsrettspleien?*

Et hovedargument for forvaltningsdomstoler er at de vil kunne ha större innsikt og sakkyndighet i forvaltningssaker enn de alminnelige domstoler vanligvis har.

Note: Særlig fra svensk hold hörer man ofte dette argument anfört. »Förtrogenhet med administrationens anda kunde icke improviseras» uttalte regjeringsrådet Adolf Lundeval på N.A.F.s möte i 1938 (Forh. s. 217.)

Det anföres også at de alminnelige domstoler — fordi de mangler innsikt — ofte vil anvende en mer formell tolkning av forvaltningslovene enn administrasjonens tjenestemenn, som tar mer hensyn til lovens forarbeider og formål. På denne måte, anföres det, vil de alminnelige domstoler gjennom sin mer formalistiske innstilling kunne hindre lovens gjennomföring etter formålet. Castberg (Innl. 3. utg. s. 103) uttaler at det »... heller ikke lar seg nekte at de ordinære domstoler under utövelsen av sin kontrollmyndighet mange ganger har vist liten forståelse overfor de fundamentale prinsipper som preger vår offentlige rett ...»

Det er mulig at et bedre kjennskap til forvaltningsretten hos våre domstoler kunne være önskelig. Likevel er vel forholdet det at domstolene også *i saklig henseende* har maktet sin oppgave på en tilfredsstillende måte. Det består ikke noe motsetningsforhold hos oss mellom forvaltning og rettspleie. Domstolenes avgjörelser i forvaltningssaker mottas med alminnelig tillit også innen forvaltningen. På flere områder har også domstolenes praksis hatt betydning for forvaltningsrettens utvikling. Mange dommere har tidligere vært administrative tjenestemenn. For övrig gjelder det i forvaltningsretten som i privatretten at området er så stort at ingen fullt ut kan beherske det. Det er nok å vise til et begrenset område som f.eks. skatteretten, som alene kan være vanskelig nok å beherske. I og for seg er det heller ikke vanskeligere for en dommer å tilegne seg stoffet i en forvaltningssak, enn i en sjörettssak, en sak om åndsrett, en vanskelig erstatsningssak etc. Dertil kommer at et system med forvaltningsdomstoler på samme måte som særdomstoler ellers kan skade rettsenheten. Det har utvilsomt stor betydning at rettspleien tilligger en domstolsordning, og ikke to særskilte og uavhengige domstolsorganisasjoner. Privat rett og offentlig rett bör sees under ett, og ikke fjerne seg for meget fra hverandre. Særlig betydningsfullt synes det å være at all rettspleie i et samfunn samles under en överste domstols ledelse. Höyesterett har hos oss i så måte hatt stor betydning. Alt dette veier hos oss tungt mot et særskilt system med forvaltningsdomstoler. Særlig betenkelig ville det være å organisere forvaltningsdomstoler utenom Höyesteretts kontroll.

Det som er nevnt viser at hensynet til særlig innsikt og erfaring i forvaltningssaker ikke bör være tilstrekkelig grunn til å gå over til et helt nytt system med forvaltningsdomstoler.

Note: Det kan ha en viss interesse å nevne at spörsmålet om egne skattedomstoler flere ganger har vært fremme. I 1926 foreslo Finansdepartementet opprettet en egen avdeling i Höyesterett til behandling av »offentlige saker, inklusive *skatte-* og straffesaker». Begrunnelsen var at Höyesteretts medlemmer ikke kunne antas å sitte inne med det nödvendige kjennskap til skattelovgivningen. Höyesterett svarte at det hadde vist seg at skattelovene ofte var uoversiktlige og anbefalte departementet å oppta arbeidet for å bedre standarden på skattelovgivningens område. Senere har spörsmålet ikke vært fremme.

Men selvfölgelig kan det ikke nektes at på begrensede forvaltningsområder, hvor teknisk, vitenskapelig eller annen faglig kyndighet har særlig betydning, vil det også av hensyn til en rasjonell og effektiv forvaltning kunne være en fordel — og endog nödvendig — at den rettslige kontroll blir utövet av forvaltningsdomstoler, som på vedkommende område sitter inne med en spesiell innsikt og erfaring. At et sådant behov er til stede, viser de særdomstoler (og tillöp til sådanne) som vi har på forskjellige områder.

5. *Er vår nåværende ordning tilfredsstillende?*

Söker man å vurdere domstolskontrollen slik den hos oss har utviklet og festnet seg i vår rettspraksis, synes den fra et *prinsipielt* synspunkt tilfredsstillende. Domstolene er selvstendige og uavhengige organer, og det omfang kontrollen har fått i praksis som en legalitetskontroll, tilfredsstiller både kravet til rettssikkerhet og til en riktig avgrensning. Det har stor betydning for rettsenheten at forvaltningsrettspleien tilligger de alminnelige domstoler, og hensynet til spesiell kyndighet på forvaltningsrettens område skulle heller ikke gjöre det nödvendig å gå over til et nytt system med egne forvaltningsdomstoler.

Likevel kan spörsmålet om vår nåværende domstolskontroll er tilfredsstillende reises med god grunn.

For det förste viser de mange *unntak* fra den alminnelige prövingsrett som etter hvert er gjort i lovgivningen, at det i alle fall på enkelte forvaltningsområder synes å være önskelig og rasjonelt å slippe domstolene. Nå er riktignok forholdet at alle land — også de som har ordningen med forvaltningsdomstoler — har fraveket den alminnelige ordning på enkelte forvaltningsområder. Men dette forhold setter i langt större grad sitt preg på forvaltningsrettspleien hvor de *alminnelige* domstoler har den rettslige kontroll. Forvaltningstvistene, som de alminnelige domstoler skulle behandle, synes mer og mer å gå over til særskilte forvaltningsorgan.

Note: Alfred Denning uttaler om denne utvikling i sin bok The Changing Law (s. 30): »In former times whenever Parliament created new rights and liabilities, it almost invariably entrusted their determination to the ordinary court of law. Now it rarely does so. It sets up specialist tribunals to deal with them. If these tribunals were to be the mere tools of the Government Departments it would be the beginning of the end of the rule of law in this country.»

Dette henger sammen med forvaltningens egen utvikling. Forvaltningssakene har skiftet karakter med samfunnsutviklingen, og antallet saker er også meget höyere enn bare for få år tilbake. —

Det er nok så at domstolene i enkelte tilfelle utelukkes uten tilstrekkelig grunn. Forvaltningen önsker å handle fritt og selvstendig, og domstolskontrollen avskjæres fordi det er mest »*praktisk*» og »*hensiktsmessig*». Av og til sies dette like ut i forarbeidene. I andre tilfelle overser eller misforstår man den oppgave domstolene har. Når loven fastsetter at de *skjönnsmessige* vedtak ikke kan pröves, synes man ofte ikke å være klar over at de fleste skjönnsavgjörelser er rettsanvendelse hvor domstolspröving nettopp kan være særlig påkrevet.

Men fravikbestemmelsene må ikke sees som uberettigede angrep på domstolene. De er ikke gjort for å bli kvitt den rettslige kontroll som sådan. Forholdet er — i de aller fleste tilfelle — at den vanlige domstolsbehandling blir for tungvint og tidsspillende, eller den passer ikke, og så avskjæres den. Et godt eksempel er de ankenemnder som de offentlige trygder har til behandling av tvistesaker. Ankenemndene behandler et stort antall saker hvert år. De aller fleste får sin endelige avgjörelse av nemndene. Bare noen få går til domstolene. Både for trygdene og for de trygdede er denne ordning sikkert meget bedre og mer praktisk enn om de skulle være henvist til domstolene. De trygdede synes gjennomgående godt tjent med den enkle og uformelle saksbehandling som heller ikke koster noe.

Lignende nemnder har vi etter hvert fått på mange andre forvaltningsområder. Man kan trygt si at nemndene i dag setter sitt preg på forvaltningsrettspleien hos oss. Det felles trekk i denne utvikling er at den alminnelige domstolsbehandling ikke passer så godt for de tvister som oppstår på vedkommende forvaltningsområde. Særskilte kollegiale organ (nemnder eller råd) opprettes derfor for å behandle tvistesakene, som ellers skulle gått til domstolene, og i de aller fleste tilfelle får tvistene sin endelige avgjörelse i nemndene. I mange tilfelle blir domstolskontrollen samtidig avskåret enten helt eller delvis. Men selv hvor vedkommende nemnds vedtak er undergitt full domstolskontroll, blir *faktisk* nemndas avgjörelse av tvisten godtatt i de aller fleste tilfelle. Denne

utvikling må vi regne med vil fortsette. De ordinære domstoler oppgis som kontrollorgan, ikke fordi de savner tillit eller fordi deres kontroll ikke er betryggende nok, men fordi söksmålsveien på de mange nye områder som kommer under offentlig forvaltning, er for tungvint, for kostbar og tar for lang tid. Man kan nok også si at de ordinære domstoler under den sterke ekspansjon av forvaltningen som pågår, heller ikke alene klarer den rettslige kontroll.

Vi möter den samme utvikling også i andre land. De alminnelige domstolers deltakelse i forvaltningsrettspleien synes å være i tilbakegang. Domstolene beholder nok den kompetanse de tidligere har, men når det gjelder nye forvaltningsområder, synes utviklingen å gå bort fra de alminnelige domstoler. I *England* hvor domstolene som bekjent har en meget sterk stilling, er det i löpet av de siste årtier opprettet et meget stort antall såkalte »Administrative Tribunals» som på de nye forvaltningsområder treffer de samme avgjörelser som normalt ellers skulle tilligge domstolene.

Note: Se foran s. 30 flg.

Også i *Danmark,* hvis forvaltning er så lik vår, er utviklingen på mange steder den samme.

Note: Jfr. Max Sörensen: N.A.T. 1952 s. 293—4, og Bent Christensen: N.A.T. 1951 s. 65 flg.

Den rettslige kontroll overtas av særskilte organ som er organisert på forskjellig vis, mer og mindre uavhengig av den övrige forvaltning, etter behovet i hvert enkelt tilfelle og uten noen samlet lösning av det rettssikkerhetsproblem som foreligger. Resultatet er at man har fått en rekke organ som varierer både når det gjelder forholdet til den övrige forvaltning, og m.h.t. sammensetning og saksbehandlings regler. Enkelte er faktisk uavhengige domstoler, andre nærmer seg vanlige forvaltningsorganer. Domstolene makter ikke alene den rettslige kontroll som det er behov for. Man har sagt om denne utvikling i Danmark at rettssikkerhetsgarantiene »institusjonaliseres».

Men det er ikke bare når det gjelder tvistesakene på de nye forvaltningsområder at det er grunn til å spörre om vår ordning av domstolskontrollen er tilfredsstillende.

Sammenligner man forvaltningsrettspleien i Norge (og i Danmark) med Finnland og Sverige, er det som straks faller i öynene den meget store forskjell i tallet på forvaltningssaker. Den svenske Regjeringsrett

avgjör ca. 3500 saker pr. år, og den finske Högsta Förvaltningsdomstolen mer enn 6000. Sammenlignet hermed er tallet på de forvaltningssaker våre domstoler behandler meget lite.

Denne store forskjell kommer sikkert ikke av at vi er et mindre stridbart folk enn det finske og svenske. Forklaringen er ganske enkelt den at den overveiende del av de saker som de svenske og finske forvaltningsdomstoler behandler, hos oss overhodet ikke blir gjenstand for noen rettslig kontroll, men avgjöres av forvaltningen selv. Å gå til domstolene med en forvaltningssak er kostbart. Saksbehandlingen er omhyggelig, men også omstendelig og tidkrevende. Det tar lang tid — ofte flere år — för dommen foreligger. De forvaltningssaker som den voksende forvaltning förer med seg er mange i tall, men hver sak representerer i alminnelighet ikke så store interesser at det lönner seg å gå til et kostbart og langvarig söksmål med den påkjenning som en prosess uvegerlig er. For den enkelte kan saken likevel være viktig og alvorlig nok. Den finske og svenske forvaltningsrettspleie er billig og uformell, og som fölge derav anvendes den flittig. »Vi är vana vid och vi sätter värde på att vägen till regeringsrätten är en kurant väg som gås i en mängd fall», uttalte professor Herlitz på juristmötet i 1951 (Forh. s. 242).

Note: Den store sakmengde har imidlertid medfört at restansene stadig er öket, — til tross for at antallet medlemmar i regjeringsretten flere ganger er utvidet. Ved utgangen av 1949 utgjorde f.eks. restansene ca. 4.000 saker, pr. 1/1. 1956 var antallet ca. 6.100. Störstedelen av disse saker var skattesaker, som det gjennomsnittlig tar ca. 3 år (fra Kammarrättens avgjörelse) å få avgjort i Regjeringsretten. Man har derfor bl.a. tatt opp spörsmålet om å begrense adgangen til å bringe Kammarrättens avgjörelser i skattesaker inn for Regjeringsretten (Fullföjdsbegränsning i skattemål S.O.U. 1957: 3).

Her ligger nok også den fundamentale forskjell mellom vår domstolskontroll og den svenske (og finske) ordning. Det er naturligvis ikke godt å si i hvilken grad prosessmåten og omkostningene avholder folk fra å få lovligheten av forvaltningens vedtak prövet. Men det sier seg selv at det vil være en i höy grad betenkelig utvikling om det skulle bli alminnelig at forvaltningens avgjörelser ikke ble undergitt rettslig kontroll i de tilfelle hvor den enkelte borger mener at det er begått urett mot ham.

Sammenfattes det som her er sagt, kan man kanskje si at når det gjelder *forvaltningssaker av stor ökonomisk betydning* eller hvor *store interesser står på spill,* er vår nåværende ordning av domstolskontrollen

stort sett tilfredsstillende. Det kan nok klages over at saksbehandlingen tar for lang tid, men til gjengjeld er den meget omhyggelig og grundig, hvilket er både riktig og nödvendig under hensyn til den store betydning sakene har. Når det derimot gjelder storparten av forvaltningssakene som hver for seg ikke gjelder så store verdier eller interesser, er det et stort spörsmål om vår nåværende form for domstolskontroll er tilfredsstillende for den enkelte, og gir den alminnelige mann den adgang til å få vedtakene rettslig prövet som han bör ha et rimelig krav på. For de aller fleste forvaltningssaker står omkostningene ved en prosess ofte ikke i forhold til sakens betydning, likesom den formelle og omstendelige behandlingsmåte ved våre ordinære domstoler er en ikke uvesentlig hindring.

6. *Enkelte retningslinjer for den videre utvikling.*

Man kan godt si at den rettslige kontroll med forvaltningen hos oss »*begrepsmessig*» er knyttet til de alminnelige domstoler. Vi har först og fremst vært opptatt av hvor langt domstolenes prövingsrett går, og har ikke for alvor dröftet andre mulige former for en betryggende rettslig kontroll. De fravik fra domstolskontrollen som er gjort i vår lovgivning, viser at det på mange forvaltningsområder kan være praktisk og rasjonelt — endog likefrem nödvendig — å utelukke domstolene. Men heri behöver ikke å ligge mer enn at vanlig domstolsbehandling ikke er anvendelig eller ikke passer. Noe ganske annet er det at vedtakene overhodet ikke skal være undergitt noen rettslig kontroll. I et rettssamfunn må kravet om rettslig kontroll prinsipielt fastholdes for alle forvaltningens vedtak. I alle tilfelle hvor vanlig domstolsbehandling av forvaltningstvister fravikes, må det derfor sörges for betryggende rettslig kontroll på annen måte. Denne oppgave har vi hittil i stor grad forsömt.

Det ville være helt urealistisk hos oss å tenke på å gå over til et nytt system med forvaltningsdomstoler. Vår nåværende domstolskontroll som har en 140-årig rettstradisjon bak seg, er utvilsomt vår viktigste rettsverngaranti. Våre alminnelige domstoler må fremdeles være hovedhjörnestenen i vår domstolskontroll. Det trenger ingen nærmere påvisning. Men denne domstolskontroll trenger å *utbygges* på de forvaltningsområder hvor det på grunn av sakenes *art, sakmengden* eller av hensyn til den *enkeltes* eller *forvaltningens* behov for en hurtig avgjörelse er *nödvendig* å fravike vanlig domstolsbehandling.

Den riktige og praktiske lösning gir seg ikke uten videre. Enkelte har hevdet at den beste lösning er å endre reglene for domstolenes *saksbehandling*. (Jfr. Poul Andersen: N.A.T. 1938 s. 205—207 og Os: N.A.T. 1955 s. 414—417.)

Vår domstolsordning tar först og fremst sikte på privatrettslige tvistemål. Det er all grunn til å overveie om ikke saksbehandlingen kunne gjöres noe enklere og mer uformell når domstolene behandler forvaltningssaker. Således ville det ha atskillig betydning om man åpnet en lettere og mer formlös adgang for den enkelte til å reise sak. For så vidt kan man vise til den ordning man har innfört for saker om administrativ frihetsberövelse i den danske rettspleielovs kap. 43 a. En formlös begjæring er nok. Domstolene tar seg av saken og sörger for dens opplysning, likesom sakförer blir beskikket for vedk. private part. Begrunnelsen er at den som beröves sin frihet, »kan påkalle domstolsprövelsen hurtig og uten besvær samt uten at hans ökonomiske forhold skal være til hinder herfor». Meget kunne sikkert gjöres i denne henseende også hos oss. Men det sier seg selv at det ikke bör være for stor ulikhet i behandlingsreglene ved samme domstol, og det synes ikke önskelig, og neppe heller mulig, å omlegge saksbehandlingen ved de alminnelige domstoler i den utstrekning som ville være nödvendig, om man virkelig skulle möte det behov for en enkel og formlös saksbehandling i forvaltningssaker som synes å være til stede.

Hos oss som i andre land vil ikke det problem man her står overfor, kunne löses alene ved å endre reglene for domstolenes saksbehandling. — Vi må ved siden av å opprettholde, og eventuelt også rasjonalisere og forenkle vår nåværende domstolsbehandling i forvaltningssaker, söke å finne frem til en mer enkel og billigere, men samtidig *betryggende* annen form for rettslig kontroll på de *begrensede* forvaltningsområder hvor det foreligger saklig grunn til å fravike den vanlige domstolskontroll.

Som nevnt er behandlingen av forvaltningstvistene meget forskjellig hvor den vanlige domstolsbehandling er fraveket. I de tilfelle hvor den endelige avgjörelse ikke er tillagt det ordinære forvaltningsorgan (f.eks. et departement) velger loven regelmessig en av to fremgangsmåter.

I enkelte tilfelle *sjaltes ikke domstolene helt ut,* men loven foreskriver en enklere og hurtigere form for domstolsbehandling idet saken henvises enten til forhörsretten, en særskilt skjönnsnemnd, Höyesteretts Kjæremålsutvalg eller til Höyesterett. Som eksempel kan nevnes edruelighetsnemndenes vedtak, som går til Höyesterett, og Justisdepartementets tilbakekallelse av sakförerbevilling, som pröves av Höyesteretts Kjæremålsutvalg. På disse og lignende områder er kravet om betryg-

gende rettslig kontroll sterkt til stede, men det synes samtidig å være behov for en hurtigere og mer formlös domstolsbehandling. Noen samlet vurdering av de rettsverngarantier som må kreves i disse tilfelle er ikke foretatt. Hver lov tar sin lösning. Om man på disse områder, — hvor det regelmessig gjelder den personlige rettsstilling eller inngrep i subjektive rettigheter (rettighetstap), bör söke å gjennomföre *vanlig* judisiell kontroll ved domstolene eller en ordning med forvaltningsdomstoler, må bli en vurderingssak. Det vesentlige er at alle disse saker behandles likt, hva nå ikke er tilfelle, og kommer under betryggende rettslig kontroll. Etter hvert som bevillings- og lisenssystemet griper om seg, får rettighetssakene stadig större betydning. Det samme gjelder tjenestemannssakene.

Note: Som betegnende for den usikkerhet som rår kan man på den ene side nevne sinnsykekomitéens instilling (1955) som går ut på at vedtak om innleggelse av sinnsyke skal gå til Höyesteretts Kjæremålsutvalg, og Livsforsikringskomitéens innstilling (1953) som foreslår det samme for visse vedtak av Forsikringsrådet — og på den annen side tjenestetvistkomitéens forslag (1956) om tjenestemannsretten som en egen forvaltningsdomstol — utenom Höyesteretts kontroll — i alle ordens- og disiplinærsaker.

Den annen fremgangsmåte som er den mest alminnelige når domstolskontrollen fravikes, er at vedkommende lov samtidig oppretter særskilte organer — nemnder eller råd — *for behandling av de tvistesaker* som oppstår og som ellers normalt ville gå til domstolene. Som regel er slike organer opprettet utelukkende med det formål å behandle tvistesaker. Men enkelte kollegialt sammensatte forvaltningsorgan har ved siden av behandlingen av tvistesaker også alminnelige forvaltningsoppgaver. Dette gjelder således Rikstrygdeverket, Riksskattestyret og Arbeidsdirektoratets styre.

Slike særskilte nemnder eller råd finner vi særlig på pris- og reguleringslovgivningens, skatte- og avgiftslovgivningens område og på området for de offentlige trygder, — men også ellers spredt på forskjellige forvaltningsområder. Man kan si at vår forvaltning ut fra praktiske behov i de enkelte tilfelle, har funnet fram til en slags *typebehandling* av tvistesaker på disse forvaltningsområder. De særskilte ankenemnder for trygdene er symptomatisk for denne utvikling og har derfor særlig interesse. Disse ankenemndene har vokst fram fra trygd til trygd. Den ene lov har tatt den andre til mönster. Noen dröftelse av det rettssikkerhetsspörsmål man her står overfor har ikke funnet sted. Hovedhensynet har vært å finne en praktisk ordning. Resulatet er blitt at vi

har fått en rekke ankenemnder organisert i det vesentlige på samme måte som selvstendige organ utenfor forvaltningens övrige hierarkiske oppbygging. Men konsekvent har denne linje ikke vært fulgt, selv ikke på de sosiale trygders begrensede felt. Vi har flere trygdeordninger hvor man ikke har særskilte ankenemnder til avgjörelse av tvistemålene. Det skulle synes nokså nærliggende at alle offentlige trygder og pensjonsordninger hadde den samme ordning for avgjörelse av de tvistemål som oppstår, likesom alle trygdede synes å ha et rimelig krav på å få sine saker prövet på like betryggende måte. Kanskje den beste ordning ville være en felles ankenemnd for alle trygder, m.a.o. en slags sosialdomstol som vi allerede nå kan se konturene av. Det er ikke nödvendig å gå nærmere inn på dette. Det må være tilstrekkelig å peke på at opprettelsen av de mange særskilte ankenemnder for trygdene viser at det er behov for en samlet prinsipiell dröftelse av de rettssikkerhetsproblemer som foreligger på dette område.

Det er betegnende for rettstilstanden at de ikke er fastsatt noen saksbehandlingsregler for de ankenemnder som er opprettet for trygdene. Ankenemndenes sammensetning som er forskjellig fra trygd til trygd, er fastsatt i lovene, men utover dette er ingen bestemmelser gitt. Ankenemndene har selv måttet finne fram til den arbeidsmåte som de fölger. Det kan ha en viss interesse kort å redegjöre for den fremgangsmåte en av de viktigste ankenemnder, nemlig ankenemnda for industriarbeidertrygden, fölger ved sin saksbehandling.

Ankesakene sendes fra Rikstrygdeverket til ankenemndas kontor. Det overveiende antall anker gjelder invaliditetsspörsmål.

Note: I 1952 avgjorde ankenemnda 1085 saker. Av disse gjaldt 957 invaliditetsspörsmål og 128 andre erstatningskrav. I 1953 var sakantallet 1164, hvorav 1055 var invalidesaker og 139 andre krav. I 1954 var tallene henholdsvis 908—805—103.

Ankenemndas kontor sender invalidesakene til den lege som er medlem av nemnda, mens saker om trygdeplikt, fareklasse m.v. går til nemndas tekniskkyndige medlem. Legen og det teknisk-kyndige medlem gir skriftlig uttalelse om ankene som sendes nemndas sekratær. Det hender at sekretæren innhenter ytterligere opplysninger. Men i alminnelighet setter han opp utkast til kjennelse på grunnlag av sakens dokumenter og de uttalelser som foreligger fra legen og det tekniskkyndige medlem. Fra sekretæren går ankesakene så til ankenemndas formann som gjennomgår dem. Deretter berammes möte i ankenemnda hvor formannen foredrar sakene. Etter formannens foredrag treffer ankenemnda sin avgjörelse ved kjennelse. Kjennelsene i invalidesakene er korte og blir regelmessig bare begrunnet ved en henvisning til de framlagte legeerklæringer. Legeerklæringene får vedkommende part ikke se. Har

han sakförer, kan denne få se legeerklæringene, men disse må ikke meddeles parten. Andre saker enn invalidesaker blir regelmessig utförlig begrunnet.

Ankenemnda holder 15—20 möter om året. Mötene varer hver gang ca. 3 timer. Gjennomsnittlig blir mellom 50—60 saker avgjort på hvert möte. Etter loven er ankenemndas skjönnsmessige avgjörelser endelige. Tvist i spörsmål som ikke gjelder et rent skjönn kan derimot bringes inn for domstolene. I praksis vil det si at det store flertall av sakene — invalidesakene — blir endelig avgjort av ankenemnda.

Som det fremgår er denne saksbehandling ganske smidig og formlös. En skriftlig begjæring fra vedkommende part er nok til å få saken i gang. Deretter er det ankenemnda som sörger for sakens forberedelse og opplysning. Parten hörer regelmessig intet för avgjörelsen foreligger. Det er ingen omkostninger. Saksbehandlingen gjör det mulig å behandle et forholdsvis stort antall saker.

Det kan imidlertid spörres om saksbehandlingen er betryggende nok. For den enkelte er disse saker av stor viktighet. Det ville ikke være urimelig om man hadde en mer formell behandlingsmåte med sikte på å trygge den enkeltes rettsstilling. Men da må man være klar over at saksbehandlingen ikke kunne gå så hurtig, og man måtte ha et större apparat for å klare sakmengden. Det er disse hensyn som må veies mot hverandre. Som nevnt har hverken ankenemndas organisasjon eller saksbehandling vært undergitt noen prinsipiell dröftelse. Det er godt mulig at man ved nærmere overveielse vil finne det riktig med en mer regelbundet saksbehandling, selv om dette i noen grad vil medföre ökte utgifter for det offentlige, og vil forsinke sakenes avgjörelse. Herom kan det vanskelig sies noe i alminnelighet.

De problemer man her står overfor vil være så noenlunde de samme på andre områder hvor domstolsbehandling er fraveket. Det er viktig at man finner fram til en felles og rasjonell lösning. Forvaltningsrettspleien må ikke — som tilfellet har vært hittil — ordnes tilfeldig og planlöst. Den bör så langt råd er organiseres etter de samme linjer for alle forvaltningsområder, slik at vi får en gjennomtenkt og fast ordning. Her kan vi sikkert lære meget av Sverige og Finnland som har en yngre forvaltningsrettspleie enn vi, og derfor har hatt anledning til å vurdere den med mer moderne samfundsforhold for öye. Sammenligner man saksbehandlingen ved Regjeringsretten i Sverige (se foran s. 40) — og for den saks skyld gjerne også saksbehandlingen ved Conseil d'État (se s. 8) — med den saksbehandling ankenemndene följer, vil man se at selv om ankenemnedenes saksbehandling nok er mindre omhyggelig, så er opplegget stort sett det samme. Det er saksforberedelsen, garantiene

for sakens riktige opplysning og sakens tilrettelegging for ankenemndene som synes svakest. Uten særlig vanskelighet måtte ankenemndene kunne utbygges som organer for en betryggende rettslig kontroll og samtidig med mulighet for å behandle den store sakmengde som följer med forvaltningen i vår tid.

Note: Om ankenemndenes saksbehandling se også Norsk Sakförerblad nr. 7/1956 s. 139 flg., nr. 8/1956 s. 177 flg. og nr. 9—10/1956 s. 204 flg.

Hvilke krav som bör stilles til en betryggende rettslig kontroll må i noen grad bero på et skjönn. Organet må fylle de minimumskrav som stilles til en forvaltningsdomstol. Noen almengyldig definisjon av dette begrep har man ikke.

Note: Jfr. Administrativt Rättsskydd s. 86 og Petrén: Svensk Forv. Tidsskrift 1955 s. 129.

Men som rettspleieorganer (forvaltningsdomstoler) med sikte på en hurtig og rasjonell saksbehandling bör ankenemndene tilfredsstille följende krav:

1) Ankenemndene må være selvstendige organ som ikke er underlagt forvaltningens materielle instruksjonsmyndighet.
2) Juridisk kyndighet må være representert i nemndene.
3) Ankesaken må kunne reises på så uformell måte som mulig.
4) Officialprinsippet må gjelde og behandlingsformen som hovedregel være skriftlig.
5) Saksbehandlingen må tilfredsstille rimelige krav for judisielle avgjörelser, og avgjörelsene må grunngis.

Följes den fremgangsmåte som her er skissert, vil man for trygdene få ankenemnder som må betraktes som forvaltningsdomstoler. Den samme ordning med ankenemnder bör det så overveies å opprette på andre områder hvor domstolskontrollen fravikes, eller er fraveket. Man kan som eksempler på saker hvor dette kan bli aktuelt nevne administrative vedtak om rettighetstap — herunder tjenestesaker —, saker hvor særlig teknisk kyndighet spiller inn, f.eks. patentsaker, samferdselssaker og enkelte kontroll- og reguleringssaker. Likeledes vil det være naturlig å gjennomföre de samme krav til saksbehandlingen på de områder hvor domstolskontrollen er fraveket og hvor tvistemål avgjöres, ikke av særskilte ankenemnder, men av selvstendige kollegiale styringsverk, f.eks. Riksskattestyret, Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet.

På denne måte vil vi etter hvert på de forskjellige områder få en rekke ankenemnder, som vil komme til å stå i samme stilling som forvaltningsdomstoler. De vil imidlertid være tilpasset hvert sitt område, og man vil også ha den fordel at man ved deres sammensetning vil kunne ta hensyn til den innsikt og sakkunnskap som er önskelig. Men vi får intet særskilt forvaltningsdomstolssystem. Ordningen innebærer kun at man på de områder hvor det er saklig grunn til å fravike domstolskontrollen, gjennomförer en annen form for betryggende rettslig kontroll med avgörelsene.

Note: Vi kan således ikke hos oss följe den samme veg som Finnland, — hvor utviklingen ved opprettelsen av de nye länsrätterna synes å gå i retning av et helt utbygget system med forvaltningsdomstoler.

Hvordan ordningen skal være i enkelthetene må naturligvis vurderes for hvert særskilt område. Således vil det være et praktisk spörsmål for trygdene om hver trygdeordning skal ha sin ankenemnd, eller om man bör organisere en ankenemnd felles for alle trygder og pensjonsordninger (en sosialdomstol). Det siste vil kanskje være å foretrekke, idet mulighetene for en betryggende saksbehandling etter domstolsprinsipper dermed ville bli större.

Det kan selvfölgelig gjöres innvendinger mot en utbygging av domstolskontrollen som her skissert. Vokser det opp en rekke ankenemnder på de forskjellige forvaltningsområder, kan dette innebære en fare for rettsenheten i forvaltningsrettspleien. Særdomstoler er ikke heldige. Det har også vært innvendt at ankenemndene ville kunne bli for selvstendige, selvrådige og kanskje for forvaltningsvennlige.

Note: Jfr. Os: N.A.T. 1955 s. 411.

Dette er momenter av stor vekt. Særlig er hensynet til rettsenheten tungtveiende. Den store fordel vi fremfor andre land har i bare en domstolsordning må vi beholde. Det er derfor grunn til å overveie om man ikke, i tilfelle av hensyn til rettsenheten og for å motvirke særdomstolsordningens uheldige sider — bör stille ankenemndene under Höyesteretts kontroll.

Dette synes særlig nödvendig siden ankenemndene ikke er ledd i noe system av forvaltningsdomstoler, men forutsettes å treffe bindende avgjörelser hver innen sitt område. Höyesterett måtte pröve lovligheten (legaliteten) av avgjörelsene fullt ut i de saker som ble innbrakt.

Höyesteretts behandling måtte gjöres avhengig av samtykke, slik at samtykke i alminnelighet ikke ble gitt med mindre avgjörelsen har prinsipiell betydning, eller betydning utenfor den foreliggende sak, f.eks. hvor flere lignende saker venter på avgjörelse, eller hvor avgjörelsen er særlig viktig for vedkommende part.

Höyesterett ville på denne måte ha hånd over hvilke saker som skulle tillates innbrakt.

Note: Men Höyesteretts Kjæremålsutvalg måtte utstyres med tilstrekkelig kvalifisert juridisk sekretærhjelp for å makte en rasjonell og effektiv, men samtidig betryggende kontroll.

Antallet av saker som, i tilfelle en slik ordning gjennomföres, vil bli påanket til Höyesterett, er det selvfölgelig ikke godt på forhånd å ha noen mening om. Det bemerkes at bare et meget lite antall av de saker ankenemndene på de forskjellige området nå behandler, går til domstolene.

Spörsmålet om pröving ved Höyesterett eller på vanlig måte i 1. instans, har nylig vært fremme i Danmark. Den nye danske lov om tilsyn med monopoler og konkurransebegrensninger av 25/3 - 1955 har i § 19 bestemmelse om at klage over monopoltilsynets avgjörelser skal avgjöres av en nemnd på 3 medlemmer oppnevnt av handelsministeren. Under lovens behandling i Folketinget dröftet man spörsmålet om å omdanne nemnda til en spesialdomstol, hvis avgjörelser kunne innankes *direkte* for Höyesterett. Spörsmålet ble forelagt den danske Höyesterett, som frarådet å fravike den gjeldende rettspleieordning. Det ble også pekt på at en adgang til å innanke monopoltilsynsnemndas vedtak direkte til Höyesterett kunne före til krav om den samme ordning for andre nemnder. Resultatet ble at forslaget ikke ble fremmet, og de vedtak den danske monopoltilsynsnemnd treffer, pröves nå på vanlig måte av de ordinære domstoler.

I England dröfter for tiden en komité (Oliver Franks forvaltningskomité) nettopp spörsmålet om hvilken adgang det bör være til å bringe Administrative Tribunals' avgjörelser inn for de alminnelige domstoler.

For å åpne adgang til eventuelt å gå over til en ordning med forvaltningsdomstoler bestemmer den nye danske grunnlov av 1953 § 62 at spörsmål om »övrighedsmyndighedens grænser» ved lov kan henlegges til en eller flere forvaltningsdomstoler. Men grunnloven tilföyer samtidig at forvaltningsdomstolenes avgjörelser »dog skal kunne pröves ved rigets höjeste domstol». — Den ordning av Höyesteretts kontroll som foran er antydet for Norge, stemmer ganske godt med den ordning som den danske grunnlov synes å ha hatt for öye.

7. *Særskilt om grunngivning og formulering ved fravik fra den alminnelige domstolskontroll.*

Det er under den skissering av retningslinjene for den fremtidige domstolskontroll som er foretatt, gang på gang nevnt at den kun skal ha anvendelse på de områder hvor den vanlige domstolskontroll fravikes. Dette er et viktig punkt. Å fravike domstolene skal ikke være noen kurant sak.

I Österrike og Tyskland er en alminnelig domstolskontroll (generalklausulen) grunnlovfestet.

I de fleste andre land kan generalklausulen fravikes ved lov. I den finske lov er dette uttrykkelig sagt. (»såframt i lag eller förordning ej är annorlunda stadgat»).

I Österrike, hvor man har praktisert generalklausulen helt siden 1876, har grunnlovsbestemmelsen ikke voldt særlige vanskeligheter. I Tyskland, hvor alminnelig domstolskontroll först er gjennomfört etter krigen, har oppgaven vært å gjennomföre det absolutte grunnlovskrav om domstolskontroll med alle forvaltningsvedtak ved hjelp av det system av forvaltningsdomstoler man har bygget opp. Her er det ikke sikkert man ennå har funnet den beste ordning, men grunnlovens generalklausul vil nok ikke bli oppgitt.

I de land hvor som hos oss lovgivningens adgang til å avskjære domstolskontroll er godtatt, har domstolene med rette sett med liten velvilje på slike bestemmelser.

Note: Den amerikanske forvaltningslov (A.P.A. sec. 10) sier uttrykkelig at loven kan »preclude judicial review». Domstolene har likevel ikke uten videre villet godta at det virkelig har vært lovgiverens hensikt å avvike »so drastically from our normal tradition of judicial control of legality», jfr. Schwartz: Adm. Procedure Act in Operation N.Y.U.L.R. 1954 s. 1242. —

Fransk rettspraksis viser samme tendens. Conseil d'État har således avgjort at selv om en lov bestemmer at vedkommende forvaltningsmyndighet treffer vedtaket »sans recours», utelukker dette ikke »recours en cassation», jfr. Letourneur—Maric s. 89. I en fransk sak fra 1950 tok Conseil d'État opp til behandling spörsmålet om lovligheten av en bevilling, til tross for at vedkommende lov uttrykkelig bestemte at administrasjonens vedtak ikke skulle være gjenstand for noen kontroll, »hverken administrativ eller judisiell».

Angående engelsk praksis se foran s. 24.

I norsk rett följer det av den forfatningsrettslige beskyttelse domstolene må antas å ha (se foran s. 78 flg.) at domstolene aldri helt kan utelukkes. De må alltid kunne pröve om maktmisbruk foreligger (se

foran s. 63—64). Derimot rår det ingen tvil om at lovgivningen kan utelukke domstolene fra å pröve vedtakets lovlighet (herunder rettsanvendelsesskjönnet). Slike lovbestemmelser har imidlertid ikke sjelden — særlig lovene fra mellomkrigstiden — en lite tilfredsstillende — man kan nok si en noe slurvet utforming. Det brukes heller ikke noen konsekvent og fast formulering. I enkelte tilfelle heter det kort og godt at den avgjörelse forvaltningen treffer, ikke kan pröves av domstolene. I andre tilfelle at avgjörelsen treffes med »endelig» og »bindende» virkning av vedkommende forvaltningsorgan, som oftest vedkommende departement. I atter andre tilfelle er det den skjönnsmessige side av avgjörelsen eller den »ublandet» skjönnsmessige side som ikke kan pröves. Hva som ligger i disse forskjellige formuleringer er ikke alltid klart, og som regel gis det heller ikke i forarbeidene noen forklaring på den formulering som er brukt. Dette har i praksis voldt vanskeligheter og usikkerhet.

Note: Poul Andersen opplyser (N.A.T. 1938 s. 105) at man har hatt de samme vanskeligheter i Danmark. Han nevner at når det i dansk lovgivning ganske ofte heter at ministeriets avgjörelse er »endelig», så har en slik bestemmelse bare en fornuftig mening dersom den betyr at avgjörelsen ikke kan pröves av domstolene. En nærmere undersökelse viser imidlertid i de fleste tilfelle at dette ikke har vært meningen. Grunnen til den uklare formulering, hevder Poul Andersen, er i virkeligheten — hvor den ikke beror på tankelöshet — at man ikke vil bekjenne kulör. Man vil ikke si like ut at avgjörelsen ikke kan pröves av domstolene da dette antas å kunne virke odiöst, og så velger man en uklar formulering.

Det vil före for langt å gå inn på de forskjellige formuleringer lovgivningen bruker når domstolskontrollen avskjæres eller begrenses, og hvilket innhold man skal legge i dem. Det må være nok å peke på at det her dreier seg om å fravike en rettsverngaranti, og det må da kreves at loven er klar og utvetydig. I den senere tids lovgivning har man vist större interesse for forholdet til domstolene, og resultatet har vært en tydelig utvikling i retning av å opprettholde domstolskontroll i större utstrekning enn för. Men selv i nyere lovgivning synes ikke formuleringen alltid tilstrekkelig overveid. Som eksempel kan nevnes den nye prislov. Etter lovens § 23 kan Prisrådet treffe forskjellige vedtak, »hvis det (dvs. Prisrådet) finner». Det fremgår av motivene at man har brukt denne formulering for å avskjære domstolskontroll. Den samme formulering er gjennomfört i flere andre bestemmelser i prisloven. Denne formulering går meget langt, men det kan ikke sees at man har

dröftet hva som ligger i denne eller lignende formuleringer, — f.eks. at et departement kan treffe en bestemt avgjörelse »dersom departementet finner (»antar»), »dersom det antas» o.l.

Note: I engelsk rett hvor lignende formuleringer under og etter krigen har fått ganske stor anvendelse, har dette fört til så å si fullstendig utelukkelse av domstolene. I en kjent sak hvor formuleringen i loven var at vedkommende minister kunne treffe avgjörelsen dersom han fant rimelig grunn til å anta etc., uttalte den engelske höyesterett at dette berodde helt på vedkommende ministers subjektive vurdering, som domstolene ikke kunne pröve. »Reasonable cause was something, which existed in the mind of the Minister, and he alone could decide it.»

Men ikke bare må det stilles krav til formuleringen, men utelukkelse av domstolene må også i *realiteten* være *saklig* begrunnet. Nödvendigheten for slik utelukkelse gjör seg ikke gjeldende med samme styrke på alle forvaltningsområder. Avgjörelsen må til slutt bero på et skjönn. Men dette skjönn påvirkes i höy grad av den vekt lovgiveren legger på å opprettholde den rettsverngaranti som domstolskontrollen representerer.

Note: Et godt eksempel er rettighetssakene hvor det för — og til dels fremdeles — rår atskillig tilfeldighet. Da en komité i 1952 tok spörsmålet opp i en enkel anvendelse og krevet at tilbakekallelse av tillatelse til å drive omförselshandel skulle være undergitt domstolskontroll, betegnet Justisdepartementet dette som en »prinsipiell nydannelse av stor betydning», som »faller i tråd med de bestrebelser som i den senere tid har gjort seg gjeldende i retning av å skape betryggende kontroll med administrative avgjörelser av betydning for individets rettsstilling».

Forvaltningens syn må ikke være avgjörende, hverken for å bibeholde eller fravike vanlig domstolskontroll. På områder hvor forvaltningen er særlig omfattende, kan det av hensyn til den alminnelige mann være grunn til å etablere en billigere og enklere form for rettslig pröving av vedtakene, selv om forvaltningen selv ikke föler noe behov for det, kanskje endog ikke anser det önskelig. Et viktig hensyn bör det alltid være å öke adgangen for den alminnelige mann til å få lovligheten av forvaltningens vedtak rettslig prövet, hvilket under den samfunnsutvikling som pågår, synes mer påkrevet enn för.

Det er derfor av stor betydning at fravik fra domstolskontrollen overveies nöye og begrunnes i hvert enkelt tilfelle. Slike overveielser kan före til — som erfaring viser — at de vanlige domstolers kompetanse opprettholdes i större utstrekning. Men aller viktigst er at det alltid sörges for at vedtakene undergis annen betryggende domstolskontroll

når de alminnelige domstoler utelukkes. Her vil en samlet vurdering av de retningslinjer forvaltningsrettspleien utenom domstolene skal fölge, kunne være til stor hjelp.

8. *Sammenfatning.*

Den vurdering som er foretatt av den norske ordning av domstolskontrollen kan sammenfattes slik:

1. Domstolenes rettslige kontroll med forvaltningens avgjörelser (legalitetskontrollen) slik den er fastlagt i rettspraksis, må ansees tilfredsstillende. Å forlate denne ordning og gå over til et nytt system med forvaltningsdomstoler kan ikke tilrådes.

2. Det må imidlertid erkjennes, at rettslig kontroll gjennom söksmål for de alminnelige domstoler for enkelte forvaltningsvedtak passer mindre godt, og at det derfor ofte er saklig grunn til å fravike domstolskontrollen. Dette er også gjort i et stort antall tilfelle på en rekke forskjellige forvaltningsområder. De grunner som synes å ha vært avgjörende er hensynet til sakens art, sakmengden og nödvendigheten av hurtige avgjörelser. Med det omfang forvaltningen har, makter domstolene heller ikke alene å utöve kontroll med alle forvaltningens vedtak.

3. Når det ved lov skjer fravik fra vår regel om domstolskontroll, er det et rimelig krav at loven blir så klart og konsist utformet som mulig. Det bör i hvert tilfelle nöye overveies og begrunnes i hvilken utstrekning det er nödvendig at domstolskontrollen fravikes.

4. Da det her dreier seg om en viktig rettsverngaranti, bör det alltid dröftes om lovligheten av forvaltningens vedtak kan trygges på annen måte.

5. Den rettslige kontroll som utöves utenom domstolene, bör bygges opp såvidt mulig etter de samme grunnprinsipper og retningslinjer. Den må være mest mulig formlös, enkel, billig og hurtig. Skal den tilfredsstille det behov som er til stede, må officialprinsippet legges til grunn og saksbehandlingen som hovedregel være skriftlig. Behandlingsmåten må være betryggende og tilfredsstille rimelige krav for judisielle avgjörelser.

6. Ved organiseringen av forvaltningsrettspleien utenom domstolene synes det hos oss å være naturlig å bygge på de særskilte ankenemnder som er vokst frem i rettspraksis, særlig på området for de offentlige trygder. Ankenemndene er selvstendige organ som står utenfor forvaltningens övrige hierarkiske oppbygging. De treffer bindende avgjö-

relser. Det skulle heller ikke være vanskelig i ankenemndene å få den nödvendige juridiske kyndighet representert. På de områder hvor det på saklig grunnlag er nödvendig å fravike domstolskontrollen, vil man da kunne få en betryggende rettslig kontroll på annen måte, — samtidig som det gjennom ankenemndenes sammensetning vil kunne tas hensyn til den fagkunnskap og særlige innsikt som er önskelig.

7. Fölger man denne fremgangsmåte, vil man på forskjellige områder etter det særlige behov som foreligger, til avgjörelse av tvistesaker få selvstendige ankenemnder som må ansees som forvaltningsdomstoler. Men ankenemndene vil ikke gå inn som ledd i en egen domstolsordning med et system av forvaltningsdomstoler. Det vil derfor være nödvendig av hensyn til rettsenheten, og for å motvirke de uheldige sider ved særdomstoler, at ankenemndene kommer under Höyesteretts kontroll. Men adgangen til anke til Höyesterett bör være avhengig av samtykke som bare bör gis hvor saken *enten* gjelder spörsmål av prinsipiell betydning, *eller* anken har betydning utenfor den foreliggende sak, f.eks. fordi en rekke andre lignende saker venter på avgjörelse, *eller* fordi saken har særlig betydning for vedkommende part. I de saker som tillates innbrakt for Höyesterett, måtte spörsmålet om avgjörelsens lovlighet pröves fullt ut — også sakens faktiske side og rettsanvendelsesskjönnet.

Bil. IX—XIV

Program vid

TJUKOFÖRSTA NORDISKA JURISTMÖTET

i Helsingfors 22—24. 8. 1957

Torsdag 22. 8.

kl. 10.00 Plenarmöte i universitetets solennitetssal
1. Mötets solenna öppnande
2. Mötesangelägenheter
3. Överläggningsämne: *Bör lagstiftningen om äktenskapsskillnad reformeras?*
Referent: Advokat Helvi Sipilä, Finland
Korreferent: Professor Ármann Snævarr, Island

kl. 17—19 Helsingfors stads mottagning på Restaurant Brunnshuset
Kavaj

Fredag 23. 8.

Sektionsmöten i universitetets institutbyggnad Porthania

Sektion A

kl. 10.00 *Privatpersonen og prosessomkostningene.*
Referent: Ordföranden i arbetsdomstolen Hákon Gudmundsson, Island
Korreferent: Presidenten Joël Laurin, Sverige

kl. 12—14 Lunchpaus

kl. 14.00 *Enhetlig nordisk lagstiftning om skiljedom?*
Referent: Højesteretssagfører Bernt Hjejle, Danmark
Korreferent: Professor Bo Palmgren, Finland

Sektion B

kl. 10.00 *Efterlevande makes rättsställning, särskilt rätten att kvarsitta i oskiftat bo*
Referent: Justitierådet Gösta Walin, Sverige
Korreferent: Professor Martti Rautiala, Finland

kl. 12—14 Lunchpaus

kl. 14.00 *Nye tendenser i ekspropriasjonsretten.*
Referent: Høyesterettsadvokat Magne Schjødt, Norge
Korreferent: Professor W. E. von Eyben, Danmark

Sektion C

kl. 10.00 *Verkan av avtalsklausuler i standardformulär*
Referent: Professor Curt Olsson, Finland
Korreferent: Professor Anders Vinding Kruse, Danmark

kl. 12—14 Lunchpaus

kl. 14.00 *Utsökningsförfarandet och det moderna samhället*
Referent: Professor Per Olof Ekelöf, Sverige
Korreferent: Sorenskriver Ole F. Harbek, Norge

Privata middagar eller

kl. 19.30 Svenska Teatern: »I spindelns nät»
Därefter lätt supé och dans på Restaurant Royal
Kavaj

Lördag 24. 8.

kl. 10.00 Plenarmöte i Porthania
I. Överläggningsämne: *Domstolskontrollen med forvaltningens vedtak*
Referent: Høyesterettsdommer Terje Wold, Norge
Korreferent: Professor Nils Herlitz, Sverige
2. Mötesangelägenheter
3. Mötet avslutas
kl. 19.30 Bankett på Restaurant Fiskartorpet
Smoking

PROGRAM FÖR DAMERNA

Torsdag 22. 8.

kl. 11.15 Rundtur i staden. Avfärd från Senatstorget utanför universitetets huvudingång
kl. 13.00 Lunch på Hotell Palace

Fredag 23. 8.

kl. 14.00 Alternativa gruppbesök. Avfärd från Stortorget
Grupp I: Mannerheim-museet — Konstsamlingarna i Ateneum
Grupp II: Barnets Borg — Seminariet för huslig ekonomi
Grupp III: Arabia porslinsfabriks anläggningar
kl. 16.00 Oy Stockman Ab inbjuder de utländska damerna till té i varuhusets restaurant

Bil. X.

STADGAR FÖR DE NORDISKA JURIST-MÖTENA.

Antagna 1872, ändrade 1919, 1934 och 1948.

§ 1.

De nordiska juristmötena hava till ändamål att genom anordnade förhandlingar mellan danska, finska, isländska, norska och svenska jurister verka till utbildande av ett på sakkunskap grundat och såvitt möjligt sammanstämmande omdöme angående rätts- och lagstiftningsfrågor, som äro av vikt för de nordiska rikena.

§ 2.

Vid varje juristmöte bestämmes tid och plats för nästa sammankomst.

§ 3.

Vid varje juristmöte väljes för varje rike av deltagarna från det riket en lokalstyrelse, som fungerar till slutet av nästa möte. Den utgöres av högst tio ledamöter. Lokalstyrelserna bilda tillhopa en gemensam styrelse.

§ 4.

Det tillkommer lokalstyrelsen i det land, varest möte skall hållas, att vidtaga nödiga åtgärder för dettas förberedande och anordnande. Alla förslag till överläggningsämnen, betänkanden, utlåtanden o.dyl., som önskas förelagda mötet, avgivas till densamma.

§ 5.

Såvitt möjligt är, skola de muntliga förhandlingarna på juristmötena förberedas därigenom, att förslagen till överläggningsämnen, försedda med en kortfattad motivering eller utveckling, utdelas till deltagarna lämplig tid före mötet. Om så finnes ändamålsenligt, kunna över de inkomna förslagen inhämtas skriftliga betänkanden eller utlåtanden, vilka, likaledes tryckta, före mötet utdelas.

§ 6.

När en fråga icke anses vara tillräckligt debatterad på ett juristmöte, kan densammas vidare behandling uppskjutas till ett följande, och kan då åt en eller flera deltagare i mötet lämnas uppdrag att i ämnet avgiva skriftliga betänkanden eller utlåtanden, vilka skola tryckas och utdelas lämplig tid före nästa möte.

Förhandlingarna om en på ett möte förekommande fråga kunna, när ordföranden finner det lämpligt, avslutas med omröstning över föreslagna resolutioner.

§ 7.

Förhandlingarna på juristmötena ledas av en för varje möte utsedd ordförande, vilken tillika bestämmer, i vilken ordning ämnena skola företagas till behandling.

Ordföranden väljes vid förhandlingarnas början av och bland deltagarna i mötet. På samma sätt väljas fyra vice ordförande och fem sekreterare, en för varje rike.

§ 8.

Förhandlingarna äga rum å danska, norska och svenska språken.

Försiggår mötet i Finland äro mötesdeltagarna dock berättigade att under mötets offentliga muntliga förhandlingar göra diskussionsinlägg på finska. Sker så, bör inlägget snarast genom den finska lokalstyrelsens försorg och på dess bekostnad översättas till ett av de i första stycket nämnda språken och på samma språk upptagas i den tryckta berättelsen över förhandlingarna.

§ 9.

Över förhandlingarna på varje juristmöte utgives en tryckt berättelse.

§ 10.

Var och en deltagare i de nordiska juristmötena erlägger en avgift som för varje möte fastställes av den gemensamma styrelsen. Den som en gång har antecknat sig anses som deltagare till dess han anmäler sitt utträde. Deltagarna äga rätt att erhålla de tryckta meddelanden, som utdelas före mötet, och den tryckta berättelsen om förhandlingarna, vilken sedermera utgives.

§ 11.

Lokalstyrelsen i det land, där mötet skall hållas, har att föra räkenskaper över samtliga inkomster och utgifter rörande mötet. Avgiften för mötet uppbäres i varje land av lokalstyrelsen därstädes, vilken senast en månad efter det mötet ägt rum, till lokalstyrelsen i det land, där mötet hållits, inbetalar vad sålunda uppburits med avdrag av vad enligt åtföljande räkning utgivits för mötets förberedande. Avgifter, som därefter erläggas i annat land, än det där mötet hållits, skola efter hand som de inflyta översändas utan avdrag.

REGLEMENTE

FÖR GUNNAR SWENSONS FOND FÖR DE NORDISKA JURISTMÖTENA

fastställt av den gemensamma styrelsen för de nordiska juristmötena den 2 november 1920, ändrat av den gemensamma styrelsen den 25 augusti 1948.

Sedan e.o. hovrättsnotarien Gunnar Swenson i Malmö lämnat den svenska lokalstyrelsen för det elfte nordiska juristmötet ekonomisk garanti för mötesutgifterna intill ett belopp av 100,000 kronor samt vid mötet förklarat sig vilja, efter det beloppet till erforderlig del tagits i anspråk för sagda ändamål, överlämna återstoden till styrelsen för de nordiska juristmötena att användas såsom en fond för framtida möten, har styrelsen jämlikt bemyndigande av nämnda juristmöte för den sålunda bildade och sedermera till styrelsen överlämnade fonden, vars grundkapital den 1 januari 1920 utgjorde 82,303 kronor 50 öre, fastställt följande reglemente:

§ 1.

Fondens avkastning användes i den ordning nedan sägs till bestridande av organisations- och tryckningskostnader samt andra utgifter för de nordiska juristmötena.

§ 2.

Fonden förvaltas av den svenska lokalstyrelsen.
Lokalstyrelsen är beslutför när minst fem av dess ledamöter äro tillstädes.

§ 3.

Fondens medel skola, i den mån de icke böra hållas tillgängliga för bestridande av utgifter för det med fonden avsedda ändamålet eller för gäldande av löpande utgifter, anbringas i:

1) obligationer, utfärdade eller garanterade av svenska staten;
2) obligationer, utfärdade av Sveriges Allmänna Hypoteksbank eller Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa;
3) andra statsobligationer eller värdehandlingar, som till sin art och säkerhet anses jämförliga med någon av de under 1) och 2) nämnda;
4) av de svenska institutioner eller aktiebolag utfärdade obligationer och förlagsbevis, som anses erbjuda fullgod säkerhet;
5) börsnoterade aktier i svenska aktiebolag, vilka överförmyndaren i Stockholm regelmässigt godkänner för placering av omyndigs medel;
6) insättning å depositionsräkning eller därmed jämförlig räkning i svensk bank, vars reglemente blivit av Konungen fastställt.

§ 4.

För ändamål, som i § 1 säges, må styrelsen i det land där juristmöte skall hållas uppbära den behållna avkastningen för de tre år som närmast föregå juristmötets år. Hälften av beloppet får lyftas tidigast den 1 mars, återstoden tidigast den 1 juli.

§ 5.

Behållen avkastning, som icke tages i anspråk för bestridande av utgifter för juristmötena, skall läggas till fonden.

§ 6.

Fondens räkenskaper avslutas för kalenderår.

§ 7.

Vid varje juristmöte utser styrelsen två revisorer jämte lika många suppleanter. Revisionsberättelsen avgives å nästföljande möte till styrelsen. Berättelsen inflyter i mötets tryckta förhandlingar.

I val av revisorer och beslut om ansvarsfrihet deltaga ej den svenska lokalstyrelsens ledamöter.

§ 8.

Ändring av detta reglemente må beslutas av styrelsen. För beslutets giltighet erfordras, att det biträtts av minst hälften av de röstande inom varje lokalstyrelse och att de, som sålunda förenat sig om beslutet, tillika utgöra minst två tredjedelar av samtliga röstande.

Bil. XII.

REVISIONSBERÄTTELSE

angående förvaltningen av

GUNNAR SWENSONS FOND FÖR DE NORDISKA JURISTMÖTENA

under tiden 1 januari 1954 till och med den 31 december 1956.

Undertecknade, av tjugonde nordiska juristmötet utsedda till revisorssuppleanter, ha i anledning av förfall för de ordinarie revisorerna granskat fondens räkenskaper och böcker avseende tiden från den 1 januari 1954 till och med den 31 december 1956.

Fondens kapitalbehållning utgjorde den 31 december 1956:

Kongeriket Norges Hypoteksbanks 3 ¾ % obl. 1956 å nom. kr. 15.000: —, inköpta för	15.312: —
Svenska Ackumulator AB Jungers 4 % förlagsbevis 1947 å nom. kr. 6.000: —, inköpta för	6.026: 25
Norska Statens 4 ½ % obl. 1953 å nom. kr. 25.000: —, inköpta för	25.025: —
40 aktier i Fastighets AB Huvudstaden, ser. A 30 st., ser. B 10 st. inköpta för	6.400: —
80 aktier i AB Klippans Finpappersbruk, varav 40 gratisaktier em. 1955, inköpta för	6.400: —
300 aktier i Kopparfors AB, varav 150 gratisaktier em. 1955, inköpta för	29.110: —
372 aktier i Skånska Cement AB, varav 142 gratisaktier, inköpta för	30.708: 60
84 aktier i Stora Kopparbergs Bergslags AB, varav 17 gratisaktier em. 1951, inköpta för	19.906: 70
180 aktier i AB Svenska Kullagerfabriken, ser. A, varav 80 gratisaktier, inköpta för	24.860: —
90 aktier i AB Svenska Kullagerfabriken, ser. B, varav 40 gratisaktier, inköpta för	12.300: —
150 aktier i Svenska Sockerfabriks AB, inköpta för	13.220: 10
200 aktier i AB Sveriges Litografiska Tryckerier, pref., inköpta för	30.200: —
168 aktier i Trafik AB Grängesberg—Oxelösund, inköpta för	23.421: 60
167 aktier i Uddeholms AB, varav 67 gratisaktier, inköpta för	18.580: 10
Tillgodohavande å kapitalräkning I i Skandinaviska Banken	497: 48
Kronor	261.967: 83

Fondens disponibla medel uppgingo vid samma tidpunkt till kronor 46.221: 40, placerade å kapitalräkning II i Skandinaviska Banken.

För oss företeddes *dels* av Skandinaviska Banken utfärdat bevis, utvisande att i öppet förvar för fondens räkning voro inneliggande samtliga här ovan angivna värdepapper, *dels* två av Skandinaviska Banken utfärdade kapitalräkningsböcker, utvisande att därå den 31 december 1956 innestodo, å den ena kronor 497: 48 och å den andra kronor 46.221: 40.

Samtliga utgiftsposter voro med verifikationer vederbörligen styrkta.

Vi föreslå, att styrelsen för de nordiska juristmötena beviljar den svenska lokalstyrelsen ansvarsfrihet för dess förvaltning under ovan angivna tid.

Stockholm den 23 juli 1957.

Seve Ljungman *Sven Salmonson*

MEDLEMMAR I TJUGOFÖRSTA NORDISKA JURIST-MÖTET I HELSINGFORS 1957

DANMARK.

(* = personligen deltagande i mötet, ** = d:o med dam)

Algreen-Ussing, Holger, landsretssagfører, f. 1904, Nibe.
Alkil, Niels, højesteretssagfører, f. 1914, Vesterbrogade 6 D, København V.
Andersen, Arnold, sagfører, f. 1879, Gl. Strand 42, København K.
Andersen, Egmont, landsdommer, f. 1874, Søvej 9, Viborg.
* Andersen, Erik, landsretspræsident, f. 1907, Frederikkevej 23, Hellerup.
Andersen, Niels, højesteretssagfører, f. 1907, Ny Vestergade 13, København K.
* Andersen, Paul H., landsretssagfører, f. 1915, Badstuestræde 13, København K.
Andersen, Poul, professor, dr. jur., f. 1888, Rungstedvej 13, Rungsted Kyst.
Andreasen, S. A., landsretssagfører, f. 1905, Reventlowsgade 12, København V.
Anker, Ebba, mødrehjælpsleder, f. 1908, Mødrehjælpen, Sønderborg.
Asmund, Find, dommer, f. 1903, Rønne.
Asmussen, Johan, landsretssagfører, f. 1908, Frederiksgade 19, København K.

** Bache, Anders, ekspeditionssekretær i handelsministeriet, f. 1906, C. V. E. Knuthsvej 36, Hellerup.
** Bache, Henrik, højesteretssagfører, f. 1902, Stormgade 12, København K.
* Bang, Carl, præsident for Vestre Landsret, f. 1888, Viborg.
Bang, I. C., landsretssagfører, f. 1913, Sct. Annæ Plads 11, København K.
* Bangert, J., sekretær i justitsministeriet, f. 1922, Armeniensvej 10, København S.
Barner-Rasmussen, M., direktør i A/S Dansk Folkeforsikringsanstalt, landsretssagfører, f. 1919, Otto Mønsteds Plads 11, København V.
Bech, Lennard, landsretssagfører, f. 1908, Amaliegade 9, København K.
* Bech, Robert, landsretssagfører, f. 1924, Gemmavej 10, Aarhus.
Bechmann, H. G., retspræsident, f. 1883, Heilsmindevej 4, Charlottenlund.
** Behrendt-Poulsen, P. E., højesteretssagfører, f. 1909, Frederiksgade 17, København K.
Hs. excellence, Bentzon, A. Drachmann, højesteretspræsident, f. 1887, Tranegaardsvej 96, Hellerup.
* Bentzon, Agnete Weis, ekspeditionssekretær i Mødrehjælpen, f. 1918, Jægersborg Alle 110, Charlottenlund.
* Bentzon, Birgitte Weis, fuldmægtig i socialministeriet, f. 1914, Springbanen 87, Gentofte.
Berg, H. W., overretssagfører, f. 1886, Graabrødretorv 7, Odense.

Berning, Asger G., landsretssagfører, f. 1910, Stengade 55, Helsingør.
Berning, S., landsretssagfører, f. 1903, Skoubogade 1, København K.
Bertelsen, Kai Bjørklund, kontorchef i indenrigsministeriet, f. 1910, Slotsholmsgade 6, København K.
Bierfreund, Poul, højesteretssagfører, f. 1902, Niels Hemmingsensgade 9, København K.
Bing, Ludvig, overretssagfører, f. 1892, Vester Voldgade 90, København V.
** Bitsch, N. C., sekretær i justitsministeriet, lektor, f. 1923, Carlshøjvej 35, Kgs. Lyngby.
Bjarup, Alfred, landsretssagfører, f. 1906, Guldsmedgade 22, Aarhus.
Blom-Andersen, Asger, højesteretsdommer, f. 1908, Schlegelsalle 5, København V.
* Boas, Vilhelm, departementschef i justitsministeriet, f. 1898, Rosenvængets Sidealle 1, København Ø.
Boeg, N. V., landsdommer, f. 1881, Niels Brocksgade 4, København V.
Borgsmidt, J., sagfører, sekretær i Havnesammenslutningen, f. 1916, Ludvig Jensensvej 20, Birkerød.
** Bork, Volmer, direktør i Pensionsforsikringsanstalten, landsretssagfører, f. 1908, Søtoften 1, Gentofte.
** Borum, O. A., professor, dr. jur., f. 1894, Ehlersvej 17, Hellerup.
* Boysen, Elisabeth, dommerfuldmægtig, f. 1913, Strandparken 36, Aarhus.
Brammer, V. E., højesteretssagfører, f. 1902, Bredgade 3, København K.
Bredmose, H., overretssagfører, f. 1888, Jorcks Passage, Opg. A., København K.
Brink, Inge, cand. jur., f. 1921, Jernbane Alle 22, København Vanløse.
Broger, Erik, landsdommer, f. 1905, Upsalagade 5, København Ø.
Bruhn, Hans Chr., landsretssagfører, f. 1921, Købmagergade 24, København K.
Brun, Erik, fhv. landsdommer, f. 1884, A. N. Hansens Alle 10, Hellerup.
Bruun, Jonas, højesteretssagfører, f. 1911, Bredgade 38, København K.
Bruun, Niels, dommer, f. 1891, Dommergaarden, Nykøbing F.
Brückner, Emil, landsretssagfører, f. 1903, Vimmelskaftet 47, København K.
Brüel, Erik, landsretssagfører, dr. jur., f. 1892, Vimmelskaftet 42, København K.
Brøchner, Hans, højesteretssagfører, f. 1909, Brogaarden, Nørresundby.
Buch, Poul, dommerfuldmægtig, f. 1915, Stockflethsvej 12, Odense.
Buhl, Jens, landsretssagfører, f. 1920, St. Strandstræde 19, København K.
Buhl, Søren, byretsdommer, f. 1910, Virum Stationsvej 204, Virum.
Bunch-Jensen, K., højesteretssagfører, f. 1901, Vimmelskaftet 47, København K.
Busch-Steenberg, Chr., landsretssagfører, branddirektør, f. 1907, Adelgade 60, Hobro.
Bülow, Franz, højesteretssagfører, f. 1910, Bredgade 3, København K.
** Bünsow-Johansen, J. P., dommerfuldmægtig, f. 1905, Kongensvej 16, København F.
Byrdal, V., overretssagfører, f. 1875, H. C. Andersens Boulevard 40, København V.
Bærentsen, H., landsretssagfører, f. 1893, Bredgade 38, København K.
Bærentsen, Olaf, dommer, f. 1894, Dommergaarden, Holbæk.
Bærentzen, Poul, dommerfuldmægtig, f. 1912, Stadion Alle 14, Aarhus.

Carpentier, Paul, ekspeditionssekretær, landsretssagfører, f. 1928, Malmbergsvej 67, Holte.

Carstensen, Viggo, højesteretssagfører, f. 1899, Frederiksholms Kanal 20, København K.
Christensen, Albert, landsretssagfører, f. 1905, V. Voldgade 96, København V.
Christensen, Anders, dommer, f. 1910, Nøjsomhedsvej 16, København Ø.
Christensen, Bent, sekretær i indenrigsministeriet, lektor, f. 1921, Vordingsborggade 78, København Ø.
Christensen, C. Ove, byretsdommer, f. 1910, Borgmester Jensens Alle 1, København Ø.
Christensen, Claus, højesteretssagfører, f. 1920, Frederiksholms Kanal 16, København K.
* Christensen, Erik, universitetslektor, f. 1920, Aldersrovej 33, Aarhus.
Christensen, H. E., landsretssagfører, f. 1921, Skt. Clemensstræde, Aarhus.
Christensen, Knud, direktør for Københavns Brandforsikring, f. 1895, Ved Stranden 14, København K.
** Christensen, Lars, landsretssagfører, f. 1918, Jernbanegade 4, Odense.
Christensen, Mogens, højesteretssagfører, f. 1911, Store Torv 1, Aarhus.
Christensen, Rigmor, fuldmægtig, f. 1914, Martensensalle 1, København V.
Christensen, Svend, landsretssagfører, f. 1917, Frederiksholms Kanal 16, København K.
** Christensen, Tomas, højesteretssagfører, f. 1912, Vimmelskaftet 47, København K.
** Christiansen, Halvor Lund, sekretær i justitsministeriet, f. 1930, Parallelvej 9, Klampenborg.
Christiansen, Poul, landsretssagfører, f. 1903, Frederiksgade 9, København K.
Christoffersen, C. B., højesteretssagfører, f. 1901, Nyropsgade 28, København V.
Christophersen, A., direktør i Københavns Skattevæsen, f. 1894, Sct. Pedersvej 6, Hellerup.
Christophersen, Birgit, sekretær i socialministeriet, f. 1922, Sortedamsdosseringen 93 B, København Ø.
Christophersen, Helge, landsretssagfører, f. 1922, Sortedamsdosseringen 93 B, København Ø.
Christrup, Gunnar, højesteretssagfører, f. 1906, Nygade 4, København K.
Clan, E., højesteretssagfører, f. 1912, Sankt Annæ Plads 11, København K.
Clausen, Sven, professor, dr. jur., f. 1893, Vilvordevej 35, Charlottenlund.
Cohn, Bernhard P., landsretssagfører, f. 1906, Skindergade 29, København K.
Colov, Ernst, højesteretsdommer, f. 1891, A. N. Hansens Alle 16, Hellerup.
Conradt-Eberlin, Niels, fuldmægtig i finansministeriet, f. 1911, Skjoldsgade 9, København Ø.

Dahl, Karen Nielsen, fuldmægtig i finansministeriet, f. 1917, Thorvaldsensvej 27, København V.
Dannin, Leo, landsretssagfører, f. 1898, V. Voldgade 86, København V.
David, C. L., højesteretssagfører, f. 1878, Kronprinsessegade 30, København K.
Dietrichson, E., landsretssagfører, f. 1896, Amagertorv 24, København K.
Dragsted, Esben, landsretssagfører, f. 1921, Vognmagergade 9, København K.
Dragsted, F., overretssagfører, f. 1890, Vognmagergade 9, København K.
** Dreyer, J., direktør i Livsforsikringsaktieselskabet Hafnia, landsretssagfører, f. 1911, Holbergsgade 3, København K.

Dybdal, Bodil, højesteretsdommer, f. 1901, Bredgade 10, København K.
* Dyrbye, Ernst, sagførerfuldmægtig, f. 1929, Højskolevej 17, Kgs. Lyngby.

Eberth, C., overretssagfører, f. 1886, Nybrogade 12, København K.
Eberth, Ole C., landsretssagfører, f. 1911, Nybrogade 12, København K.
* Eefsen, Poul, sekretær i justitsministeriet, f. 1925, Bellahøjvej 40 A, København Brønshøj.
* Ehlern, Bendt, fuldmægtig i forsikringsrådet, f. 1926, Sommervej 4, Charlottenlund.
** Ehlers, Knud, landsretssagfører, lektor, f. 1927, Graabrødretorv 14, København K.
Eich, Otto, overretssagfører, f. 1888, Hovedgaden 24, Hørsholm.
Elmquist, A. L. H., fhv. justitsminister, landsretssagfører, f. 1888, Strandvej 75, Svendborg.
Engelsen, Povl A., landsretssagfører, f. 1903, Ny Vestergade 1, København K.
* Erichsen, Aage Bay, højesteretssagfører, f. 1902, Bredgade 37, København K.
** von Eyben, W. Edler, professor, dr. jur., f. 1912, Jagtvej 172, København N.

Falck, Alice, sekretær i civilforsvarsstyrelsen, f. 1915, Soldalen 11, København Ø.
** Falkenberg, A., dommerfuldmægtig, f. 1920, Fredericia.
Faurholt, Johs., direktør i Bikuben, f. 1896, Østerbrogade 120, København Ø.
Faurschou, Aage, overretssagfører, f. 1883, Skoubogade 1, København K.
Federspiel, Per, fhv. minister, landsretssagfører, f. 1905, Gothersgade 109, København K.
Fich, Knud, landsretssagfører, f. 1914, Raadhusstræde 1, København K.
* Finsen, Aage, kreditforeningsdirektør, f. 1891, Gisselfeld Alle 14, Gentofte.
Fisch-Thomsen, B., landsretssagfører, f. 1908, Kirkegade 9, Vejle.
Fischer, Johan, landsdommer, f. 1891, Drosselvej 6, Rungsted Kyst.
Fischer, Leo, landsretssagfører, f. 1902, Gothersgade 109, København K.
Fischer-Møller, H. O., højesteretssagfører, f. 1902, Frederiksholms Kanal 16, København K.
Flensborg, E., overretssagfører, f. 1889, Vester Voldgade 87, København V.
* Fløystrup, A., kontorchef ved Frederiksborg amt, f. 1888, Slotsgade 11, Hillerød.
Fode, Octavius, overretssagfører, f. 1891, Raadhuspladsen 59, København V.
Fog, Arne, dommer, f. 1893, Klosteret, Mariager.
Frederiksen, Knud, landsretssagfører, f. 1915, Frederiksberggade 1, København K.
Friis, Niels, direktør for Østifternes Brandforsikring, cand. jur. & polit., f. 1901, Vester Voldgade 104, København V.
* Friis, Peter, sekretær f. 1930, Vester Voldgade 2, København V.
** Friis-Hansen, Erik, landsretssagfører, f. 1901, St. Kirkestræde 1, København K.
** Frost, J. L., højesteretsdommer, f. 1894, Sortedamsdosseringen 29, København N.
* Fussing, Kjeld, sagførerfuldmægtig, f. 1925, Margrethevej 29, Hellerup.

* Gaarden, Poul, kontorchef i justitsministeriet, f. 1917, Slotsholmsgade 10, København K.
Gamborg, Leif, højesteretssagfører, f. 1896, Bredgade 30, København K.
Gammeltoft, G., landsretssagfører, f. 1912, Bredgade 37, København K.
Gammeltoft, Poul, højesteretsdommer, f. 1884, Springforbivej 2, Springforbi.

Gersted, Gunnar, højesteretssagfører, f. 1906, Amagertorv 24, København K.
Gjersøe, Nils, fuldmægtig i Statens ligningsdirektorat, f. 1916, Meldahlsgade 5, København V.
Goldschmidt, Albert, overretssagfører, f. 1869, Nørregade 33, København K.
Goldschmidt, Erik, landsretssagfører, f. 1909, Nørregade 33, København K.
Gomard, Bernhard, professor, dr. jur., f. 1926, Rektorparken 24, 6[1], København SV.
Gormsen, Knud, landsretssagfører, f. 1904, Gothersgade 135, København K.
** Gorrissen, Jørgen, landsretssagfører, f. 1925, Frederiksgade 17, København K.
** Gorrissen, N. J., højesteretssagfører, f. 1896, Frederiksgade 17, København K.
Grauleff-Hansen, H., landsretssagfører, f. 1906, Overgade 14, Odense.
* Green, Per, cand. jur., f. 1932, Strandvej 439, Klampenborg.
Gudsøe, P. A., landsretssagfører, f. 1876, Fredericia.
Gøtzsche, A., landsdommer, f. 1894, Mosehøjvej 34, Charlottenlund.

Hagensen, Hagen, landsretssagfører, f. 1916, Frederiksberg Alle 51, København V.
Hahn, Tage, landsretssagfører, f. 1903, Aarhus.
Hansen, Hjørdis, sekretær i landsskatteretten, f. 1924, Kildegaardsvej 16 A, Hellerup.
Hansen, Johanne, landsretssagfører, f. 1909, Nikolaj Plads 26, København K.
* Hansen, Ole, landsretssagfører, f. 1900, Nørrevoldsgade 9, København K.
Hansen, Victor, højesteretsdommer, dr. phil., f. 1889, I. E. Ohlsensgade 4, København Ø.
Harbou, Niels, dommer, f. 1896, Hoffmeyersvej 5, København F.
Harms, Svend, landsretssagfører, f. 1897, Vestergade 3, København K.
* Hasle, Flemming, sagførerfuldmægtig, f. 1930, Løvspringsvej 2 B, Charlottenlund.
Hasle, Henning, højesteretssagfører, f. 1900, Nikolaj Plads 26, København K.
Hasted, Svend, landsretssagfører, f. 1896, Søndergade 56, Aarhus.
Hauer, Chr., landsretssagfører, f. 1890, Bredgade 45, København K.
Haulrig, Kurt, landsretssagfører, f. 1924, Kronprinsessegade 2, København K.
Hede, Holger, overretssagfører, f. 1894, Nygade 4, København K.
Hede, Poul, landsretssagfører, f. 1895, Amagertorv 19, København K.
Heegaard, E. Anker, landsretssagfører, f. 1915, Graabrødretorv 16, København K.
Heilbuth, Niels, landsretssagfører, f. 1906, Skindergade 29, København K.
* Heilesen, Tyge C., ekspeditionssekretær i justitsministeriet, f. 1916, Abildgaardsvej 26, Sorgenfri, Virum.
Heise, Carl, højesteretssagfører, f. 1898, Ny Vestergade 1, København K.
Heise, Frederik, højesteretsdommer, f. 1890, Trondhjemsgade 4, København Ø.
Helsted, E., højesteretssagfører, f. 1901, Raadhusstræde 1, København K.
Herfelt, J. C., højesteretsdommer, f. 1894, Nerievej 7, Hellerup.
Hess-Petersen, Hj., landsretssagfører, f. 1899, Graabrødretorv 16, København K.
Heuser, V., landsretssagfører, f. 1899, St. Kongensgade 68, København K.
* Hjejle, Bernt, højesteretssagfører, dr. jur., f. 1901, Amagertorv 24, København K.
Hoff, Helge, landsdommer, f. 1893, Viborg.
Hoffmeyer, Helge, landsretssagfører, f. 1903, Vestergade 2, St. Hedinge.
* Holm, Agnes, landsretssagfører, f. 1898, Lindevej 2, København V.
Holm, H. H., landsretssagfører, f. 1911, Frederiksgade 1, København K.
Holm-Nielsen, K., højesteretssagfører, f. 1909, Amagertorv 33, København K.

Holm-Nielsen, Karen, cand. jur., f. 1908, Smakkegaardsvej 40, Gentofte.
v. Holstein, Huno, dommer, f. 1897, Sakskøbing.
Holten, Victor, landsretssagfører, f. 1903, Amagertorv 24, København K.
Hoppe, Iver, landsretssagfører, lektor, f. 1920, Kongens Nytorv 8, København K.
** Hornslet, Mogens, sekretær i justitsministeriet, f. 1933, Borgm. Fischersvej 3, København Valby.
Hove, Robert, præsident for Sø- og Handelsretten, f. 1891, V. Voldgade 104, København V.
Hultberg, O. F., landsdommer, f. 1897, Aalborgvej 4, Viborg.
Hurwitz, Stephan, Folketingets ombudsmand, professor, dr. jur., f. 1903, Dalsvinget 7, Hellerup.
Hvidt, Mogens, landsdommer, f. 1911, Ø. Farimagsgade 93, København Ø.
Hvidt, Vald., højesteretssagfører, f. 1897, Ved Stranden 10, København K.
Høeg, Paul, byretsdommer, f. 1918, Ridebanevang 24, Gentofte.
* Høgh, Egon, landsretssagfører, f. 1922, Gl. Torv 18, København.
* Høyrup, Paul, byretsdommer, f. 1913, Springbanen 87, Gentofte.

Ilfeldt, Arthur, landsretssagfører, f. 1914, Raadhuspladsen 5, Aarhus.
Illum, Knud, professor, dr. jur., f. 1906, Universitetsparken, Aarhus.
Jacobi, Adam, højesteretssagfører, f. 1909, Niels Hemmingsensgade 9, København K.
Jacobi, Helge, vicepræsident i Sø- og Handelsretten, f. 1898, Kløckersvej 11, Gentofte.
Jacobi, Knud, overretssagfører, f. 1887, Knabrostræde 3, København K.
Jacobsen, I. Steen, kontorchef i forsikringsselskabet »Danmark», f. 1923, Baldersgade 70, København N.
* Jacobsen, Mikkel, fuldmægtig i justitsministeriet, f. 1921, Bjørnevej 8, København Valby.
Jacobsen, Per Finn, landsretssagfører, f. 1923, Gl. Torv 18, København K.
Jacobsen, Poul, højesteretssagfører, f. 1889, Amagertorv 33, København K.
* Jacoby, Aage, overretssagfører, f. 1891, Nørregade 2, København K.
Jacobæus, H., landsdommer, f. 1881, Holmegaardsvej 11, Charlottenlund.
Jakobsen, Ellinor, landsretssagfører, f. 1917, Ved Stranden 10, København K.
Jakobsen, Jakob, overretssagfører, f. 1882, Raadhuspladsen 59, København V.
Jantzen, Povl, direktør, landsretssagfører, f. 1915, Christiansholms Parallelvej 8, Klampenborg.
Jensen, C. C. S., overretssagfører, f. 1885, Ved Stranden 20, København K.
Jensen, Erik, sekretær i undervisningsministeriet, f. 1924, Kongevejen 77, Lyngby.
Jensen, Gerhard, dommer, f. 1897, Graasten.
Jepsen, Kjeld, landsretssagfører, f. 1918, Klingenberg 2, Odense.
Jerichow, Herbert P. A., direktør for De forenede Bryggerier, f. 1889, Helleruplunds Alle 15, Hellerup.
Jessen, Gert, højesteretssagfører, f. 1905, St. Kongensgade 49, København K.
Johannsen, Esben, landsretssagfører, f. 1904, Algade 1, Roskilde.
Johnsen, Anna, landsretssagfører, f. 1902, Brolæggerstræde 13, København K.
Johnsen, Jon, overretssagfører, f. 1888, Viborg.
Johnsen, Karen, landsdommer, f. 1899, Gyldenlundsvej 1, Charlottenlund.

Jungersen, Troels, cand. jur., f. 1932, Ringstedgade 8, København Ø.
Jørgensen, Alb. V., højesteretssagfører, f. 1886, Knabrostræde 30, København K.
* Jørgensen, Else Marie, sekretær, f. 1928, Rygaardsalle 2, Hellerup.
Jørgensen, Niels Alb., landsretssagfører, f. 1916, Knabrostræde 30, København K.
* Jørgensen, Stig, landsretssagfører, f. 1927, Aarhus Universitet, Aarhus.

Hs. excellence Kaarsberg, O. I., højesteretspræsident, f. 1894, Strandvej 61, København Ø.
Kaarsen, Eyvind, landsretssagfører, f. 1916, Pontoppidanvej 21, Helsingør.
** Kall, Chr. Richardt, landsretssagfører, f. 1897, Østergade 8, Aarhus.
Kastel, Henry, landsretssagfører, f. 1905, Nørregade 39, København K.
Kaufmann, Axel, landsretssagfører, f. 1917, Nørregade 15, København K.
Kier, Knud, landsretssagfører, f. 1889, Sct. Clemenstorv 11, Aarhus.
* Kihlström, Eva Agnete, fuldmægtig, f. 1923, Søgaardsvej 7, Gentofte.
** Kirkegaard, P. H., dommerfuldmægtig, f. 1915, Klostervang 12, Roskilde.
Kjølbye, Niels Th., landsretssagfører, f. 1926, Bredgade 3, København K.
** Klerk, Niels, højesteretssagfører, f. 1914, Amaliegade 4, København K.
Knudsen, H. Preisler, højesteretsdommer, f. 1888, Hegelsvej 29, Charlottenlund.
Knudtzon, Th., højesteretssagfører, f. 1884, Frederiksholms Kanal 16, København K.
Koch, H. H., departementschef, f. 1905, Parkvænget 20, Charlottenlund.
* Koch, Jens, sorenskriver, f. 1920, Thorshavn, Færøerne.
* Koefoed, Aksel Torkild, sekretær i justitsministeriet, f. 1929, Duntzfeltsalle 1, Hellerup.
Kofoed, Erik, dispachør, f. 1921, Højbroplads 21, København K.
Krarup, Ove, højesteretsdommer, f. 1888, Klampenborgvej 102, Klampenborg.
* Krog, Henning, byretsdommer, f. 1917, Nøjsomhedsvej 18, København Ø.
Krog-Meyer, Mogens, højesteretssagfører, f. 1920, Gothersgade 109, København K.
Krogsgaard, Sven R., landsretssagfører, f. 1901, Odense.
Kroman, Mogens, landsretssagfører, f. 1917, Sankt Peders Stræde 38, København K.
** Kruse, Anders Vinding, professor, dr. jur., f. 1921, Erichsensvej 6, Gentofte.
Kruse, Fr. Vinding, professor, dr. jur., f. 1880, Bülowsvej 32 A, København V.
Kühl, Poul, sagfører, branddirektør, f. 1889, Storegade 54, Stege.

Larsen, Aage, landsretssagfører, f. 1897, Algade 58, Aalborg.
Larsen, Aksel E., overretssagfører, f. 1888, Nørre Farimagsgade 13, København K.
** Larsen, Asker, kontorchef, f. 1921, Havnegade 29, København K.
Larsen C. E., byretsdommer, f. 1910, Frydendalsvej 28, København V.
Larsen, Egon, direktør i Københavns Grundejerforening, f. 1898, Poul Ankersgade 2, København K.
Larsen, Ellen, byretsdommer, f. 1912, Rosenlunds Sidevej, St. Magleby.
Larsen, J. Svenning, landsretssagfører, f. 1902, Niels Hemmingsensgade 8, København K.
* Larsen, Jakob Esper, sagførerfuldmægtig, f. 1931, Smakkegaardsvej 149, Gentofte.
Larsen, Jytte Tofte, fuldmægtig i Direktoratet for Ulykkesforsikringen, f. 1916, Gyvelvej 9, Skodsborg.

Lassen, Erik Pers, kontorchef i socialministeriet, f. 1902, Slotsholmsgade 6, København K.
Lassen, Mogens Geill, landsretssagfører, f. 1913, Store Torv 1, Aarhus.
Lassen Otto, landsretssagfører, f. 1917, Bredgade 45 A, København K.
Laugesen, A. G., dommerfuldmægtig, f. 1914, Falen 15, Odense.
Lauritzen, Hans, overretssagfører, f. 1879, Raadhusstræde 1, København K.
Lenstrup, Eyvind, landsretssagfører, f. 1913, Bredgade 30, København K.
Lett, Erik, højesteretssagfører, f. 1907, Frederiksholms Kanal 16, København K.
Levin, Leon, landsretssagfører, f. 1914, St. Strandstræde 21, København K.
Levysohn, Alfred, landsretssagfører, f. 1904, Nytorv 7, København K.
de Lichtenberg, Anders, landsretssagfører, f. 1920, Ny Østergade 5, Næstved.
Lindboe, Poul, landsretssagfører, f. 1906, Studiestræde 57, København K.
Linde, H., landsretssagfører, f. 1896, Stengade 70, Helsingør.
Lokdam, Orla, landsretssagfører, f. 1924, Vestre Ringgade 224, Aarhus.
Lolua, Margot Satz, sekretær i landsskatteretten, f. 1921, Rådmand Steins Alle 29, København F.
Lomholt, Vibeke, sekretær i Socialministeriet, f. 1928, Slotsholmsgade 6, København K.
Lorenzen, Aage, højesteretsdommer, f. 1901, Uraniavej 1, København V.
Lucas, F., landsdommer, f. 1886, Rygaards Alle 28, Hellerup.
Ludvigsen, Christian, landsdommer, f. 1909, Furesøvej 66 B, Virum.
* Lund, Torben, professor, dr. jur., f. 1902, Krathusvej 10, Risskov.
Lund-Andersen, H. E., højesteretssagfører, f. 1900, Rømersgade 5, København K.
* Lund-Andersen, Otto, landsdommer, f. 1902, Hammerensgade 1, København K.
Lundgreen, Kjeld, landsretssagfører, f. 1914, Nybrogade 22, København K.
Lundsager, Ejler, dommer, f. 1909, Holsted.
Lundsteen, Poul H., landshøvding, f. 1910, Godthaab, Grønland.
Lung, Bodil, fuldmægtig i landbrugsministeriet, f. 1910, Kronprinsesse Sophiesvej 12 C, København F.

Madsen, Ingelise, cand. jur., f. 1927, Ved Lindevangen 8, København F.
* Madsen, Niels, fuldmægtig i justitsministeriet, f. 1916, Veras Alle 17 B, København Valby.
* Madsen, Ove, protokolsekretær i Folketinget, f. 1919, Danmarks Juristforbund, Laksegade 19, København K.
Magnussen, O. K., overretssagfører, f. 1881, H. C. Andersens Boulevard 1, København V.
le Maire, Louis, direktør for Statens Sindssygehospitaler, dr. jur.., f. 1910, Vagtelvej 48, København F.
Markussen, Per, landsretssagfører, f. 1917, H. C. Andersens Boulevard 11, København V.
* Marquard, Arne, fuldmægtig i Folketinget, f. 1922, Christiansborg, København K.
Melchior, J. A., højesteretssagfører, f. 1903, Bredgade 30, København K.
Melchior, Povl, højesteretssagfører, f. 1910, Frederiksgade 1, København K.
Meyer, Poul, ekspeditionssekretær, lektor, dr. jur., f. 1916, Willemoesgade 47, København Ø.

Michaelsen, Jørgen, landsretssagfører, f. 1911, Frederiksholms Kanal 6, København K.
Michelsen, Eigill, højesteretssagfører, f. 1920, Amagertorv 24, København K.
Mikkelsen, M. Johs., landsdommer, f. 1911, Viborg.
* Mogensen, Kristian, landsretssagfører, f. 1926, Amagertorv 24, København K.
* Mols, Else, sekretær i justitsministeriet, f. 1931, Julius Blomsgade 6, København N.
Molsted, Jørgen, landsretssagfører, f. 1926, Bredgade 3, København K.
* Moltke, Carl, greve, overpræsident, f. 1907, Frølichsvej 19, Charlottenlund.
* Monberg, Niels, landsretssagfører, f. 1928, Amagertorv 24, København K.
Mortensen, S. Storm, højesteretssagfører, f. 1907, St. Torv 10, Aarhus.
* Mosbæk, Holger, landsretssagfører, f. 1905, Nørrevoldgade 9, København K.
Munck, H. V., stiftsfuldmægtig, f. 1902, Dronning Margrethevej 9, Aarhus.
** Mundt, Jørgen, fuldmægtig i justitsministeriet, f. 1919, Kornbakken 13, Kgs. Lyngby.
* Mundt, Kaj, præsident for Østre Landsret, f. 1885, Halls Alle 10, København V.
Müller, Dagny, sekretær i Boligministeriet, f. 1930, Søborg Torv 6, København Søborg.
Mærsk-Møller, hypotekforeningsdirektør, landsretssagfører, f. 1908, Jarmersgade 2, København V.
Møhring-Andersen, Hellmut højesteretssagfører, f. 1911, Dron. Tværgade 4, København K.
Møller, Fritz, byretsdommer, f. 1913, Peblinge Dosseringen 32-A, København N.
** Møller, Jørgen Kisbye, landsdommer, f. 1915, Godthaab, Grønland.
Møller-Andersen, A., landsretssagfører, f. 1911, Nybrogade 26, København V.
Nebelong, Bent, højesteretssagfører, f. 1917, Bredgade 41, København K.
Neergaard, Preben, landsretssagfører, f. 1915, Niels Brocksgde 1, København V.
* Nelson, Alvar, professor, dr. jur., f. 1919, Universitetet, Aarhus.
** Nielsen, B. Helmer, højesteretssagfører, f. 1907, V. Voldgade 14, København V.
* Nielsen, Bent, sagførerfuldmægtig, f. 1927, Tietgensplads 11, Aarhus.
* Nielsen, Birgit, dommerfuldmægtig, f. 1930, Gl. Kongevej 174, København V.
Nielsen, Erik Albjerg, politifuldmægtig, f. 1911, V. Søgade 64, København V.
* Nielsen, Feodor, landsretssagfører, f. 1922, Lille Strandstræde 26, København K.
Nielsen, Gerda, dommerfuldmægtig, f. 1909, Vordingborg.
Nielsen, Henrik, fuldmægtig i indenrigsministeriet, f. 1921, Svinget 14, København S.
Nielsen, Kay, ekspeditionssekretær i Københavns magistrat, f. 1902, Tuborgvej 60, Hellerup.
Nielsen, Knud, landsretssagfører, f. 1916, Store Torv 10, Aarhus.
Nielsen, Kristian, landsretssagfører, f. 1912, Nytorv 19, København K.
Nielsen, Poul G., landsretssagfører, f. 1905, H. C. Andersens Boulevard 1, København V.
Nielsen, Sv. Aage, kontorchef, f. 1909, Enighedsvej 10, Charlottenlund.
Nielsen, Th. Møller, dommerfuldmægtig, f. 1907, Aarhus civilret, Aarhus.
Nielsen, Thøger, professor, dr. jur., f. 1919, Egelundsvej 9, Aarhus.
* Nolsøe, Johan Andreas, sekretær i ministeriet for Grønland, f. 1927, Stengaards Alle 25, Kgs. Lyngby.
Norsker, Knud, landsretssagfører, f. 1917, Vester Voldgade 106, København V.

Nygaard, Mogens, amtsfuldmægtig, f. 1915, Haderslev.
* Nørgaard, Carl Aage, cand. jur., f. 1924, Havrebakken 5, Aarhus.
Nørgaard, Hedvig Hauberg, politifuldmægtig, f. 1924, Havrebakken 5, Aarhus.
Nørring, Niels, landsretssagfører, f. 1917, H. C. Andersens Boulevard 42, København V.

Olafsson, H., rigsadvokat, f. 1903, Frølichsvej 30, Charlottenlund.
Olsen, Eugen, landsretssagfører, generalkonsul, f. 1899, Raadhuspladsen 77, København V.
Olsen, Ole, landsretssagfører, f. 1916, Kronprinsessegade 42, København K.
* Olsen, Ole, advokat, f. 1927, Ole Olsens Alle 7, Hellerup.
** Olufsen, P., overretssagfører, f. 1891, Frederiksgade 11, København K.
** Oppenhejm, Sv., landsretssagfører, f. 1920, Raadhuspladsen 59, København V.
Ottosen, N. Faaborg, ekspeditionssekretaær i Aktieselskabs-Registret, f. 1912, Laksegade 19, København K.

Paabøl, R. C., landretssagfører, f. 1905, Reventlowsgade 12, København V.
* Pagter, H., landsretssagfører, f. 1909, Skive.
Palludan, Henning, direktionssekretær, f. 1920, Gisselfeld Alle 15, Gentofte.
* Paludan, K., sagfører, f. 1903, Kannikegade 1, Hillerød.
** Pape, Thorkil, landsretssagfører, f. 1923, Amagertorv 24, København K.
** Pedersen, Axel H., landsretssagfører, dr. jur., f. 1903, Nørregade 6, København K.
** Pedersen, Hagbard, landsretssagfører, f. 1908, Hjalmar Brantings Plads 1, København Ø.
Pedersen, Helga, fhv. justitsminister, landsdommer, f. 1911, Statholdervej 19, København NV.
* Pedersen, Henry Roat, dommerfuldmægtig, f. 1910, Kolding.
Pedersen, Johs., civildommer, f. 1898, Marielystvej 1, Haderslav.
Pedersen, Jørgen, højesteretssagfører, f. 1919, Stormgade 12, København K.
Pedersen, Poul, landsretssagfører, branddirektør, f. 1918, Torvegade 8, Vejle.
Petersen, Aage, landsretssagfører, f. 1895, Graabrødretorv 14, København K.
** Petersen, Arne Kjærgaard, landsretssagfører, f. 1916, Raadhuspladsen 59, København V.
Petersen, Ernst, landsretssagfører, f. 1890, Klingenberg 2, Odense.
** Petersen, Harald fhv. justitsminister, civildommer, f. 1895, Parkovsvej 50, Gentofte.
Petersen, Oluf, højesteretssagfører, f. 1889, Bredgade 3, København K.
** Petersen, Theodor, højesteretsdommer, f. 1904, Fasanhaven 34, Gentofte.
Philip, Allan, landsretssagfører, lektor, f. 1927, Frederiksgade 1, København K.
Plesner, Mogens, højesteretssagfører, f. 1920, Amagertorv 33, København K.
Polack, E., landsretssagfører, f. 1923, Raadhuspladsen 59, København V.
* Pontoppidan, Niels, sekretær i justitsministeriet, f. 1930, Løvspringsvej 2 B, Charlottenlund.
Pontoppidan, Ole, landsretssagfører, f. 1919, Frederiksgade 1, København K.
Poulsen, Finn, landsretssagfører, f. 1910, Banepladsen, Svendborg.
* Poulsen, Frank, sekretær i justitsministeriet, f. 1927, Rudersdalsvej 98, Holte.

Poulsen, Jørgen, landsretssagfører, f. 1911, Vitus Berings Plads 6, Horsens.
Prytz, R., landsretssagfører, f. 1899, H. C. Andersens Boulevard 40, København V.

Ramsing, Svend, landsretssagfører, f. 1902, Vester Voldgade 96, København V.
Rasmussen, Asger, civildommer, f. 1889, Kolding.
Rasmussen, Erik, landsretssagfører, f. 1915, H. C. Andersens Boulevard 40, København V.
Rasmussen, Grethe, landsretssagfører, f. 1912, Vintappervej 7, Kgs. Lyngby.
Rasmussen, Jens, landsretssagfører, f. 1903, Thisted.
Rasting, Carl, professor, dr. jur., f. 1900, Mynstersvej 3, København V.
Reeh, Rasmus, landsretssagfører, sekreteær i indenrigsministeriet, f. 1922, Egernvej 17, København F.
Reiserer, Max, landsdommer, f. 1894, Kastelsvej 28, København Ø.
Repsdorph, E., landsretssagfører, f. 1906, Frederiksborggade 7, København K.
Repsdorph, Henning, landsretssagfører, f. 1901, Frederiksborggade 7, København K.
Reumert, Michael, højesteretssagfører, f. 1914, Dron. Tværgade 16, København K.
* Ricard, Carl, højesteretssagfører, f. 1902, Nørregade 18, København K.
Richter, E., højesteretssagfører, f. 1898, Ny Vestergade 1, København K.
Richter, John, sagfører, f. 1928, Nykøbing S.
Ringberg, H., civildommer, f. 1889, Rosengaardsvej 21, Odense.
* Ringgaard, Laur., ministersekretær, f. 1924, Læsøvej 6, Kgs. Lyngby.
Rode, Stig, højesteretssagfører, f. 1896, Holmens Kanal 9, København K.
Roepstorff, Thorkild, landsdommer, f. 1902, Taarbæk Strandvej 126, Klampenborg.
* à Rogvi, Finn, sekretær i justitsministeriet, f. 1924, Ærenprisvej 20, Gentofte.
Rohbeck, Paul G., højesteretssagfører, f. 1903, H. C. Andersens Boulevard 51, København V.
Rosenmeier, Johan A., landsretssagfører, f. 1910, Amagertorv 19, København K.
Rosman, Carl, amtsforvalter, f. 1898, Aarhus amtstue, Aarhus.
Ross, Alf, professor, dr. phil. & jur., f. 1899, Mundtsvej 10 A, Kgs. Lyngby.
Rothenborg, Arnold, landsretssagfører, f. 1914, Skindergade 45—47, København K.
Rybner, Ove, ekspeditionssekretær i Overformynderiet, f. 1905, Amager Fælledvej 5, København S.
Rønnow, Knud, landsretssagfører, f. 1901, Store Torv 1, Aarhus.
** Rønsted, Karmark, landsretssagfører, f. 1895, Hovedvagtsgade 2, Køpenhavn K.
Rørdam, Kjeld, højesteretssagfører, f. 1897, Bredgade 41, København K.

Sachs, P. M., landsdommer, f. 1909, Grünersvej 11, Holte.
Salomon, Erik, overretssagfører, f. 1885, Bredgade 37, København K.
Sand, E., udskrivningschef, f. 1890, Vendersgade 25, København K.
Sand, Rudolf, landsretssagfører, lektor, f. 1922, Nørresøgade 7, København K.
* Saunte, Edel, landsretssagfører, f. 1904, Frederiksgade 11, København K.
* Schack, Aksel, landsretssagfører, f. 1922, Slotsgade 34, Hillerød.
Schack, Einer, landsretssagfører, f. 1921, Gl. Torv 10, Skelskør.
* Schack, Kirsten, landsretssagfører, f. 1923, Slotsgade 34, Hillerød.
* Schelle, T., kontorchef i justitsministeriet, f. 1915, Almindingen 61, Søborg.
Schlegel, Otto, direktør i Bikuben, f. 1892, Strandvej 223, Charlottenlund.

* Schlegel, Peder Johan, fuldmægtig i Danske Bankers Fællesrepræsentation, f. 1926, Høje Skodsborgvej 26, Skodsborg.
Schmith, Poul, højesteretssagfører, f. 1916, Vimmelskaftet 47, København K.
Simonsen, Kai, landsretssagfører, f. 1906, Østergade 3, København K.
Skaaning, Erik, landsretssagfører, f. 1920, Gyldenløvesgade 1, København V.
Skaaring, Knud, landsretssagfører, f. 1914, Vestergade 17, Odense.
Smidt, Margrethe, fuldmægtig i socialministeriet, f. 1914, Torvegade 49, København K.
Spleth, Poul, højesteretsdommer, f. 1907, Grønnevej 261, Virum.
Stakemann, Emil, overretssagfører, f. 1887, St. Kongensgade 14, København K.
** Stampe, Erik, højesteretssagfører, f. 1918, Ny Vestergade 13, København K.
Stavnstrup, P., politimester, f. 1900, Frederiksberg birk, Howitzvej 32, København F.
Steffensen, O., byretsdommer, f. 1917, Hasselvej 14, Vanløse.
Steglich-Petersen, Claus, landsretssagfører, f. 1914, Bredgade 3, København K.
Steglich-Petersen, Henrik, højesteretssagfører, f. 1913, Bredgade 3, København K.
Steglich-Petersen, K., højesteretssagfører, f. 1880, Bredgade 3, København K.
von Stemann, P. C., amtmand, f. 1891, Rønne.
Stensballe, Holger, kontorchef i Københavns Kreditforening, f. 1903, Rudersdalsvej 24, Holte.
Strøjer, Erik, højesteretssagfører, lektor, f. 1919, Frederiksgade 17, København K.
Sundbo, Arne, overretssagfører, f. 1886, Bjerregaardsvej 6, København Valby.
* Sundbo, Jens Peter, landsretssagfører, f. 1924, Skindergade 32, København K.
Svane, Aksel, kommitteret i statsministeriet, f. 1898, Christiansholms Parkvej 8, Klampenborg.
Svane, Oskar Bondo, højesteretssagfører, f. 1899, Dron. Tværgade 4, København K.
Svendsen, Aage, departementschef, f. 1880, Amaliegade 40, København K.
Svendsen, N. Borup, landsretssagfører, f. 1891, Gothersgade 14, København K.
Svensson, Carl Vilhelm, ekspeditionssekretær i Københavns kommune, f. 1919, Søtoften 20, Gentofte.
** Søndergaard, Jens, bibliotekar, f. 1917, Nøjsomhedsvej 3, København Ø.
Sørensen, Erna, landsretssagfører, f. 1896, Lille Strandstræde 22, København K.
Sørensen, H. A., landsdommer, f. 1908, Biskop Monradsvej 8, Kgs. Lyngby.
Sørensen, Max, professor, dr. jur., f. 1913, Højagervej 9, Risskov, Aarhus.

Tamm, Henrik, højesteretsdommer, f. 1909, Ny Vestergade 18, København K.
Teist, F., højesteretssagfører, f. 1899, Nygade 1, København K.
Thiede, Knud, landsretssagfører, f. 1918, Østergade 4, Aarhus.
Thomsen, Detlef, landsretssagfører, f. 1899, Ved Stranden 14, København K.
Thomsen, H. L., overformynder, f. 1902, Normasvej 31, København Valby.
* Thorsen, Søren, landsretssagfører, f. 1923, Dron. Tværgade 16, København K.
Thuesen, Alfred, landsretssagfører, f. 1901, Kongensgade 89, Esbjerg.
Thye, Georg, landsretssagfører, f. 1886, Slotsgade 34, Hillerød.
Thygesen, I. C., direktør, landsretssagfører, f. 1901, Havnegade 29, København K.
Thyregod, Ib, højesteretssagfører, f. 1921, Kronprinsessegade 30, København K.
Thyssen, A., landsretssagfører, f. 1901, Nørregade 23, Haderslev.
Tobiesen, Erik, landsretssagfører, f. 1899, Ny Vestergade 13, København K.

Tobiesen, Hans, politimester, f. 1905, Danmarksgade 12, Holstebro.
Toft-Nielsen, B. G., kontorchef i statsministeriet, f. 1920, Slotsholmsgade 10, København K.
Tonsgaard, Ether, landsretssagfører, f. 1914, Nikolajplads 26, København K.
Topsøe-Jensen, Hans, landsdommer, f. 1910, Vandrevej 15, Hellerup.
Topsøe-Jensen, Niels, dommerfuldmægtig, f. 1919, Korsør.
Torkild-Hansen, C., landsretssagfører, f. 1893, Gl. Torv 16, København K.
Truelsen, Svend, landsretssagfører, f. 1915, Nørregade 18, København K.
Tybjerg, Niels, dispachør, f. 1897, Højbroplade 21, København K.

Ugilt, Helge, landsretssagfører, f. 1904, Hjørring.
Ulrich, Georg, kriminaldommer, f. 1905, Viborg.

Waaben, Knud, professor, dr. jur., f. 1921, Skindergade 28, København K.
Wagner, Hugo, landsretssagfører, f. 1902, Vestergade 11, København K.
Wandel, Jørgen, landsretssagfører, f. 1904, Graabrødretorv 16, København K.
** Vang, Felix, højesteretssagfører f. 1905, Nørregade 6, København K.
** Warring, Otto, dommerfuldmægtig, f. 1929, Maribo.
Wechselmann, Sigurd, amtmand, f. 1904, Næstved.
Vedel, Johs., landsretssagfører, f. 1913, Torvet, Svendborg.
Vedel, Klavs, sagfører, f. 1911, Kongensgade 28, Odense.
Wedell-Wedellsborg, Vilhelm, baron, amtmand, f. 1908, Sorø.
* Wegge-Olsen, Preben, sekretær i Banktilsynet, f. 1923, Dron. Tværgade 46, København K.
Weile, Erik, landsretssagfører, f. 1902, Fjerritslev.
Weise, S., underdirektør, f. 1905, Clarasvej 4, Charlottenlund.
* Vetli, Erik, landsdommer, f. 1910, Strandvej 140, Hellerup.
* Wilcke, Birger, fuldmægtig i justitsministeriet, f. 1923, Carit Etlarsvej 4 B, København V.
** Wilton, Aage Kai, landsretssagfører, f. 1901, Milanovej 28, København S.
Winther, Jacob, overretssagfører, f. 1881, Gl. Mønt 2, København K.
Winther, Mogens, fuldmægtig i finansministeriet, f. 1918, Abildgaardsvej 162, Virum.
Vøhtz, Gustav, landsretssagfører, f. 1896, Laksegade 19, København K.

* Østergaard, Poul, sekretær i justitsministeriet, f. 1921, Uglevangen 15, Virum.

FINLAND.

** Aalto, Aimo, vicehäradshövding, f. 21, Helsingfors, Tallvägen 21 B. 22.
* Aalto, Yrjö Liinus, vicehäradshövding, f. 02, Helsingfors, St. Robertsgatan 17 A. 6.
** Aejmelaeus, Lars, förvaltningssekreterare, f. 18, Helsingfors, Fabriksgatan 6 A. 1.
* Ahava, Teini, regeringsråd, f. 00, Helsingfors, Nervandergatan 11.
** Ahla, Eino J., president i Högsta förvaltningsdomstolen, f. 88, Helsingfors, Wecksellvägen 2.
Ahla, Väinö, justitieråd, f. 90, Helsingfors, Apollogatan 3 C. 25.
** Ahlbom, Carl-Johan, vicehäradshövding, f. 10, Kuusankoski, Kymmene Bruk.
** Ahlbäck, K. G. R., landshövding, f. 00, Vasa, Skolgatan 2.
* Ahlqvist, Marga, vicehäradshövding, f. 14, Helsingfors, Parkgatan 9.
Ahola, Simbri J., generaldirektör, f. 94, Helsingfors, Nervandergatan 5.
* Ailio, Erkki, jur.lic., justitiesekreterare, f. 22, Helsingfors, Ulfsbyvägen 19 b 55, Norra Munksnäs.
* Airaksinen, Kalevi, lagstiftningsråd, f. 11, Helsingfors, Bulevarden 10 A.
Alaviitala, Väinö, häradshövding, f. 85, Vasa, Långgatan 34 c.
** Alenius, Eric, vicehäradshövding, f. 05. Helsingfors, Topeliusgatan 33.
** Alho, Ilmari, äldre försäkringsdomare, f. 05, Helsingfors, Väinämöinengatan 17 A. 12.
Amberla, Arthur, bergsråd, vicehäradshövding, f. 94, Helsingfors, Engelplatsen 1.
** Aminoff, Berndt Johan, greve, vicehäradshövding, f. 13, Helsingfors, Bulevarden 7 B.
Aminoff, C. G., vicehäradshövding, f. 16, Helsingfors, Bulevarden 7 A.
Andersson, Herbert, vicehäradshövding, sjöfartsråd, f. 94, Helsingfors, Magasinsgatan 4.
** Anthoni, Arno, vicehäradshövding, f. 00, Helsingfors, Tempelgatan 4.
** Anttila, Inkeri, docent, f. 16, Helsingfors, Kalevagatan 46 A. 16.
** Ant-Wuorinen, Armas, jur.lic., f. 93, Helsingfors, Barnets Borgs väg 7.
** Arajärvi, Jaakko, vicehäradshövding, advokat, f. 12, Helsingfors, Skillnadsgatan 1—3.
Arponen, Juhani, vicehäradshövding, f. 06, Kotka, Koulukatu 10 A.
** Arvidson, Herrick, vicehäradshövding, f. 04, Helsingfors, Tempelgatan 6 B.
Astala, Pentti, vicehäradshövding, advokat, f. 16, Björneborg, Östra Parken 5 B.
Aura, Kielo, vicehäradshövding, f. 14, Helsingfors, Tallvägen 4.
** Aura, Matti, förvaltningsråd, 85, Helsingfors, Kristiansgatan 8 B. 32.
* Aura, Teuvo, jur.lic., generaldirektör, f. 12, Helsingfors, Tallvägen 4.
Auvinen, Paavo, hovrättsråd, f. 06, Åbo, Kaskisgatan 11 A.

** Backström, Åke, byråchef, f. 19, Helsingfors, Utrikesministeriet.
** Beaurain, Georges, vicehäradshövding, f. 01, Helsingfors, Arkadiagatan 12.
** Beckman, Rudolf, jur.dr., förvaltningsråd, f. 89, Helsingfors, Westendallén 12 B, Westend.

Berg, Nils, hovrättsråd, f. 09, Åbo, Fredsgatan 2 C 12.
Berghell, Helge, vicehäradshövding, f. 06, Helsingfors, Idrottsgatan 36.
Bergroth, Arne, f.d. hovrättspresident, f. 83, Åbo, Slottsgatan 11.
* Biström, Margareta, vicehäradshövding, f. 16, Helsingfors, Sandviksgatan 6 A.
** Björklund, Einar, vicehäradshövding, f. 09, Helsingfors, Parkgatan 7 b C. 15.
Björkqvist, Viktor, vicehäradshövding, f. 88, Helsingfors, Fredriksgatan 41 B.
** Björnström, Gustaf, vicehäradshövding, f. 16, Helsingfors, Björkdungevägen 14 C, Månsas.
** Blomqvist, Olli R., vicehäradshövding, f. 26, Lauritsala, Kaukas, Toritalo 1 A. 4.
** von Bonsdorff, Erik, justitierådman, f. 88, Helsingfors, Fredriksgatan 20 A. 12.
** von Bonsdorff, Per Erik, jur.lic., f. 26, Helsingors, Skidbacksvägen 44 B, Hertonäs.
** Borenius, Heikki, vicehäradshövding, advokat, f. 84, Helsingfors, Tempelgatan 8.
** Borenius, Heikki Antero, jur. lic., vicehäradshövding, f. 23, Helsingfors, Tallvägen 12 A. 6.
** Borenius, Lauri, vicehäradshövding, f. 00, Helsingfors, Ulfsbyvägen 19 K, Munksnäs.
** Borg, Kurt, borgmästare, f. 14, Hangö.
* Boucht, Christer, jur.lic., advokat, f. 11, Vasa, Hartmansgränd.
** Brax, Risto, vicehäradshövding, f. 08, Helsingfors, Ulfsbyvägen 7, Munksnäs.
* Bremer, Olga, äldre justitierådman, f. 09, Helsingfors, Talldungevägen 6 E. 36, Månsas.
Brenning, Tor, landshövding, f. 03, Mariehamn.
** Brotherus, Kaarlo, vicehäradshövding, f. 13, Helsingfors, Parkgatan 9 A. 11.
** Brunow, Stig, vicehäradshövding, advokat, f. 03, Helsingfors, Ö. Brunnsparken 11 B.
** Bruun, Fredrik, friherre, justitierådman, f. 05, Helsingfors, Holländarevägen 9, Munksnäs.
Brusiin, Karl Otto, jur.dr., bitr. prof., f. 06, Helsingfors, Petersgatan 5 A.
Bärlund, Lauri J., vicehäradshövding, f. 03, Helsingfors, Väinölägatan 30.

** Carlson, Bror Clas, justitierådman, f. 90, Helsingfors, Almvägen 5.
** Castrén, Erik, professor, f. 04, Helsingfors, Wecksellvägen 4.
** Castrén, Henrik, vicehäradshövding, advokat, f. 09, Helsingfors, Alexandersgatan 44.
** Castrén, K. G., vicehäradshövding, f. 02, Helsingfors, Fredsgatan 2 a B.
** Castrén, Urho Jonas, f.d. president i Högsta förvaltningsdomstolen, f. 86, Helsingfors, S. Strandvägen 10 A. 28.
** Cedercreutz, Gustaf, friherre, vicehäradshövding, f. 76, Helsingfors, Unionsgatan 18.
Corell, Karl Eero, hovrättspresident, f. 00, Vasa.
** Crohns, Helge, vicehäradshövding, advokat, f. 04, Helsingfors, Apollogatan 11.

Dahl, Uno, vicehäradshövding, f. 92, Helsingfors, Lönnrotsgatan 16 D.
Dahlman, Nils, vicehäradshövding, f. 14, Mariehamn, Strandgatan 31.
** Dahlström, Carl-Erik, justitierådman, f. 06, Helsingfors, Mariegatan 15 a A.

** Ebeling, Vilho, justitieråd, f. 91, Helsingfors, Tempelgatan 23 D.
** Eck, Hakon, vicehäradshövding, advokat, f. 88, Ekenäs, St. Kyrkogatan 14.

** Eerikäinen, Jaakko, vicehäradshövding, f. 84, Helsingfors, Auroragatan 17 A.
Ehrnrooth, Carl Johan, vicehäradshövding, f. 98, Helsingfors, S. Kajen 6.
* Ehrnrooth, Göran, bankdirektör, f. 05, Helsingfors, S. Kajen 6.
Ehrström, Erik G. W., häradshövding, f. 87, Vasa, Strandgatan 8 A.
Ek, Carl H., jur.dr., f. 09, Björneborg, Regeringsgatan 1.
** Eklund, Martti A., vicehäradshövding, f. 89, Mankkaa.
** Ekman, Urpo, vicehäradshövding, advokat, f. 93, Helsingfors, Elisabetsgatan 19 A. 3.
** Elfvengren, Erik, jur.lic., vicehäradshövding, f. 02, Helsingfors, Museigatan 24.
* Eljala, Elvi, hovrättsråd, f. 98, Vasa, Strandgatan 14 B.
Ellilä, Reino, docent, lagstiftningsråd, f. 10, Helsingfors, Tölötorggatan 11 B.
Ellilä, Tauno, professor, f. 07, Helsingfors, Tölötorggatan 11 A.
* Enäjärvi, Jaakko, justitieråd, f. 06, Helsingfors, Norra Kajen 8 B.
Erikson, Karl E., justitieråd f. 93, Helsingfors, Norra Kajen 8 B.
** Erma, Reino, jur.dr., f. 22, Helsingfors, Steniusvägen 24, Hoplaks.
* Eskola, Aja, hovrättsråd, f. 08, Helsingfors, Fabriksgatan 12 E.
* Eskola, Eino, justitieråd, f. 00, Helsingfors, Fabriksgatan 12 E.
* von Essen, Magnus, äldre försäkringsdomare, f. 04, Helsingfors, Kaserngatan 14 A.
** Fagerholm, Reino, vicehäradshövding, f. 21, Kuhmoinen.
Fahlgren, Ruben, hovrättsråd, häradshövding, f. 88, Tammerfors, Tavastvägen 26.
Feiring, Björn, vicehäradshövding, f. 03, Helsingfors, Apollogatan 3 C.
* Feiring, Ragnar, vicehäradshövding, advokat, f. 98, Helsingfors, Fabiansgatan 8.
** von Fieandt, Johan, vicehäradshövding, f. 24, Helsingfors, Tölögatan 7.
** von Frenckell, Theodor, vicehäradshövding, f. 07, Nakkila, Anola.

Gadd, Erik, häradshövding, f. 03, Imatrankoski.
Gadd, Magnus, hovrättsråd, f. 00, Åbo, Biskopsgatan 8.
* Gestrin, Henrik, vicehäradshövding, f. 23, Helsingfors, Ådvägen 2, Drumsö.
Gestrin, Lars, äldre justitierådman, f. 91, Helsingfors, Fänrik Stålsgatan 9.
** Godenhielm, Berndt, professor, f. 13, Helsingfors, Tempelgatan 8.
Godenhjelm, Lars Erik, vicehäradshövding, advokat, f. 08, Helsingfors, Unionsgatan 7.
* Gripenberg, Margaretha, vicehäradshövding, f. 23, Helsingfors, Rönnvägen 12—14.
** Grönfors, Gustaf Erik, vicehäradshövding, advokat, f. 14, Helsingfors, Hummelgatan 1 B. 45.
* Grönlund, Gustav, vicehäradshövding, f. 04, Helsingfors, Villagatan 25.
** Grönqvist, Henrik, vicehäradshövding, f. 27, Helsingfors, Skidbacksvägen 21 B. 29, Hertonäs.
* Gyllström, Katy, jur.kand., f. 33, Helsingfors, Jägaregatan 10 A. 5.
** Gyllström, Konrad, hovrättsråd, f. 95, Helsingfors, Jägaregatan 10 A.

* Hagan, Eero, försäkringsdirektör, f. 92, Helsingfors, Kaserngatan 20 A. 2.
** Hakapää, Mauri, vicehäradshövding, advokat, f. 07, Helsingfors, Munksnäsallén 9, Munksnäs.
Hakulinen, Y. J., hovrättspresident, f. 02, Helsingfors, Topeliusgatan 3.
* Halila, Jouko, docent, f. 16, Helsingfors, Ulfsbyvägen 7 E. 48, Munksnäs.
** Halme, Valter Konrad, polisöverinspektör, f. 98, Helsingfors, Väinämöinengatan 17 A. 10.

** Halme-Kauranen, Ritva, jur. kand., f. 29, Helsingfors, Abrahamsgatan 17 B. 22.
Haltia, Jussi, förvaltningsråd, f. 97, Helsingfors, Riddaregatan 9.
** Hammarén, Carl A., vicehäradshövding, f. 24, Helsingfors, Klaravägen 4.
* Hansson, H. W., jur.kand., f. 26, Lovisa.
* Harmaja, Inkeri, hovrättsråd, f. 98, Helsingfors, Sampogatan 13.
** Harri, Harry Leonard, vicehäradshövding, f. 88, Helsingfors, Bangatan 11—13.
* Hartikka, Lempi, vicehäradshövding, f. 07, Helsingfors, Kyrkogatan 1 a D. 27.
** Hedman, Helge, äldre justitierådman, f. 92, Helsingfors, Mauritzgatan 2.
** Heikonen, A. R., professor, f. 92, Helsingfors, Nordenskiöldsgatan 3 A.
** Heinonen, Keijo Gunnar, vicehäradshövding, f. 23, Helsingfors, Backasgatan 107 E. 51.
** Helaniemi, Ensio, vicehäradshövding, f. 26, Helsingfors, Mannerheimvägen 124 A.
Hellström, Runar, vicehäradshövding, justitierådman, f. 95, Helsingfors, Främlingsgatan 1.
** Helminen, Arvo, häradshövding, f. 03, Helsingfors, Täljevägen 9 C, N. Munksnäs.
** Helomaa, Ilmari, förvaltningsråd, f. 04, Helsingfors, Sandelsgatan 2.
** Hemmer, Fjalar, vicehäradshövding, f. 06, Vasa, Hovrättsesplanaden 20.
Hemmer, Ragnar, professor, f. 91, Helsingfors, Rönnvägen 50.
** Henriksson, Weio, politieborgmästare, f. 03, Helsingfors, Högbergsgatan 33 A. 6.
** Herlin, Henry, stadsfiskal, f. 10, Helsingfors, Fredriksgatan 60 D.
** Herrmann, Kurt H. K., äldre justitierådman, f. 94, Helsingfors, N. Hesperiagatan 13 B.
** Hertzberg, Lauri R., häradshövding, f. 98, Borgå.
von Hertzen, Henning M., vicehäradshövding, f. 96, Helsingfors, Runebergsgatan 31 A.
Hirn, Erkki, vicehäradshövding, f. 10, Uleåborg, Kyrkogatan 19.
* Hohenthal, Jarl, vicehäradshövding, f. 10, Helsingfors, Hoplaksvägen 16 A, Munksnäs.
** Holmberg, Göte, vicehäradshövding, f. 07, Helsingfors, Fabriksgatan 25.
* Holmén, Tor, vicehäradshövding, f. 12, Helsingfors, Bergmansgatan 11 B.
** Homén, Lars, vicehäradshövding, f. 98, Helsingfors, Mariegatan 13.
** Honka, Olavi, justitiekansler, f. 94, Helsingfors, Runebergsgatan 46 B.
** Honkasalo, Brynolf, professor, f. 89, Helsingfors, Fänrik Stålsgatan 5 B.
Honkavaara, K. M. O., vicehäradshövding, f. 08, Helsingfors, Rievägen 23, Munksnäs.
Horelli, Ingmar, vicehäradshövding, f. 05, Helsingfors, Ö. Allén 6.
** Hornborg, Lars, vicehäradshövding, advokat, f. 90, Helsingfors, Fältskärsgatan 7.
** Huhanantti, Pentti, vicehäradshövding, f. 09, Helsingfors, Ritokalliovägen 1, Munksnäs.
* Hultin, Eiler, justitiesekreterare, f. 22, Helsingfors, Ulfsbyvägen 7, Munksnäs.
Huuskonen, Sylvi, vicehäradshövding, f. 17, Helsingfors, N.-Haga, Regissörvägen 34 E.
** Hägerström, Harald, vicehäradshövding, f. 92, Helsingfors, Lotsgatan 5.
** Häkkinen, Heikki, politieborgmästare, f. 13, Tammerfors, Hämeenkatu 12 B. 42.
* Hällfors, Kay, vicehäradshövding, f. 12, Helsingfors, Skillnadsgatan 5 A.
** Hällsten, Runar, vicehäradshövding, f. 25, Helsingfors, Nousisvägen 8.
* Hämäläinen, Eeva, hovrättsauskultant, f. 21, Helsingfors, Granvägen 16 A. 28.

** Hämäläinen, Erkki, hovrättsråd, f. 05, Helsingfors, Lotsgatan 7 A.
Högström, Sven, borgmästare, f. 08, Ekenäs.

* Idestam, Eric, jur.lic., vicehäradshövding, f. 00, Helsingfors, Lotsgatan 9 A. 7.
** Ikkala, Artturi Kustaa, förvaltningsråd, f. 95, Helsingfors, Sandelsgatan 6 A.
** Inberg, Olli, vicehäradshövding, f. 08, Riihimäki, Kansallispankki.
** Ingman, Nils Erik, jur.lic., vicehäradshövding, f. 16, Helsingfors, Tallvägen 7.
** Isaksson, Martin, vicehäradshövding, f. 21, Mariehamn.

** Jaakkola, Martti, förvaltningsråd, f. 86, Helsingfors, Mechelingatan 10 A. 21.
** Jaatinen, Filip, hovrättspresident, f. 97, Åbo, Universitetsgatan 27 a.
** Johanson, Erik, hovrättsauskultant, f. 21, Helsingfors, Mäntyviita 4, Hagalund.
** Johanson, Helge, justitieråd, f. 87, Helsingfors, Tölötorggatan 6.
Johanson, Lars O., vicehäradshövding, stadssekreterare, f. 19, Helsingfors, Pohjolagatan 43.
Jokela, Heikki, vicehäradshövding, jur.lic., f. 17, Helsingfors, Grävlingsvägen 2 E.
Jokela, Ulpu, hovrättsauskultant, f. 22, Helsingfors, Grävlingsvägen 2 E.
Juusela, Eino, justitierådman, f. 10, Björneborg, Georgsgatan 10 C 47.
** Jääskeläinen, Jyrki, vicehäradshövding, f. 16, Helsingfors, Knektvägen 7 B, Norra Haga.

** Kahanpää, Eino, häradshövding, f. 01, Kausala.
** Kaira, Kaarlo, professor, f. 86, Ö. Brunnsparken 3, Helsingfors.
** Kaira, Kurt, justitieråd, f. 94, Helsingfors, Sandelsgatan 10 B. 35.
* Kalha, Jalmari, häradshövding, fd. hovrättsråd, f. 93, Vammala.
Kalkas, Jaakko, vicehäradshövding, f. 20, Åbo, Kanslersvägen 6 F.
* Kalliala, Kaarlo, jur.lic., försäkringsöverdomare, f. 00, Helsingfors, Tempelgatan 1.
** Kankaanranta, Kerppo, vicehäradshövding, f. 19, Helsingfors, Backasgatan 86 J. 111.
** Karlsson, Eric J., vicehäradshövding, f. 12, Helsingfors, Lappviksgatan 8 A. 4.
** Karring, Kai, vicehäradshövding, f. 29, Helsingfors, Skeppsredaregatan 4 E. 46.
** Karstimaa, Viljo, vicehäradshövding, f. 05, Helsingfors, Observatoriegatan 8 D. 32.
** Kauppi, Kalle, professor, f. 92, Helsingfors, Fredriksgatan 28 B.
** Kauppi, Veikko, vicehäradshövding, f. 17, Helsingfors, Bulevarden 5.
* Kaurimo, Niilo, hovrättsråd, f. 03, Åbo, Köpmansgatan 11.
Kaurinkoski, Antti, vicehäradshövding, f. 24, Helsingfors, Forsbyvägen 27 A.
** Keravuori, Armo, justitierådman, f. 99, Helsingfors, Vargvägen 2—6, Hertonäs.
Kihlberg, Eino Olavi, vicehäradshövding, f. 13, Helsingfors, Brändövägen 3.
Kiuru, Simo, vicehäradshövding, f. 04, Lahtis, Rautatienkatu 6 A.
Kivimäki, Toivo, professor, f. 86, Helsingfors, Kalliolinnavägen 13 C.
Koivisto, Olavi, vicehäradshövding, f. 14, Björneborg, Eteläpuisto 12.
** Kokkonen, Aarne, justitieråd, f. 98, Helsingfors, Rönnvägen 13.
** Konttinen, Juho Heikki, regeringsråd, f. 86, Helsingfors, Elisabetsgatan 3 A. 5.
** Koponen, Aarne, vicehäradshövding, f. 94, Helsingfors, Bergmansgatan 7 B.
* Korhonen, Eila, vicehäradshövding, f. 23, Jännevirta.
** Korte, Kai, regeringssekreterare, f. 22, Helsingfors, Norra Munksnäs, Ulfsbyvägen 19 b A.

** Koskenjaakko, Aaro, vicehäradshövding, f. 18, Helsingfors, Rådmansgatan 4.
** Koskinen, N. Seppo, vicehäradshövding, f. 26, Helsingfors, Kaserngatan 25 C. 19.
Kuffschinoff, Axel, borgmästare, f. 96, Mariehamn.
** Kuhlefelt, Åke, hovrättsråd, f. 08, Helsingfors, Rönnvägen 30.
Kulovaara, Esko, jur.lic., landshövding, f. 15, Åbo.
Kupila, Leena, vicehäradshövding, Uleåborg, Tuirantie 11.
** Kuuskoski, Reino, direktör, fd. förvaltningsråd, f. 07, Helsingfors, Rievägen 12 A, Munksnäs.
** Kyrklund, Tove-Mai, jur.kand., f. 32, Helsingfors, Estnäsgatan 8 B. 35.
** Kyti, Kaarlo, vicehäradshövding, advokat, f. 89, Helsingfors, Kaisaniemigatan 13 A.
** Kyttä, Harras, hovrättsråd, f. 12, Helsingfors, Ritokalliovägen 11, Munksnäs.
** Kytömaa, Ensio, lagstiftningsråd, f. 02, Helsingfors, Gördelgatan 2 A.
Köhler, Volter F., jur.lic., advokat, f. 88, Åbo, Slottsgatan 11.

Laakso, Antero, justitieråd, f. 00, Helsingfors, Museigatan 34 B.
** Laakso, Yrjö, vicehäradshövding, f. 08, Helsingfors, Annegatan 12 A.
** Lagus, Julius, vicehäradshövding, advokat, f. 90, Helsingfors, Bergmansgatan 11 A.
* Lagus, Klaus, vicehäradshövding, f. 24, Helsingfors, Tölötullgatan 7.
** Laitinen, Veikko, yngre justitierådman, f. 18, Helsingfors, Ida Ekmans väg 3 T. 160, Norra Haga.
** Landgren, Birgitta, jur.kand., f. 18, Helsingfors, Råholmsgatan 5.
** Lang, Niilo, häradshövding, f. 95, Salo.
** Lappi, Kullervo, yngre justitierådman, f. 18, Åbo, Klockringargatan 8 a B. 27.
* Laurila, O. J., justitieråd, f. 86, Helsingfors, Apollogatan 3 B.
** Lax, Rolf, vicehäradshövding, notarius publicus, f. 04, Helsingfors, Fabriksgatan 13 B.
** Lehmusvirta, Unto, vicehäradshövding, f. 13, Tammerfors, Sotkankatu 16.
** Lehtinen, Juho N., vicehäradshövding, advokat, f. 93, Tammerfors, Kauppakatu 7.
* Lehtonen, Yrjö, häradshövding, f. 91, Helsingfors, Fredriksgatan 30 C.
** Lehtovirta, Aapo, vicehäradshövding, f. 13, Helsingfors, Mannerheimvägen 35 A.
Less, Inga, vicehäradshövding, f. 16, Helsingfors, Granvägen 2 B.
** Lindberg, Håkan A., vicehäradshövding, bankdirektör, f. 03, Helsingfors, Fabriksgatan 12 C.
** Lindfors, Jan-Erik, vicehäradshövding, f. 30, Mariehamn, Torggatan 12.
** Lindholm, Björn W., jur.kand., 26, Helsingfors, Regissörsvägen 32, Norra Haga.
** Lindqvist, Kurt, vicehäradshövding, f. 09, Helsingfors, Sofielundsgatan 9 A.
** Lindström, Sven-Johan, vicehäradshövding, f. 16, Karhula.
* Louhivaara, Mikko, fd. förvaltningsråd, f. 87, Helsingfors, Mannerheimvägen 73, 1. 25.
** Lounasmeri, Olavi, vicehäradshövding, f. 06, Raumo, Valtakatu 6.
** Luukkala, Niilo, hovrättsråd, f. 94, Åbo, Kaskisgatan 1 A. 11.
Luukanen, Niilo, justitieråd, f. 98, Helsingfors, Munksnäsallén 2 A 15.

Malmivuo, Jussi, vicehäradshövding, f. 98, Helsingfors, Tempelgatan 23.
** Manner, E. J., justitiekansleradjoint, f. 13, Helsingfors, Rönnvägen 47—49 B. 23.
** Mannio, Mikko, vicehäradshövding, f. 15, Westend, Solhöjden 7.
* Mannio, Niilo, regeringsråd, f. 84, Helsingfors, Skatuddsgatan 3.

** Markkanen-Larjanko, Anita, äldre försäkringsdomare, f. 07, Helsingfors, N. Hesperiagatan 15 A. 22.
Meinander, Ragnar, skolråd, f. 18, Grankulla, Bolagsvägen 7.
** Melander, Ilmari, professor, f. 04, Helsingfors, Väinämöinengatan 1 A.
** Merikoski, V., professor, f. 05, Helsingfors, N. Kajen 8 B.
Miettinen, Martti, vicehäradshövding, f. 22, Helsingfors, Hagalund, Mäntyviita 10 D.
Mikkola, Arno, vicehäradshövding, advokat, f. 14, Åbo, St. Tavastgatan 20.
* Molin, K. H., äldre justitierådman, f. 07, Helsingfors, Bergmansgatan 3 A. 22.
** Mustakallio, Martti, vicehäradshövding, advokat, f. 95, Helsingfors, Kaisaniemigatan 13 A. 10.
** Mustakallio, Martti V., vicehäradshövding, f. 25, N. Haga, I. Aalbergsväg 3 a I 61.
Mylius, Rolf, landssekreterare, f. 08, Helsingfors, Nylands länsstyrelse.
Mäkinen, Eeti, äldre justitierådman, f. 98, Tammerfors, Puolimatkankatu 18 F.
* Mäkinen-Ollinen, Aune, jur.lic., f. 00, Helsingfors, Villagatan 2 A. 5.
Mäkipelkola, Marjatta, vicehäradshövding, f. 18, Helsingfors, Munkkiniemi, Tallikuja 2 F.
** Möller, Carl-Gustaf, fd. justitiekansler, f. 88, Helsingfors, Runebergsgatan 15.
* Möller, Oskar, fd. president i Högsta Domstolen, f. 80, Helsingfors, Barnhemsgränd 3 B.

** Niiniluoto, Niilo, äldre justitierådman, f. 98, Tammerfors, Kauppakatu 15 E. 49.
** Niverä, Ilmari, jur.lic., f. 02, Helsingfors, Skepparegatan 39 B.
* Nordberg, Torsten, vicehäradshövding, f. 04, Helsingfors, Smedjeviksvägen 11, Drumsö.
** Nordenswan, Lars Gustaf, jur.kand., f. 15, Helsingfors, Dagmargatan 12 B. 21.
** Norrmén, Fredrik, vicehäradshövding, f. 12, Helsingfors, Södra Magasinsgatan 4 A. 11.
** Norros, Eero, vicehäradshövding, f. 02, Helsingfors, Fabriksgatan 12.
** Norros, Lauri, vicehäradshövding, f. 95, Helsingfors, Tempelgat. 13.
** Norros, Tapio, vicehäradshövding, f. 25, Helsingfors, Runebergsgatan 29 A.
** Nuorlahti, Eino, vicehäradshövding, f. 06, Helsingfors, Hummelgatan 15 A 2.
** Nuorvala, Aarne, förvaltningsråd, f. 12, Helsingfors, Högbergsgatan 13 A. 2.
** Nybergh, Erik, vicehäradshövding, f. 14, Fiskars.
** Nybergh, Gunnar, fd. justitieråd, f. 87, Helsingfors, Adolf Lindfors väg 9 A. 26, Norra Haga.
** Nybergh, Jarl August, fd. hovrättsråd, f. 84, Helsingfors, Unionsgatan 18 A. 13.
Nybom, Randall, vicehäradshövding, f. 04, Helsingfors, Albertsgat. 23.
** Nygren, Väinö Fredrik, vicehäradshövding, försäkringsdirektör, f. 92, Helsingfors, Fabriksgatan 1 a.
** Nykopp, Marcus, jur.lic., f. 04, Björneborg.
* Nyman, Matti Juhani, hovrättsauskultant, f. 31, Björneborg, Länsilinjakatu 20.
Nyyssönen, Kalevi, vicehäradshövding, f. 12, Varkaus.

** Olsson, Curt, professor, f. 19, Helsingfors, Munkstigen 25, Munksnäs.
** Olsson, Harry, vicehäradshövding, f. 12, Helsingfors, Mechelinsgatan 16.
** Olsson, Martti, vicehäradshövding, f. 88, Helsingfors, Bergmansgatan 13.

** Palho, Tauno, försäkringsdomare, f. 07, Helsingfors, Topeliusgatan 34 B. 15.
** Palme, Walter Armas, professor, f. 07, Helsingfors, Sinebrychoffsgatan 13.
** Palmgren, Bo, professor, f. 09, Helsingfors, Petersgatan 1 C.
* Palonen, Annikki, vicehäradshövding, f. 16, Lahtis, Peltotie 5.
** Pekkarinen, Vilho, vicehäradshövding, f. 07, Lahtis, Aleksanterinkatu 11 A.
** Pesonen, Kalle O., vicehäradshövding, f. 14, Helsingfors, Smedjeviksvägen 11 A. 10, Drumsö.
** Pesonen, Olli, hovrättsfiskal, f. 21, Helsingfors, Gördelgatan 4 B.
** Planting, Börje, häradshövding, f. 10, Jakobstad.
** Poukka, Antti, vicehäradshövding, f. 21, Helsingfors, Skidbacksvägen 21 A. 9.
Puhakka, Y. W., jur.dr., f. 88, Helsingfors, Museigatan 40 A.
Pulkkis, Tor, yngre justitierådman, f. 16, Helsingfors, Mannerheimvägen 21—23 A.
** Puustinen, Viljo I., häradshövding, f. 88, Jyväskylä, Kauppakatu 16.

Rainio, Robert, hovrättsråd, f. 99, Åbo, Rauhankatu 1 c B.
* Raninen, Huugo, professor, f. 99, Helsingfors, Albertsgatan 30 d.
** Rankama, Erkki, lagstiftningsråd, f. 14, Helsingfors, Kaserngatan 16 A. 16.
** Rannisto, Lauri, justitierådman, överstelöjtnant, f. 97, Helsingfors, Mannerheimvägen 83 A 22.
* Rantala, Eeva, hovrättsauskultant, f. 16, Helsingfors, Ulfsbyvägen 3 E. 35, Munksnäs.
Raunetsalo, Eevert, vicehäradshövding, f. 19, Helsingfors, Hagalund, Kontiontie 3 D.
** Rauramo, Heikki, kanslichef, vicehäradshövding, f. 14, Helsingfors, Simmarstigen 10, Munksnäs.
** Rautalahti, Eeva, vicehäradshövding, f. 24, Helsingfors, Mannerheimvägen 68 A 5.
Rautiala, Martti, professor, f. 08, Helsingfors, Museigatan 17 A.
Rein, Kaarle, regeringssekreterare, f. 03, Helsingfors Grankulla, Magistervägen 17.
Reinikainen, Veikko, jur. dr., f. 20, Helsingfors, Rosagatan 3 A.
Reinilä, Yrjö, vicehäradshövding, f. 18, Brahestad, Lukiokatu 2.
** Rekola, Aarne, professor, f. 93, Helsingfors, Runebergsgatan 28 A.
* Rekola, Esko, regeringsråd, f. 19, Helsingfors, Mannerheimvägen 91 A.
* Rekola, Raili, yngre justitierådman, f. 19, Helsingfors, Mannerheimvägen 91 A. 20.
* Rewell, Eero, hovrättsråd, f. 07, Vasa, Rådhusgatan 13.
** Riska, Freyr, vicehäradshövding, advokat, f. 13, Grankulla.
Riskala, Kurt, länsråd, f. 09, Helsingfors, Johannesvägen 4 A 8.
Ristola, Osmo, vicehäradshövding, f. 07, Lahtis, Alexandersgatan 13.
** Roschier-Holmberg, Åke, vicehäradshövding, advokat, f. 06, Helsingfors, Kaptensgatan 1 C. 20.
** Rosenberg, Georg, hovrättsassessor, f. 99, Janakkala.
** Rothe, Bror Wilhelm, äldre justitierådman, f. 02, Helsingfors, Bergmansgatan 3, lok. 40.
** Rydman, Aulis, hovrättsråd, f. 08, Helsingfors, Oksanengatan 9 A. 12.
* Rytkölä, Olavi, professor, f. 14, Helsingfors, Storsvängen 6 B. 36, Drumsö.
** Räihä, Lasse, vicehäradshövding, f. 08, Kuusankoski.
Räike, Lauri, jur.lic., f. 10, Salo, Salonkatu 8.
* Rönkä, Eero, justitierådman, f. 06, Helsingfors, Bulevarden 34 B 11.
Rönnblad, Göran, jur.kand., f. 16, Helsingfors, Linnankoskigatan 19.

Saario, Voitto, hovrättsråd, f. 12, Helsingfors, Oksanengatan 9 B. 31.
* Saarni-Rytkölä, Maarit, yngre justitiesekreterare, f. 16, Helsingfors, Storsvängen 6.
** Saarnio, Niilo, generaldirektör, f. 01, Helsingfors, Tempelgatan 6 B.
Salenius, Aulis, vicehäradshövding, f. 10, Haga, Haagantori 3 A 4.
** Salmi, Armas, häradshövding, f. 86, Vasa, Skolgatan 16.
Salmiala, Bruno A., professor, f. 90, Helsingfors, Simonsgatan 12 B.
** Salonen, Viljo, vicehäradshövding, f. 13, Helsingfors, Storsvängen 18 B. 15, Drumsö.
** Salovaara, Niilo, professor, f. 02, Helsingfors, Storsvängen 11 b A. 6.
Sandelin, J. H., jur.dr., hovrättsråd, f. 02, Vasa, Strandgatan 8 B.
Sandström, Holger, vicehäradshövding, f. 14, Grankulla, Smedsvägen 8.
** Saraste, R. Erik, vicehäradshövding, f. 09, Helsingfors, Minna Canthgatan 16 A. 17.
** Sarva, Ilmari, vicehäradshövding, advokat, f. 17, Helsingfors, Parkgatan 9 A.
** Schrey, Eero, vicehäradshövding, f. 21, Rävvägen 4 A. 8, Hertonäs.
** Schrey, Harri, vicehäradshövding, f. 24, Åbo, Universitetsgatan 24 B.
Schultz, Leif, vicehäradshövding, advokat, f. 92, Åbo, Slottsgatan 11.
** Schwindt, Bertel, justitieråd, f. 07, Helsingfors, Högbergsgatan 19.
Segercrantz, Nils-Erik, vicehäradshövding, stadsfiskal, f. 99, Esbo, Tallbo.
** Seitola, Yrjö, förvaltningsråd, f. 94, Helsingfors, N. Kajen 22 A. 17.
** Selander, Osvald, hovrättsråd, f. 99, Åbo, Kaskisgatan 4 A. 3.
** Selänne, Paavo, vicehäradshövding, bankdirektör, f. 02, Raumo, Koulukatu 3.
Seppä, Onni, justitierådman, f. 09, Helsingfors, Hertonäs, Grävlingsvägen 6 A.
** Seppälä, Toivo, häradshövding, f. 02, Vasa, Handelsesplanaden 10 C. 17.
* Silfverhjelm, Lorentz, friherre, vicehäradshövding, advokat, f. 03, Helsingfors, Östra Allén 7 C. 15.
Simula, Heikki O., vicehäradshövding, justitierådman, f. 15, Björneborg, Rautatiepuistikko 6 A.
Sipilä, Arvo, professor, f. 98, Helsingfors, Elisabetsgatan 21.
Sipilä, Eero, vicehäradshövding, advokat, f. 00, Lojo.
* Sipilä, Helvi, vicehäradshövding, advokat, f. 15, Helsingfors, Runebergsgatan 31 A 2.
* Sipilä, Sauli, vicehäradshövding, avdelningschef, f. 14, Helsingfors, Runebergsgatan 31 A. 2.
Sivula, Ossi, vicehäradshövding, f. 11, Epilä, Kaarila.
** Sjöholm, B. E., förvaltningssekreterare, f. 18, Helsingfors, Väinämöinengatan 21 A.
** Snellman, Hans G., vicehäradshövding, f. 10, Helsingfors, Bulevarden 7 A.
* Sohlberg, Sakari, justitieråd, f. 07, Helsingfors, Mechelingatan 21 B.
* Somerto, Pentti, vicehäradshövding, f. 27, Helsingfors, Lahnaruohontie 1 B, Drumsö.
** Soukka, Paavo, hovrättsråd, f. 05, Grankulla, Stenbergvägen 7.
Souri, Aarne, vicehäradshövding, försäkringsdirektör, f. 07, Helsingfors, Runebergsgatan 46.
** Staffans, Sanfrid, jur.dr., f. 02, Helsingfors, Fabiansgatan 30 A. 16.
Stenholm, Halvdan, vicehäradshövding, f. 03, Helsingfors, Runebergsgatan 17.
Sulamaa, Jukka, justitierådman, f. 08, Kuopio.
** Sunila, Erkki, jur.kand., f. 24, Helsingfors, Nylandsgatan 36 A. 9.
** Suontausta, Tauno, jur.dr., f. 07, Helsingfors, Tallvägen 13 A. 4.
* Surakka, Outi Pirkko, vicehäradshövding, f. 15, Helsingfors, Engelplatsen 7.

** Suviranta, Antti, jur.lic., f. 23, Gamla Kottby, Gevaldigervägen 21 E.
* Söderlund, Birgit, jur.kand., bankjurist, f. 02, Helsingfors, Ehrensvärdsvägen 18 A.
* Söderlund, Gunnar, regeringsråd, f. 93, Helsingfors, Främlingsgat. 4 C.
* Söderström, Liisa, hovrättsauskultant, f. 19, Helsingfors, Kammiogatan 4 B. 49.

Takolander, Jarl, vicehäradshövding, f. 04, Helsingfors, Topeliusgatan 19.
** Talas, Onni, senator, f. 77, Helsingfors, N.Kajen 10.
** Talvitie, Jaakko, vicehäradshövding, f. 24, Seinäjoki, Kauppakatu 7.
Tammisto, Aaro, justitiesekreterare, f. 90, Helsingfors, Kaptensgatan 26.
Tarjanne, P. K., ambassadör, f. 03, Stockholm, Finlands Beskickning.
* Tarjanne, Toivo, president i Högsta domstolen, f. 93, Helsingfors, Norrsvängen 40, Drumsö.
** Tarkka, Kalle M., förvaltningsråd, f. 97, Helsingfors, Kaisaniemigatan 4.
Tauleri, Heikki, justitieborgmästare, f. 86, Helsingfors, Tempelgatan 23.
* Taxell, Hillevi, hovrättssekreterare, f. 12, Åbo, Kaskisgatan 2 C.
* Taxell, Lars Erik, professor, f. 13, Åbo, Kaskisgatan 2 C.
** Telaranta, Kaarlo, jur.dr., f. 15, Helsingfors, Fredriksgatan 25 B. 27.
** Tennberg, Stig Göran, justitierådman, f. 08, Helsingfors, Läkaregatan 4.
* Terho, Pekka, vicehäradshövding, f. 24, Tammerfors, Ilmarinkatu 39 c.
** Therman, Bo, vicehäradshövding, f. 03, Helsingfors, Grundvägen 28 B.
Tiililä, Kimmo, vicehäradshövding, f. 01, Pälkäne kk.
** Tiivola, Mika, jur.kand., f. 22, Helsingfors, Fältskärsgatan 7 A. 15.
** Tilgmann, Alf, jur.kand., f. 32, Vasa, Handelsesplanaden 46 B.
** Tirkkonen, Tauno, professor, f. 98, Helsingfors, S. Hesperiagatan 22 A.
** Tollander, Rolf, förvaltningsråd, f. 92, Helsingfors, Fredriksgatan 39 C. 25.
Toni, Sampo, vicehäradshövding, f. 14, Tammerfors, Kalevanpuistotie 23.
* Toppelius, Bertel, äldre förvaltningssekreterare, kanslichef, f. 05, Helsingfors, Tempelgatan 17 A.
** Tulenheimo, Tatu Aatos, vicehäradshövding, f. 25, Helsingfors, Runebergsgatan 29 B.
* Tulenheimo-Sohlberg, Päivikki, justitiesekreterare, f. 13, Helsingfors, Mechelingatan 21 B. 41.
Tuominen, Timo, justitierådman, f. 14, Tammerfors, Alexandersgatan 35.
Tuuteri, Jaakko, jur.kand. f. 24, Helsingfors, Bredviksvägen 20 A.
** Tyllinen, Toivo, äldre justitierådman, f. 08, Helsingfors, Tölötorggatan 11 B. 58.
** Tyrni, Tauno, vicehäradshövding, f. 12, Tavastehus, Kuohijoki.
Törnblom, Torsten, förvaltningsråd, f. 00, Helsingfors, Mannerheimvägen 43.

** Uotila, Jaakko, vicehäradshövding, f. 27, Helsingfors, Kimmeltie 11 B. 21, Hagalund.

Vaismaa, Salme, vicehäradshövding, f. 23, Vasa, Kyrkoesplanaden 32 A.
* Walin, Greta, jur.kand., överkamrer, f. 01, Helsingfors, Arkadiagatan 36 A. 15.
Wallen, G. A., hovrättsråd, f. 85, Åbo, Universitetsg. 16 B.
** Wasastjerna, Sten, jur.lic., f. 10, Helsingfors, Engelplatsen 21.
** Waselius, Arne A., vicehäradshövding, f. 11, Helsingfors, Fabriksgatan 7 B.
** von Veh, Eduard, vicehäradshövding, advokat, f. 14, Helsingfors, Mechelingatan 51 B. 35.

* Vehanen, Seppo, jur. kand., f. 29, Åbo, Domkyrkogat. 8 C.
Vepsäläinen, Kalle A., häradshövding, f. 08, Forssa, Domsaga.
Westerlund, Göran, vicehäradshövding, f. 22, Hoplaks, Degerbyvägen 23.
* Westerlund, Wolmar, hovrättsråd, f. 87, Åbo, Brahegatan 5 D.
** Wickström, Werner W:son, hovrättsråd, f. 91, Helsingfors, Tempelgatan 6 A.
** Vihma, Väinö, professor, f. 07, Helsingfors, Caloniusgatan 8.
** Viitala, Aimo, juriskandidat, f. 27, Lahtis, Rautatienkatu 14.
Viitanen, Martti, jur.kand., stadsdirektör, f. 13, Villmanstrand.
** Vilamo, Erkki, vicehäradshövding, f. 16, Helsingfors, Tempelgatan 4 A.
* Virtamo, Sirkka-Liisa, jur.kand., f. 10, Helsingfors, Kvarnbacksvägen 4 B. 22.
Wirtanen, Helmer, vicehäradshövding, f. 11, Helsingfors, Sjötullsgatan 9 B.
** Virtanen, Toivo O., justitierådman, f. 05, Åbo, Tuurintie 3 A.
Visanko, Jorma, hovrättsauskultant, f. 19, Helsingfors, Runebergsgatan 17.
** Vuorisalo, Keijo Kullervo, kanslichef, f. 11, Helsingfors, Idrottsgatan 48 A. 2.
Wänninen, Verner, vicehäradshövding, I stadsfiskal, Åbo, Köpmansgatan 4 B.

** Ylöstalo, Matti, professor, f. 17, Helsingfors Topeliusgatan 3 a.
Yrjönen, Sakari, vicehäradshövding, f. 23, Helsingfors, Drumsövägen 35.

** Zitting, Christian, vicehäradshövding, advokat, f. 94, Grankulla.
** Zitting, Simo, professor, f. 15, Helsingfors, Rönnvägen 52.

Ådahl, Henry, vicehäradshövding, f. 21, Helsingfors, Tölötorggatan 6 A.
** Åström, Åke, vicehäradshövding, f. 10, Helsingfors, Väinämöinengatan 1.

** Öhman, C. A., jur.lic., bankdirektör, f. 84, Helsingfors, Lotsgatan 5.
Östenson, Kaj Erik, vicehäradshövding, notariatchef, f. 99, Helsingfors, Dagmargatan 11.
** Österman, Bruno, vicehäradshövding, f. 04, Helsingfors, Mechelingatan 13.

ISLAND.

Árnalds, Einar, stadsdomare, f. 1911, Reykjavík.
Árnason, Isleifur, f.d. professor, f. 1900, Reykjavík
Árnason, Magnús, underrättsadvokat, f. 1921, Reykjavík.
Árnason, Vilhjálmur, underrättsadvokat, f. 1917, Reykjavík
Ásbjörnsson, Jón, justitieråd, f. 1890, Reykjavík.

Baldursson, Sigurður, underrättsadvokat, f. 1923, Reykjavík
Beck, Unnsteinn, fullmäktig, f. 1914, Reykjavík.
Benediktsson, Bjarni, f.d. justitieminister, f. 1908, Reykjavík
Bergsteinsson, Gizur, justitieråd, f. 1902, Reykjavík.
Bjarnason, Einar, statsrevisor, f. 1907, Reykjavík
Björnsson, Þórður, domarefullmäktig, f. 1916, Reykjavík.

Einarsson, Gísli, underrättsadvokat, f. 1922, Reykjavík
Einarsson, Logi, kanslifullmäktig, f. 1917, Reykjavík
Eyjólfsson, Þórður, justitieråd, f. 1897, Reykjavík.

Fjeldsted, Ágúst, Högstadomstolsadvokat, f. 1916, Reykjavík
Fjeldsted, Lárus, Högstadomstolsadvokat, f. 1879, Reykjavík.

Garðars, Hilmar, direktör, jur.kand., f. 1922, Reykjavik.
Guðlaugsson, Kristján, Högstadomstolsadvokat, f. 1906, Reykjavík.
Guðmundsson, Einar B., Högstadomstolsadvokat, f. 1903, Reykjavík.
Guðmundsson, Guðmundur I., utrikesminister, f. 1909, Hafnarfjörður.
** Guðmundsson, Hákon, ordf. i Arbetsdomstolen, f. 1904, Reykjavík.
Gunnarsson, Kristinn, Högstadomstolsadvokat, f. 1919, Reykjavík

Hallsson, Knútur, kanslifullmäktig, f. 1923, Reykjavik.
Hallvarðsson, Jónatan, justitieråd, f. 1903, Reykjavík.
Hermannsson, Jón, f.d. tullchef, f. 1873, Reykjavík
* Hólm, Guðjón, underrättsadvokat, f. 1920, Reykjavík

** Jóhannesson, Lárus, Högstadomstolsadvokat, f. 1898, Reykjavík.
Jóhannesson, Ólafur, professor, f. 1913, Reykjavík
Johnsen, Friðþjófur, underrättsadvokat, f. 1911, Vestmannaeyjar.
Jónasson, Gústav A., Departementschef, f. 1896, Reykjavík
Jónasson, Hermann, Statsminister, f. 1896, Reykjavik.
Jónsson, Hermann, Högstadomstolsadvokat, f. 1912, Reykjavík
Jónsson, Ragnar, Högstadomstolsadvokat, f. 1906, Reykjavík.
* Jónsson, Sigurður Briem, domarefullmäktig, f. 1925, Vík î Mýrdal.
Jónsson, Sveinbjörn, Högstadomstolsadvokat, f. 1894, Reykjavík.
Jónsson, Vilhjálmur, Högstadomstolsadvokat, f. 1919, Reykjavík

Kristjánsson, Eggert, underrättsadvokat, f. 1922, Reykjavík
Kristjánsson, Kristján, överexekutor, f. 1898, Reykjavík.
Kristjánsson, Þorvaldur G., underrättsadvokat, f. 1919,Reykjavík

Lárusson, Ólafur, f.d. professor, f. 1885, Reykjavik.
Líndal, Páll, fullmäktig, f. 1924, Reykjavík.
** Líndal, Theódór, B., professor, f. 1898, Reykjavík.

Möller, Baldur, kontorschef, f. 1914, Reykjavík.

Ólason, Sigurður, Högstadomstolsadvokat, f. 1907, Reykjavík.
Ólafsson, Hörður, underrättsadvokat, f. 1921, Reykjavík.
Ólafsson, Ragnar, Högstadomstolsadvokat, f. 1906, Reykjavík

Pálmason, Páll, Departementschef, f. 1891, Reykjavík.
Pálsson, Eiríkur, kontorschef, f. 1911, Reykjavík.
Pálsson, Páll S., Högstadomstolsadvokat, f. 1916, Reykjavík.

Sigurðsson, Björgvin, underrättsadvokat, f. 1919, Reykjavík.
* Sigurgeirsson, Egill, Högstadomstolsadvokat, f. 1910, Reykjavík.
* Sigurjónsson, Benedikt, Högstadomstolsadvokat, f. 1916, Reykjavík.
Sigurjónsson, Sigurgeir, Högstadomstolsadvokat, f. 1908, Reykjavík.
* Snævarr, Ármann, professor, f. 1919, Reykjavik.
Stefánsson, Stefán, Jóh., ambassadör, f. 1894, Köpenhamn.
Stefánsson, Valdimar, kriminaldomare, f. 1910, Reykjavík.
** Steingrímsson, Guðjón, underrättsadvokat, f. 1924, Hafnarfjörður.
Steingrímsson, Jón, underrättsdomare, f. 1900, Borgarnes.
** Sveinsson, Gústaf A., Högstadomstolsadvokat, f. 1898, Reykjavík.

Thorlacius, Magnús, Högstadomstolsadvokat, f. 1905, Reykjavík.
Thoroddsen, Gunnar, borgmästare, f. 1910, Reykjavik.
Thors, Thor, ambassadör, f. 1903, Washington.
Torfason, Magnús Þ., professor, f. 1922, Reykjavík.
** Tryggvason, Árni, justitieråd, f. 1911, Reykjavík.

Þórðarson, Björn, f.d. statsminister, f. 1879, Rejykjavik.
Þorgrímsson, Ólafur, Högstadomstolsadvokat, f. 1902, Reykjavík.
Þorsteinsdóttir, Rannveig, underrättsadvokat, f. 1904, Reykjavík.
Þorsteinsson, Gunnar, Högstadomstolsadvokat, f. 1903, Reykjavík.
Þorsteinsson, Þorsteinn, f.d. underrättsdomare, f. 1884, Reykjavík.

NORGE.

Alten, Edvin, höyesterettsdommer, f. 1876, Uranienborg terrasse 17, Oslo.
Ameln, Henriksen, overrettssakförer, dispachör, f. 1879, Bergen.
Andenæs, Johs., professor, dr.jur., f. 1912, Ullernveien 17, Bestun, Oslo.
Andersen, F. Skancke, overrettssakförer, f. 1905, Welhavensgate 36, Bergen.
Andersen, Kristen, professor, dr.jur., f. 1907, Munkedamsveien 79 B, Oslo.
** Arnesen, Finn, höyesterettsadvokat, f. 1901, Ö. Slottsgate 8, Oslo.
** Arnesen, Kristian A., overrettssakförer, f. 1915, Grimelundshaugen 4, Smestad, Oslo.
* Arnholm, Carl Jacob, professor, dr.jur., f. 1899, Neuberggaten 1, Oslo.
Arntzen, Andreas, universitetslektor, f. 1928, Kirkeveien 90, Oslo.
Arntzen, Sven, höyesterettsadvokat, f. 1897, Fr. Nansens pl. 9, Oslo.
Askvig, Knut, overrettssakförer, f. 1919, Kirkegaten 15, Oslo.

Bahr, Henrik, höyesterettsdommer, f. 1902, Charlotte Andersens vei 10, Vinderen, Oslo.
** Bang, Hans, overrettssakförer, f. 1898, Klingenberggaten 7, Oslo.
Berg, Haakon B., höyesterettsadvokat, f. 1911, N. Strandgate 3, Drammen.
Berg, Nicolay, höyesterettsadvokat, f. 1894, Fagernes.
* Berg, Paal, höyesterettsjustitiarius, f. 1873, Gl. Drammensvei 142, Blommenholm, Oslo.
** Berg, Paal, höyesterettsadvokat, f. 1910, Fr. Nansens pl. 9, Oslo.
Bergan, Maggie, förstesekretær, Etterstadsletta, Blokk 9, Oslo.
Birketvedt, Odd, sysselmann, Longyear-byen, f. 1916, Svalbard.
Bjercke, Olaf R., höyesterettsadvokat, f. 1909, Torvet 9, Oslo.
** Blehr, Arvid, höyesterettsadvokat, f. 1906, Trettebakken 22, Röa, Oslo.
** Blom, Hans, overrettssakförer, f. 1915, Hov i Land.
Blom, Knut, höyesterettsadvokat, f. 1916, Fr. Nansens pl. 9, Oslo.
Boberg, Otter, lagdommer, f. 1902, Askim.
** Borge, Ole, höyesterettsadvokat, f. 1916, Kongensgate 18, Oslo.
Boye, Knut, overrettssakförer, f. 1917, Hegdehaugsveien 36 A, Oslo.
Breien, Thor, lagmann, f. 1899, Holmboesgate 5, Oslo.
* Broch, Else, overrettssakförer, Stasjonsveien 47 B, Holmen, Oslo.
Brunsvig, Per, höyesterettsadvokat, f. 1917, Tollbugaten 27, Oslo.
Brækhus, Jan, overrettssakförer, f. 1919, Ö. Slottsgate 14, Oslo.
* Brækhus, Sjur, professor, dr.jur., f. 1918, Wilsesvei 21, Jar, Oslo.
Bugge, Frederik, M., overrettssakförer, f. 1923, Karl Johansgate 41, Oslo.
Bugge, Heuch, höyesterettsadvokat, f. 1883, Ö. Slottsgate 14, Oslo.
Bugge, J. C. Heuch, höyesterettsadvokat, f. 1904, Tollbugaten 25, Oslo.
Bugge, Nicolay, höyesterettsadvokat, f. 1883, Lille Fröens vei 16, Oslo.
Bull, Christian, statsadvokat, f. 1911, Ths. Heftyesgate 14 C, Oslo.
Bull, Johan Storm, overrettssakförer, f. 1917, Kirkegaten 19, Oslo.
Bödtker, Henning, regjeringsadvokat, f. 1891, Grensen 15, Oslo.

Cappelen, Didrik, sorenskriver, f. 1900, Skien.
Castberg, Frede, rektor, professor, dr.jur., f. 1893, Holmenkollveien 16, Smestad, Oslo.
Christensen, Trygve Edler, höyesterettsadvokat, f. 1905, Prinsensgate 22, Oslo.
** Christiansen, Erling, overrettssakförer, f. 1920, Karl Johansgate 41, Oslo.
** Christophersen, Ragnar, höyesterettsadvokat, f. 1902, Karl Johansgate 27, Oslo.
** Christophersen, Rolf, höyesterettsadvokat, f. 1902, Akersgaten 35, Oslo.

** Dahl, Dagfinn, höyesterettsadvokat, f. 1887, Slemdalsveien 119, Slemdal, Oslo.
** Dahl-Hansen, Mathias, höyesterettsadvokat, f. 1914, Karl Johansgate 25, Oslo.
Dahll, Olaf, höyesterettsadvokat, f. 1889, Fr. Nansens pl. 7, Oslo.
* Dedichen, Lucien, höyesterettsadvokat, f. 1905, Torvet 7, Oslo.
* Dæhli, Sverre, rettspresident, f. 1896, Holmenkollveien 3, Smestad, Oslo.
** Dæhlin, Erik, höyesterettsadvokat, f. 1910, Rosenkrantzgate 22, Oslo.

Eckhoff, E. F., höyesterettsdommer, f. 1905, Trosterudveien 5, Ris, Oslo.
Eckhoff, Torstein, professor, dr.jur., f. 1916, Rektorhaugen 19, Ullevål haveby, Oslo.
** Ellefsen, A. Thune, overrettssakförer, f. 1897, Hamar.
** Endresen, Andreas, ekspedisjonssjef, f. 1908, Labben 24, Röa, Oslo.
* Erichsen, Leif Nagell, höyesterettsadvokat, f. 1901, Akersgaten 51, Oslo.
Eriksrud, Birger, höyesterettsadvokat, f. 1892, Karl Johansgate 25, Oslo.
Espeland, Aasmund, overrettssakförer, f. 1914, Ö. Slottsgate 8, Oslo.

Faye-Hansen, Wilhelm, sorenskriver, f. 1877, Kongsvinger.
* Fischer, Synnöve Stray, overrettssakförer, Hamar.
Fjeld, Roar, höyesterettsadvokat, f. 1911, Karl Johansgate 25, Oslo.
Flock, Carl, overrettssakförer, f. 1908, Nordregate 8, Trondheim.
* Forberg, Signe, konsulent, Vettakollen, Oslo.
Foss, Rolf Arne, höyesterettsadvokat, f. 1911, H. Heyerdahlsgate 1, Oslo.
Fougner, Eiliv, höyesterettsadvokat, f. 1904, Kronprinsensgate 5, Oslo.

Galtung, Otto, höyesterettsadvokat, f. 1890, Fr. Nansens pl. 6, Oslo.
** Galtung, Vincent, overrettssakförer, f. 1918, Fr. Nansens pl. 6, Oslo.
** Grette, Einar, höyesterettsadvokat, f. 1893, Karl Johansgate 25, Oslo.
** Grette, Sverre, höyesterettsjustitiarius, f. 1888, Slemdalsveien 120, Slemdal, Oslo.
Grundt, H. J., höyesterettsadvokat, f. 1894, Akersgaten 35, Oslo.
** Gulbransen, Egil, overrettssakförer, f. 1919, Eidsvoll.
Gulbranson, C. A., höyesterettsadvokat, f. 1900, Fr. Nansens pl. 9, Oslo.
Gullestad, A. L., byrettsjustitiarius, byretten, Kr.sand S.
Gundersen, O. C., höyesterettsdommer, f. 1908, Sofienberggate 61, Oslo.

Hagelsteen, Per, overrettssakförer, f. 1908, Bergen.
Halset, Elsa, overrettssakförer, Behrensgate 8, Oslo.
** Halvorsen, Odd, overrettssakförer, f. 1904, Tofte i Hurum.
** Hanssen, Eivind, byråsjef, f. 1917, Eilif Dues vei 55, Stabekk, Oslo.
* Harbek, Ole F., sorenskriver, f. 1887, Horten.
** Hauge, Egil Hiis, banksjef, f. 1908, Apalveien 4, Oslo.

Hauge, Jens Chr., höyesterettsadvokat, f. 1915, Youngsgaten 2 B, Oslo.
** Haugen, Erling, byråsjef, f. 1913, Brannfjellveien 36, Oslo.
Heber, Knut, höyesterettsadvokat, f. 1911, Lille Grensegate 5, Oslo.
** Heffermehl, Fredrik Stang, overrettssakförer, direktör, f. 1913, Vindernveien 10, Vinderen, Oslo.
* Heiberg, Axel, höyesterettsdommer, f. 1908, Bernhard Herresvei 23, Smestad, Oslo.
** Heiberg, Kaare H., höyesterettsadvokat, f. 1907, Kirkegaten 24, Oslo.
Helgesen, Otto, höyesterettsdommer, f. 1898, Gimle terrasse 7, Oslo.
** Helliesen, H. E., overrettssakförer, f. 1915, Torvet 9, Oslo.
Helliesen, Ole, overrettssakförer, f. 1918, Stavanger.
Helliesen, Reidar, höyesterettsadvokat, f. 1904, Stavanger.
** Henriksen, Reidar Dick, lagdommer, f. 1904, Akersborg terrasse 15, Oslo.
Henriksen, Rein, höyesterettsadvokat, f. 1915, Borregaard, Sarpsborg.
** Herud, Ragnar, overrettssakförer, f. 1902, Kongsvinger.
Heyerdahl, Dagny Bull, overrettssakförer, Thv. Meyersgate 32, Oslo.
Hiorthöy, F., höyesterettsdommer, f. 1903, Fritznersgate 19, Oslo.
Hjelm-Hansen, Paul, dommer, f. 1912, Trondheim.
Hjort, Georg, overrettssakförer, f. 1900, Akersgaten 35, Oslo.
Hoel, G. Astrup, dr.jur., f. 1896, Hafrsfjordsgate 29 B, Oslo.
** Hoel, Jacob, höyesterettsadvokat, f. 1899, Stortingsgaten 16, Oslo.
Holmboe, C. Stub, höyesterettsdommer, f. 1892, N. Skogvei 15, Bestun, Oslo.
Husaas, Halvor, lagdommer, f. 1916, Rådyrveien 4, Ö. Grorud, Oslo.
Höst, A. Proet, overrettssakförer, f. 1907, Horten.
Höstad, Ingvar, sorenskriver, f. 1906, Kvål, Gauldal.
** Haavind, Helge, höyesterettsadvokat, f. 1917, Ö. Slottsgate 8, Oslo.
** Haavind, Kjell, höyesterettsadvokat, f. 1912, Ö. Slottsgate 8, Oslo.

Jacobsen, Jac. P., höyesterettsadvokat, f. 1906, Ö. Slottsgate 14, Oslo.
** Jakhelln, O. A., overrettssakförer, f. 1908, Bodö.
Jensen, Chr. L., höyesterettsadvokat, f. 1885, Stortingsgaten 20, Oslo.

Karlsrud, R., höyesterettsadvokat, f. 1906, Tollbugaten 27, Oslo.
Kindt, Olaf Trampe, höyesterettsadvokat, f. 1913, Kronprinsensgate 5, Oslo.
** Kittelsen, Sverre, overrettssakförer, f. 1915, Tuengen alle 13, Vinderen, Oslo.
** Knudsen, Bjarne, overrettssakförer, f. 1915, Skjærstadveien 12, Smestad, Oslo.
Knudtzon, Harald, höyesterettsadvokat, f. 1903, Grensen 15, Oslo.
Kobbe, Arne, overrettssakförer, f. 1912, Stortingsgt. 4, Oslo.
Krogh, Fred von, höyesterettsadvokat, f. 1899, Karl Johansgate 25, Oslo.
Kruse-Jensen, C., höyesterettsdommer, f. 1889, Gustav Vigelandsvei 12, Oslo.
Kvaal, Alf, overrettssakförer, f. 1912, Stortings pl. 7, Oslo.

Langberg, Harald, overrettssakförer, f. 1914, Prinsensgate 26, Oslo.
** Langlo, Rolf, höyesterettsadvokat, f. 1909, Jon Smörsgate 11, Bergen.
Larssen, Trygve, overrettssakförer, f. 1913, Hönefoss.
Lindbæk, Jannik, banksjef, f. 1906, Bergens Privatbank, Oslo.
** Lindebrække, Sjur, banksjef, dr.jur., f. 1909, Bergens Privatbank, Bergen.
** Lous, Georg, höyesterettsadvokat, f. 1916, Drammensveien 4, Oslo.

Lund, Ole, overrettssakförer, f. 1909, Prinsensgate 3 A, Oslo.
Lunde, Kristian, lagmann, f. 1900, Grotteveien 22, Bekkelaget, Oslo.
Lundevall, Aasmund, höyesterettsadvokat, f. 1914, Akersgaten 35, Oslo.
Löchen, E., overrettssakförer, f. 1918, Otto Rugesvei 1, Röa.
** Löchen, Edvard, höyesterettsadvokat, f. 1889, Rosenkrantzgate 22, Oslo.
Löchen, Rolf, höyesterettsadvokat, f. 1895, Karl Johansgate 45, Oslo.
Löken, Johan, höyesterettsadvokat, f. 1906, Prinsensgate 3 B, Oslo.

** Malm, Skjoldulf, overrettssakförer, f. 1906, Frydenlundsgate 3, Narvik.
Martens, Ditlef, overrettssakförer, f. 1915, Skien.
Martens, Erik M., höyesterettsadvokat, f. 1906, Bergen.
Marthinussen, H. F., byråsjef, f. 1918, Gustav Vigelandsvei 5, Oslo.
Matthiesen, Atle Roll, byrettsdommer, f. 1906, Fagerborggaten 45 A, Oslo.
Matthiesen, Kaare Roll, byrettsjustitiarius, f. 1905, Tinghuset, Bergen.
Meidell, Frants, höyesterettsadvokat, f. 1898, Akersgaten 8, Oslo.
Melbach, Leif, overrettssakförer, f. 1895, Gl. Drammensvei 38, Stabekk, Oslo.
Mellbye, Carsten, höyesterettsadvokat, f. 1923, Tollbugaten 32, Oslo.
Mellbye, J. C., höyesterettsadvokat, f. 1914, Tollbugaten 32, Oslo.
Meyer, Gunnar, höyesterettsadvokat, f. 1897, Karl Johansgate 45, Oslo.
Meyer, Thorvald W., overrettssakförer, f. 1905, Akersgaten 35, Oslo.
Moe, Fredrik, höyesterettsadvokat, direktör, f. 1908, Den norske Bankforening, Fr. Nansens pl. 7, Oslo.
Myhre, Hans B., höyesterettsadvokat, f. 1916, Akersgaten 16, Oslo.
Möller, Dagny Stousland, rettsskriver, Eidsivating lagmansrett, Tinghuset, Oslo.
Mörkved, Albert, sorenskriver, f. 1898, Mo i Rana.

Nagell, Egil, overrettssakförer, f. 1901, Industrigaten 31, Oslo.
Nauf, Kristian, höyesterettsadvokat, f. 1891, Kongsberg.
** Nergaard, Olav, höyesterettsadvokat, f. 1914, Tollbugaten 32, Oslo.
Nordhus, Alf, höyesterettsadvokat, f. 1919, Henrik Ibsensgate 7, Oslo.
Norman, Trygve, höyesterettsadvokat, f. 1914, Stortingsgaten 20, Oslo.
Nygaard, Marius, höyesterettsdommer, f. 1902, Gustavsgate 4, Oslo.

Platou, Chr. B., höyesterettsadvokat, f. 1924, Drammensveien 4, Oslo.
Poulsson, Erik T., höyesterettsadvokat, f. 1897, Tollbugaten 27, Oslo.
* Poulsson, Thomas, overrettssakförer, f. 1916, Stasjonsveien 47 B, Holmen, Oslo.
Puntervold, Berit, fengselsdirektör, Bredtveit, Grorud, Oslo.

Quale, Erling, rettspresident, f. 1880, Sigynsgate 8, Oslo.

Rein, Alex, höyesterettsadvokat, f. 1913, Kronprinsesse Märthas pl. 1, Oslo.
Rekve, Anders, höyesterettsadvokat, f. 1910, Stavanger.
** Riekeles, R. A., höyesterettsadvokat, f. 1904, Ö. Slottsgate 7, Oslo.
Rinnan, Edvard, overrettssakförer, f. 1908, Trondheim.
** Robberstad, Knut, professor, f. 1899, Övre Smestadvei 38, Smestad, Oslo.
* Robberstad, Liv, sekretær, Övre Smestadvei 38, Smestad, Oslo.
Rode, Leif S., höyesterettsadvokat, f. 1885, Karl Johansgate 27, Oslo.

** Rognlien, Stein, byråsjef, f. 1918, Grubbegaten 9, Oslo.
Rolfsen, Wilh. Münter, höyesterettsadvokat, f. 1913, Fr. Nansens pl. 7, Oslo.
* Rynning, Astri, byråsjef, Bennechesgate 5, Oslo.
* Ryssdal, Rolv E., departementsråd, f. 1914, Munkedamsveien 78 C, Oslo.
* Ryssdal, Signe Marie Stray, overrettssakförer, Munkedamsveien 78 C, Oslo.
Ræder, J. Munch, byfogd, f. 1899, Drammen.
Röed, Ole Torleif, höyesterettsadvokat, f. 1911, Fr. Nansens pl. 9, Oslo.
Röer, Hans H., direktör, f. 1910, Frydenlunds Bryggeri, Pilestredet 52, Oslo.
** Römcke, Harald, höyesterettsadvokat, f. 1900, P. T. Mallings vei 12, Bygdöy, Oslo.
Raadim, O., sorenskriver, f. 1880. Bestunveien 46, Bestun.

** Sandene, Erling, byråsjef, f. 1921, Vollsveien 79, Jar, Oslo.
Saxlund, Alf, höyesterettsadvokat, f. 1890, Teatergaten 1, Oslo.
Schei, Andreas, höyesterettsdommer, f. 1902, Ullevålsveien 69, Oslo.
Scheie, Finn, höyesterettsadvokat, f. 1913, Tollbugaten 20, Oslo.
Schjödt, Annæus, höyesterettsadvokat, f. 1888, Karl Johansgate 25, Oslo.
Schjödt, Annæus jr., höyesterettsadvokat, f. 1920, Karl Johansgate 25, Oslo.
** Schjödt, Magne, höyesterettsadvokat, f. 1886, Ö. Slottsgate 7, Oslo.
Schröder, Frantz, höyesterettsadvokat, f. 1911, Norsk Hydros Svenska Försäljningsaktiebolag, Torstenssonsgatan 6, Stockholm.
Seip, Inge, byråsjef, Bjerkelundsveien 78, Bekkestua.
Selmer, Georg, overrettssakförer, f. 1909, Stavanger.
** Selmer, Reidar, overrettssakförer, f. 1907, Söndregate 14, Trondheim.
Skau, Reidar, höyesterettsdommer, f. 1893, Silurveien 34, Ö. Ullern, Oslo.
Skjelbred, Kjell, overrettssakförer, f. 1912, Skien.
** Smith, Oscar, höyesterettsadvokat, f. 1895, Karl Johansgate 25, Oslo.
Soelseth, Armund Eirik, høyesterettsdommer, f. 1886, Lijordveien 8a, Jar.
Sondresen, K. B., sorenskriver, f. 1897, Drammen.
Spörck, P. C., höyesterettsadvokat, f. 1914, Kongensgate 18, Oslo.
* Stabel, Carl, ekspedisjonssjef, f. 1912, Gråhbakken 7, Bygdöy, Oslo.
Stöylen, Gudleik, höyesterettsadvokat, f. 1904, Rådhusgaten 17, Oslo.
Sunde, Einar, höyesterettsadvokat, f. 1886, Stortingsgaten 14, Oslo.
** Sunde, Sverre, höyesterettsadvokat, f. 1918, Stortingsgaten 14, Oslo.
** Svendsen, Olav, sorenskriver, f. 1899, Langeland pr. Kongsvinger.
Sverdrup, Folke, höyesterettsadvokat, f. 1914, Tollbugaten 27, Oslo.
** Sverdrup-Thygeson, Gustav, ekspedisjonssjef, f. 1903, Eddaveien 24, Holmen, Oslo.

Tessem, Sverre, lagdommer, f. 1903, Gimle terrasse 7, Oslo.
Thommessen, Ö., höyesterettsadvokat, f. 1890, Tollbugaten 27, Oslo.
Thornes, Sverre, kommuneadvokat, f. 1897, Bygdöy Alle 87 D, Oslo.
Thrap, Jörgen, höyesterettsdommer, f. 1898, Hvalstad st., Asker.
Torgersen, K., ligningsdirektör, f. 1905, Rådhuset, Oslo.
Trovik, Olav M., universitetssekretær, f. 1920, Tostrups terrasse 9, Oslo.
** Tveten, Erling, overrettssakförer, f. 1902, N. Slottsgate 21, Oslo.

** Ustvedt, Nils, höyesterettsadvokat, f. 1907, Kirkegaten 7, Oslo.

Vik, Ivar, höyesterettsadvokat, f. 1903, Karl Johansgate 41, Oslo.
Villars-Dahl, Johan Fredrik, dommerfullmektig, f. 1927, Toten sorenskriverembete, Kapp, Toten.
Villars-Dahl, Leif, höyesterettsadvokat, f. 1895, Kronprinsesse Märthas pl. 1, Oslo.
Wallöe, Unny, konsulent, Finansdepartementet, Oslo.
Wang, Arne, sorenskriver, f. 1903, Röykenvik.
Wiersholm, Otto, höyesterettsadvokat, f. 1891, Torvet 9, Oslo.
** Wille, Hans Georg, overrettssakförer, f. 1917, Stortingsgaten 28, Oslo.
Winsnes, Fr. H., höyesterettsadvokat, f. 1885, Kirkegaten 19, Oslo.
** Wold, Terje, höyesterettsdommer, f. 1899, Tinghuset, Oslo.

Öslebö, Jörgen, höyesterettsadvokat, f. 1911, Kristiansand S.

Årstad, Edvard, höyesterettsadvokat, f. 1895 Stavanger.

SVERIGE.

Adlercreutz, Axel, docent, f. 17, Finngatan 9, Lund.
** Ahlström, Sven, rådman, f. 10, Köpmangatan 39, Eskilstuna.
Alexanderson, Erik, häradshövding, f. 06, Aspstigen 4, Lidingö.
* Almgren, Göran, docent, f. 20, Börjegatan 42 B, Uppsala.
** Alsén, Olof, justitiekansler, f. 94, Norr Mälarstrand 34, Stockholm K.
* Althin, Margit, advokat, f. 06, Hantverkargatan 14, Stockholm K.
Ameln, Erik, hovrättsråd, f. 10, Strandvägen 49, Stockholm Ö.
Andersson, Torsten C., direktör, f. 12, Svenska Esso AB, Stockholm 5.
** Axén, Alvar, jur. kand., f. 13, Åsbacken 37, Bromma.

* Bauer, Sven Harald, advokat, f. 24, Kungsgatan 30, Stockholm C.
* Beckman, Nils, justitieråd, f. 02, Sveavägen 35—37, Stockholm C.
* Beckman, Sigrid, advokat, f. 99, Sveavägen 35—37, Stockholm C.
** Behm, Gunnar, advokat, f. 98, Norra Vallgatan 70, Malmö C.
** Behrman, Walter, häradshövding, f. 00, Tingshuset, Norrköping.
** Bendz, Erik, f.d. borgmästare, direktör, f. 09, Försäkringsbolagens Riksförbund, Strandvägen 5 B, Stockholm Ö.
** Bergendal, Ragnar, professor em., f.d. rector magnificus, Olshögsvägen 5, Lund.
** Bergenfeldt, Jan-Olov, ombudsman, f. 12, AB Skånska Cementgjuteriet, Norrlandsgatan 7—9, Stockholm C.
** Bergengren, Richard, advokat, f. 04, Nybrogatan 4, Härnösand.
* Berglund, Hadar, professor, f. 91, Skårsgatan 34, Göteborg S.
** Berglund, Nils, byråchef, f. 12, Justitiekanslersämbetet, Stockholm 2.
** Bergquist, Thorwald, landshövding, f. 99, Växjö.
* Bergsten, Per, statssekreterare, f. 13, Hästhagsvägen 20, Danderyd
Bernårdzon, Arne, förste byråsekreterare, f. 20, Kungl. Vattenfallsstyrelsen, Stockholm.
Bjerke, Bengt, advokat, f. 18, Kungsgatan 36, Stockholm C.
** Björkman, Erik, t.f. rådman, f. 10, S:t Eriksgatan 64, Stockholm Va.
Björkman, K.-E., ombudsman, Bolidens Gruv AB, Västra Trädgårdsgatan 17, Stockholm C.
** Björkman, Staffan, försäkringsdirektör, f. 16, Karlavägen 24, Stockholm Ö.
** Björling, Johan, revisionssekreterare, f. 13, Lillskogsvägen 8, Saltsjöbaden.
* Björnbom, Märta, advokat, f. 88, Drottninggatan 81 B, Stockholm Va.
** Blomkvist, Curt, advokat, f. 14, Rangeltorpsgatan 37, Göteborg S.
Bolding, Lars Erik, ombudsman, f. 20, Bolidens Gruv AB, Västra Trädgårdsgatan 17, Stockholm C.
Bolding, P. O., docent, f. 18, Banérgatan 12 A, Uppsala.
* Borgquist, Sture, rådman, f. 02, Berzeliigatan 8 A, Linköping.
Borgström, Carl G., stadsfiskal, f. 10, Trelleborg.
* Boye, Tage, lagman, f. 93, Agnevägen 21, Djursholm 2.
Brandelius, Erik, advokat, f. 06, Storgatan 19, Stockholm Ö.

** Brandt, Einar, stadsadvokat, f. 12, Karl Nordströmsv. 18, Bromma.
Braun, Sven, assessor, f. 18, Rådhuset, Malmö.
** Braunstein, Åke, häradshövding, f. 00, Kristianstad.
Broman, Bo, rådman, f. 13, Rådhuset, Eskilstuna.
** Brunnberg, Arne, hovrättsråd, f. 09, Örnbogatan 56, Bromma.
** Burling, Erik, förste bankjurist, f. 04, Grev Magnigatan 4, Stockholm Ö.
Bång, Gustaf, f.d. borgmästare, f. 88, Östermalmsgatan 31, Stockholm Ö.
** Bäärnhielm, Gösta, f.d. borgmästare, f. 90, Karl Gustafsgatan 2, Göteborg C.
Bäärnhielm, Mauritz, hovrättsassessor, f. 21, Rudbecks v. 121, Sollentuna.

** Carlesjö, Gunnar, häradshövding, f. 01, Ronneby.
Colleen, Sven, advokat, f. 09, S. Hamngatan 29, Göteborg C.
Conradi, Erland, hovrättsråd, f. 12, Djursholmsvägen 47, Stocksund.

** Dag, Bo Nilsson, hovrättsråd, f. 08, von Platensgatan 11, Jönköping.
* Dahlheim, Carl Iwar, advokat, f. 01, Kungsgatan 4 B, Stockholm C.
Drangel, Eskil, f.d. lagman, f. 86, Narvavägen 5, Stockholm Ö.

Ekdahl, Folke, häradshövding, f. 02, Ludvika.
Ekeberg, Birger, riksmarskalk, f. 80, Sturegatan 14, Stockholm Ö.
* Ekelöf, P. O., professor, f. 04, Norbyvägen 19, Uppsala.
Eklund, Rudolf, f.d. justitieråd, f. 83, Riddargatan 35—37, Stockholm Ö.
** Ekstedt, Erik, häradshövding, f. 99, Borgmästargränd 1 A, Jönköping.
** Emthén, Gösta, advokat, f. 17, Regeringsgatan 4, Stockholm C.
Engstrand, Rolf, avd. chef, f. 05, Försäkrings AB Svea-Nornan, Box 97, Göteborg 1.
Ericsson, Hugo, justitieråd, f. 93, Strandvägen 63, Stockholm Ö.
* Eriksson, Brita Chr., advokat, f. 08, Regeringsgatan 45, Stockholm C.

* Falk, Sara, hovrättsråd, f. 14, Valhallavägen 155, Stockholm Ö.
Flodin, Tore, advokat, f. 00, Kungsgatan 6, Stockholm C.
Folkard von Scherling, Frithjof, häradshövding, f. 96, Värnamo.
** Forssman, L.-E., advokat, f. 05, Hamngatan 1 A, Stockholm C.
Forssner, Tom-Erik, advokat, f. 08, Strandvägen 5 A, Stockholm Ö.
** Forstadius, Erik, sekreterare, Svenska Arbetsgivareföreningen, Box 16 120, Stockholm 16.
** Fürst, Per-Erik, hovrättsråd, f. 13, Mårdstigen 2, Solna.

Garenberg, Olle, rådman, f. 15, Björkhultsvägen 7 B, Eskilstuna.
** Gauffin, Eric, rådman, f. 94, Pilgatan 17, Stockholm, K.
** Gemzell, Christer, häradshövding, f. 98, Mariestad.
** Gottfarb, Ragnar, advokat, f. 07, Kungsgatan 4, Stockholm C.
** Grabe, Gerhard, direktör, f. 09, Tulegatan 29, Stockholm Va.
** Graffman, Gösta, revisionssekreterare, ordf. i Nedre Justitierevisionen, f. 04, Norr Mälarstrand 20, Stockholm K.
Grefberg, Gustaf, f.d. justitieråd, f. 79, Vasavägen 25, Stocksund
Grundén, Eric, häradshövding, f.d. hovrättsråd, f. 96, Landskrona.
** Grönfors, Kurt, docent, f. 25, Algatan 3, Solna.

** Grönwall, Ragnar, rådman, f. 06, Kristianstad.
** Guldberg, Harry, f.d. president, f. 90, Högbergsgatan 28, Stockholm Sö.
Gyllenswärd, Jan, hovrättsassessor, f. 19, Sköntorpsvägen 1, Johanneshov.

** Hagströmer, Gösta, hovrättsråd, f. 08, Narvavägen 31, Stockholm Ö.
Hainer, P. O., häradshövding, f. 05, Gamleby.
* Hallert, Gunnar, rådman, f. 92, Falun.
** Hammar, Fritz-Arnold, assessor, f. 09, Rådhuset, Göteborg.
Hansson, Albert, advokat, f. 02, Storgatan 37, Härnösand.
** Hasselgren, Arne, advokat, f. 01, Drottninggatan 4, Stockholm C.
* Hasselgren, Maud, advokat, f. 97, Drottninggatan 4, Stockholm C.
Hedén, Ragnar, advokat, f. 17, Kyrkogatan 20, Göteborg C.
* Heijdenberg, Bertil, f. 03, Rådhuset, Örebro.
** Heijne, Lennart, advokat, f. 23, Strandvägen 3, Stockholm Ö.
** Helander, Per, advokat, f. 24, Västra Trädgårdsgatan 11 A, Stockholm C.
* Hellberg, Olle, kanslisekreterare, f. 19, Frodevägen 15, Djursholm 3.
* Hellner, Jan, professor, f. 17, Banérgatan 39, Stockholm Ö.
** Hellquist, Carl Gustaf, justitieråd, f. 96, Dalagatan 16, Stockholm Va.
Hellquist, Torvald, hovrättsråd, f. 10, Hovrätten, Göteborg.
** Henkow, Hugo, hovrättsråd, f. 08, Havsfruvägen 18, Bromma.
** Herlitz, Nils, professor, f. 88, Ymervägen 50, Djursholm.
Hernlund, Ebbe, häradshövding, f. 91, Västerbottens södra domsaga, Umeå.
** Hesser, Torwald, hovrättsassessor, f. 17, Forsetevägen 12, Djursholm 1.
** Heuman, Maths, riksåklagare, f. 99, Norr Mälarstrand 12, Stockholm K.
Hillert, Sten, hovrättsfiskal, f. 22, Lindbergsgatan 14 A, Uppsala.
* Hjern, Bengt, lagbyråchef, f. 18, Ängkärrsgatan 8, Solna.
** Holm, Einar, lagman, f. 04, Hovrätten, Göteborg.
** Holmgren, Kurt, regeringsråd, f. 05, Strandvägen 25, Stockholm Ö.
Huldén, Torsten, rådman, f. 03, Södra vägen 22, Göteborg S.
Hult, Bengt, hovrättsassessor, f. 17, Jönåkersvägen 22, Enskede.
** Hult, Phillips, professor, f. 95, Nedre Slottsgatan 6, Uppsala.
** Hörstadius, Ejnar, häradshövding, f. 93, S:t Johannesgatan 15, Uppsala.

** Janzon, Sven, advokat, f. 14, Sibyllegatan 23, Stockholm Ö.
Johansson, Johan Edmund, f.d. stadsombudsman, f. 74, Ragnaröksvägen 3, Djursholm 2.
Jonsson, Helge, advokat, f. 08, Kvarngärdesgatan 1 A, Göteborg S.

** Killander, F. W., lagman, f. 93, Östermalmsgatan 33, Stockholm Ö.
* Kjellin, B., statsråd, f. 10, Skeppargatan 8, Stockholm Ö.
* von Koch, Michael, hovrättsassessor, f. 19, Svalvägen 5, Lidingö 1.
** Koritz, Gösta, advokat, f. 07, Regeringsgatan 22, Stockholm C.
Kull, Börje, statskommissarie, f. 07, S:t Eriksgatan 34, Stockholm Va.
** Kuylenstierna, Carl, sekreterare, f. 12, Floragatan 20, Stockholm Ö.
** Kuylenstierna, Carl W. U., f.d. regeringsråd, f. 89, Drömstigen 24, Bromma.
Köhler, Nils, advokat, f. 02, Stadsgården 6, Stockholm Sö.
** Körlof, Voldmar, hovrättsråd, f. 14, Kommunikationsdepartementet, Stockholm.

** Lagergren, Gunnar, vicepresident, f. 12, Schloss, Koblenz (Tyskland).
** Lambe, Bengt, tingsnotarie, f. 31, Tingshuset, Gävle.
** Landahl, Bengt, advokat, f. 06, Strandvägen 13, Stockholm Ö.
Lassen, Bengt, f.d. hovrättsråd, direktör, f. 08, Moravägen 14, Bromma.
** Laurin, Joël, president, f. 99, Hovrätten, Jönköping.
** Lauritzen, Elin, advokat, f. 26, Mästersamuelsgatan 18, Stockholm C.
Leche, Ernst, häradshövding, f. 97, Rättvik.
** Lefwander, C. I., hovrättsråd, f. 08, Margretelundsgatan 2, Göteborg S.
** Leijon, Hugo, f.d. lagman, f. 86, Strandvägen 9, Stockholm Ö.
** Lejman, Fritiof, professor, f. 07, Klostergatan 5, Lund.
Lembke, M., borgmästare, f. 00, Lund.
Lindahl, Alf, advokat, f. 89, Norrmalmstorg 2, Stockholm C.
** Lindahl, Carl-Erik, advokat, f. 20, Drottninggatan 10, Stockholm C.
** Lindahl, Helge, advokat, f. 95, Drottninggatan 10, Stockholm C.
Lindahl, Magnus, advokat, f. 16, Norrmalmstorg 2, Stockholm C.
** Lindblom, Nils-Erik, advokat, f. 13, Västra Trädgårdsgatan 15, Stockholm C.
* Lindeberg, Karin, advokat, f. 96, Kungsgatan 10, Malmö.
** Lindencrona, Gudmund, häradshövding, f. 02, Borgholm.
** Lindencrona, Lars G., tingsdomare, f. 16, Hedemora.
** Lindgren, Lars, rådman, f. 18, Rådhuset, Motala.
** Lindh, Gunnar, advokat, f. 01, Birger Jarlsgatan 37, Stockholm C.
Lindhagen, Olov, vattenrättsdomare, f. 16, Östersund.
* Lindheimer, Martin, rådman, f. 98, Rådhuset, Västerås.
* Lindstedt, Hans, jur.kand., försäkringsjurist, f. 19, Hagavägen 85, Solna.
** Lindström, Gunnar, direktör, f. 17, Svenska Arbetsgivareföreningen, Box 16 120, Stockholm 16.
** Littorin, Curt, jur.kand., f. 25, Drottninggatan 6, Stockholm C.
** Littorin, Knut, advokat, f. 89, Drottninggatan 6, Stockholm C.
** Littorin, Rolf, advokat, f. 23, Drottninggatan 6, Stockholm C.
** Litzén, Anders, hovrättsassessor, f. 20, Roslinvägen 2, Bromma.
** Ljung, Gunnar, hovrättsråd, f. 07, Hovrätten, Göteborg.
Ljunggren, Nils, justitieråd, f. 93, Djurgårdsslätten 98, Stockholm Ö.
** Lundvik, Ulf, hovrättsassessor, f. 16, Stavgårdsgatan 49, Bromma.

** Malmberg, Östen, stadsadvokat, f. 11, Vasavägen 29, Stocksund.
** Malmer, Gustav, hovrättsråd, f. 14, Stålbogavägen 42, Bandhagen.
Malmström, Åke, professor, f. 05, Sveaplan 6, Uppsala.
** Markstad, Erik, assessor, f. 13, Törvedsgatan 20, Göteborg Ö.
Mattsson, Hans-Erik, advokat, f. 14, Drottninggatan 26, Örebro.
* Mattsson-Gavatin, Ingrid, advokat, f. 16, Kungsgatan 4 B, Stockholm C.
** Melander, Elis, häradshövding, f. 99, Regementsgatan 62, Malmö.
** Melin, Birger, advokat, f. 89, Västra Hamngatan 5, Göteborg.
** Mellgard, Torgil, vattenrättsdomare, f. 15, Hemvägen 3, Umeå.
** Modigh, Pontus, bankjurist, f. 20, Ringvägen 47, Lidingö.
Modin, Lennart, advokat, f. 15, Kyrkogatan 20, Sundsvall.
** Molén, Harry, försäkringsdirektör, f. 10, Svenska Försäkringsbolagens Riksförbund, Strandvägen 5 B, Stockholm Ö.

Nissen, Knut, justitieråd, f. 93, Karlavägen 94, Stockholm Ö.
** Nordenström, Gerd, advokat, f. 21, Grev Turegatan 2, Stockholm Ö.
* Nordin, Arend, bitr. vattenrättsdomare, f. 14, Robertshill, Drottningholm.
** Nordqvist, Holger, hovrättsassessor, f. 12, Tanneforsvägen 26, Enskede.
** Nordström, Torkel, justitieråd, f. 10, Åsbacken 25, Bromma.
* Norell, Hans, borgmästare, f. 01, Motala.
** Norlander, Ingrid, advokat, f. 07, Drottninggatan 15, Stockholm C.
** Norström, Knut, ombudsman, f. 04, Försäkringsaktiebolaget Fylgia, Stockholm 7.
** Nyman, Rutger, hovrättsråd, f. 11, Thespisvägen 29, Bromma.

von Oelreich, Nils, rådman, f. 14, Motala.
* Ormegard, Curt, rådman, f. 21, Norra gatan 8, Gävle.
** Orrenius, Erik, advokat, f. 05, Motala.
** Ossbahr, Carl Patric, advokat, f. 93, Regeringsgatan 18, Stockholm C.

Palm, Åke, direktör, f. 13, Västra Trädgårdsgatan 17, Stockholm C.
Palmquist, Per Olof, häradshövding, f. 04, Burevägen 13, Djursholm.
** Penser, Wilhelm, advokat, f. 01, Eslöv.
* Petrén, Gustaf, docent, f. 17, Styrmansgatan 5, Stockholm Ö.
** Petrén, Viktor, f.d. hovrättsråd, f. 76, Sveavägen 116, Stockholm 19.
** Pontén, Sam, hovrättsråd, f. 07, Berzeliigatan 25, Göteborg S.

** Radhe, Stig, kanslichef, f. 12, Kommendörsgatan 20, Stockholm Ö.
** Ramel, Hans, friherre, häradshövding, f. 03, Sunne.
Ramstedt, Gunnar, f.d. häradshövding, f. 06, Drottvägen 4, Djursholm 2.
** Rappe, Nils, friherre, borgmästare, f. 10, Jönköping.
** Rekke, Fredrik, adj. ledamot, f. 18, Hovrätten, Göteborg.
** Rengby, Sven, förste byråsekreterare, f. 07, Parkvägen 54, Näsby Park.
** du Rietz, Carl Wilhelm, advokat, f. 06, Drottninggatan 12, Norrköping.
** Ringdén, Hans-Fredrik, hovrättsråd, f. 09, Skaldevägen 25, Bromma.
** Rodhe, Knut, professor, f. 09, Kyrkvägen 27, Saltsjöbaden.
Rossander, Gert, advokat, f. 06, Riddargatan 12, Stockholm Ö.
Rudewall, Folke, regeringsråd, f. 95, Karlavägen 73, Stockholm Ö.
** Rudholm, Sten, lagbyråchef, f. 18, Bjulevägen 23, Enskede.

Samson, Siv, jur.kand., f. 21, Vegagatan 25, Solna.
** Samzelius, Lars, jur.kand., f. 25, Drottninggatan 11, Stockholm C.
Sandberg, Margareta, jur. kand., f. 97, Kungsgatan 24, Stockholm C.
Sandell, Östen, jur.kand., f. 12, Östermalmsgatan 12, Stockholm Ö.
Sandström, Bengt, tingsdomare, f. 14, Skeppargatan 6, Stockholm Ö.
Sanne, S.-D., häradshövding, f. 06, Tingshuset, Västerås.
Santesson, Per, f.d. justitieråd, f. 92, Strandvägen 55, Stockholm Ö.
** Schedin, A., häradshövding, f. 99, Kristianstad.
Schlyter, Karl, f.d. president, f. 79, Vanadisplan 2, Stockholm.
** Selander, N. H. Göran, försäkringsdirektör, f. 09, Box 7120, Stockholm 7.
Sidenbladh, Karl, hovrättsråd, f. 10, Urvädersgränd 7, Stockholm Sö.
* Silfverstolpe, Gudmund, direktör, f. 05, AGA, Lidingö 1.

* Silfverstolpe, Maja, jur. kand., f. 04, AGA, Lidingö 1.
** Simonsson, Lars, hovrättsassessor, f. 16, Ordensbacken 6, Lidingö 1.
Skantze, Bengt H., advokat, f. 09, V. Storgatan 8, Jönköping.
Sohlberg, Vilhelm, tingsdomare, f. 13, Västerlånggatan 65, Stockholm C.
** Staedler, Bernhard, stadsadvokat, f. 04, Sibyllegatan 43—45, Stockholm Ö.
von Steyern, Nils, f.d. justitieråd, f. 87, Strandvägen 11, Stockholm Ö.
* Strahl, Ivar, professor, f. 99, Hjalmar Brantingsgatan 4 A, Uppsala.
** Sundberg, Halvar G. F., jur. prof., f. 94, Järnbrogatan 10 A, Uppsala.
Swartling, Carl, advokat, f. 08, Västra Trädgårdsgatan 15, Stockholm C.
** Svennegård, Carl, borgmästare, f. 03, Linköping.
Svensson, Sture, häradshövding, f. 03, Katrineholm.
* Södergren, Lennart, ombudsman, f. 19, AB Skånska Cementgjuteriet, Norrlandsgatan 7—9, Stockholm 7.
** Södergren, Sam, bankdirektör, f. 81, Drottninggatan 160, Hälsingborg.
Söderlund, Erik, justitieråd, f. 99, Chapmangatan 5, Stockholm K.

** Tesch, Sten-Erik, advokat, f. 04, S:t Larsgatan 28, Linköping.
** Thomasson, Erik, häradshövding, f. 01, Lycksele.
Thornstedt, Hans, docent, f. 17, Spångavägen 119, Bromma.
Thulin, Gösta, hovrättsråd, f. 05, Älgvägen 10, Lidingö.
Thyresson, Gunnar, revisionssekreterare, f. 12, Tylögränd 11, Johanneshov.
** af Trolle, Herved, justitieråd, f. 05, Banérgatan 53, Stockholm Ö.
** Tuneld, Björn, stadsombudsman, f. 04, Skårsgatan 18, Göteborg S.

* Utterström, Jerker, häradshövding, f. 08, Haparanda.

** Walin, Gösta, justitieråd, f. 02, Grävlingsvägen 32, Bromma.
* Wallberg, Gunnar, advokat, f. 87, Brahegatan 26, Stockholm Ö.
** Wallerberg, Björn, advokat, f. 26, Regeringsgatan 22, Stockholm C.
* Wallin, Gunvor, advokat, f. 11, Skomakaregatan 17 B, Lund.
* Vasseur, Eric, direktör, f. 94, Tobaksmonopolet, Stockholm 4.
Weidenhaijn, Ivar, hovrättsråd, f. 05, Skeppargatan 46, Stockholm Ö.
** Weiss, Einar, vattenrättssekreterare, f. 01, Sparregatan 10, Vänersborg.
** van de Velde, E., advokat, f. 99, Drottninggatan 82, Stockholm C.
* Wellmark, Olof, advokat, f. 11, Klostergatan 7, Lund.
Werner, Einar, advokat, f. 99, Kungsträdgårdsgatan 16, Stockholm C.
** Wiberg, Lennart, ombudsman, f. 19, AB Scania-Vabis, Södertälje.
Wickman, Ove, advokat, f. 05, Fersens väg 10 B, Malmö.
Wickström, Hugo, Präsident, f. 92, Schubertstr. 1, Oberwerth, Koblenz (Tyskland).
Victor, Frans, advokat, f. 07, Storgatan 30, Östersund.
** Widstrand, Folke, advokat, f. 00, Järnagatan 10, Södertälje.
Wijnbladh, M., president, Hovrätten, Umeå.
Wikander, Hugo, f.d. Hovrättsråd, f. 79, Styrmansgatan 7, Stockholm Ö.
** Wiklund, Holger, advokat, f. 01, Fryxellsgatan 4, Stockholm Ö.
Viklund, Nils, lagman, f. 05, Lilljans plan 1, Stockholm Ö.
* Wilhelmsson, Lars, hovrättsassessor, f. 24, Norr Mälarstrand 30, Stockholm K.
* Wilkens, Gösta, rådman, f. 00, Olof Wijksgatan 1, Göteborg.

* Wiman, Hans, direktör, f. 04, Stockholms Fastighetsägareförening, Kungsgatan 36, Stockholm C.
Vinge, Karl Axel, advokat, f. 91, Södra Hamngatan 29, Göteborg.
** Wistrand, Rolf, advokat, f. 12, Strandvägen 13, Stockholm Ö.

* Zetterberg, Herman, president, f. 04, Igelkottvägen 35, Bromma.
* Zweigbergk, Sture, försäkringsdirektör, f. 99, Svenska Livförsäkringsanst. Trygg, Stockholm 7.

** Åkerman, Fredrik, direktör, f. 09, Fack 5, Stockholm 26.

** Österlind, Börje, sekreterare, f. 15, S. Kungsvägen 272, Lidingö.

ÖVERSIKT

AV ÖVERLÄGGNINGSÄMNENA VID DE NORDISKA JURISTMÖTENA.

En systematisk översikt av samtliga överläggningsämnen vid de nordiska juristmötena från och med år 1872 till och med år 1948 ingår i den tryckta berättelsen över förhandlingarna vid det adertonde nordiska juristmötet i Köpenhamn år 1948, bilaga X s. 10 f.f. Vid juristmötena åren 1951, 1954 och 1957 har behandlats följande ämnen:

Det nittonde juristmötet i Stockholm år 1951:

Skadestånd och försäkring. Referent professor Ivar Strahl.
Insemination. Referent professor O. A. Borum.
Beskyttelse af en afdøds personlighed. Referent haestarettardomari Thordur Eyolfson.
Advokaters och läkares tystnadsplikt i rättegång. Referent professor Tauno Tirkkonen.
Om jämkning av kontrakt på grund av ändrade förhållanden. Referent professor Knut Rodhe.
Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgjørelser. Referent professor Johs. Andenaes.

Det tjugonde juristmötet i Oslo år 1954:

Rettsforholdet mellom staten og dens tjenestemenn. Referent ekspedisjonssjef Finn Hiorthøy.
Konstitusjonelle spørsmål som oppstår ved statens deltagelse i internasjonale organisasjoner. Referent professor Frede Castberg.
Pressens anonymitetsrätt. Referent professor Kaarlo Kaira.
Konfiskation som følge av lovovertraedelse. Referent professor Stephan Hurwitz.
Börns erstatningsansvar. Referent professor Theodor B. Lindal.
Behövs ändringar i gällande regler om äkta makars förmögenhetsförhållanden. Referent advokat Sigrid Beckman.

Det tjugoförsta juristmötet i Helsingfors år 1957:

Bör lagstiftningen om äktenskapsskillnad reformeras? Referent advokat Helvi Sipilä.
Privatpersonen og prosessomkostningene. Referent ordföranden i arbetsdomstolen Hakon Gudmundsson.
Enhetlig nordisk lagstiftning om skiljedom? Referent højesteretssagfører Bernt Hjejle.
Efterlevande makes rättsställning, särskilt rätten att kvarsitta i oskiftat bo. Referent justitierådet Gösta Walin.
Nye tendenser i ekspropriasjonsretten. Referent høyesterettsadvokat Magne Schjødt.
Verkan av avtalsklausuler i standardformulär. Referent professor Curt Olsson.
Utsökningsförfarandet och det moderna samhället. Referent professor Per Olof Ekelöf.
Domstolskontrollen med forvaltningens vedtak. Referent høyesterettsdommer Terje Wold.

Mötesprotokollet

Sid. 176 Rubriken bör vara:
Utsökningsväsendet och det moderna samhället.
» 177—195 De löpande rubrikerna dito

Bilaga II.

Hákon Guðmundsson. Privatpersonen og prosessomkostningene

Sid. 5, femte raden nedifrån. Bör vara:

... »Fri rättegång må beviljas där det måste anses vara av ringa betydelse ... att talan vinner prövning.»

Sid. 12, andra stycket. Bör vara:

Ifölge islandsk lov regner man ikke med at en anklaget person kan oppna fri sakförsel i kriminalsak som föres imot ham. Fri sakförsel i kriminalsaker synes da heller ikke at være innvilget i Danmark eller Norge. Svensk lov om fri sakförsel (Lag 19. juni 1919) regner derimot med at denne innvilges såvel i kriminalsaker som i sivile saker og står i det henseende på det samme grunnlag som den finnske lovensbestemmelser.

Bilaga IX.

Rubriken bör vara:
Program för tjugoförsta nordiska juristmötet

Bilaga XIV.

Fjärde raden nedifrån bör vara:
Utsökningsväsendet och det moderna samhället