



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



Dette er en digital kopi af en bog, der har været bevaret i generationer på bibliotekshylder, før den omhyggeligt er scannet af Google som del af et projekt, der går ud på at gøre verdens bøger tilgængelige online.

Den har overlevet længe nok til, at ophavsretten er udløbet, og til at bogen er blevet offentlig ejendom. En offentligt ejet bog er en bog, der aldrig har været underlagt copyright, eller hvor de juridiske copyrightvilkår er udløbet. Om en bog er offentlig ejendom varierer fra land til land. Bøger, der er offentlig ejendom, er vores indblik i fortiden og repræsenterer en rigdom af historie, kultur og viden, der ofte er vanskelig at opdage.

Mærker, kommentarer og andre marginalnoter, der er vises i det oprindelige bind, vises i denne fil - en påmindelse om denne bogs lange rejse fra udgiver til et bibliotek og endelig til dig.

Retningslinjer for anvendelse

Google er stolte over at indgå partnerskaber med biblioteker om at digitalisere offentligt ejede materialer og gøre dem bredt tilgængelige. Offentligt ejede bøger tilhører alle og vi er blot deres vogtere. Selvom dette arbejde er kostbart, så har vi taget skridt i retning af at forhindre misbrug fra kommersiel side, herunder placering af tekniske begrænsninger på automatiserede forespørgsler for fortsat at kunne tilvejebringe denne kilde.

Vi beder dig også om følgende:

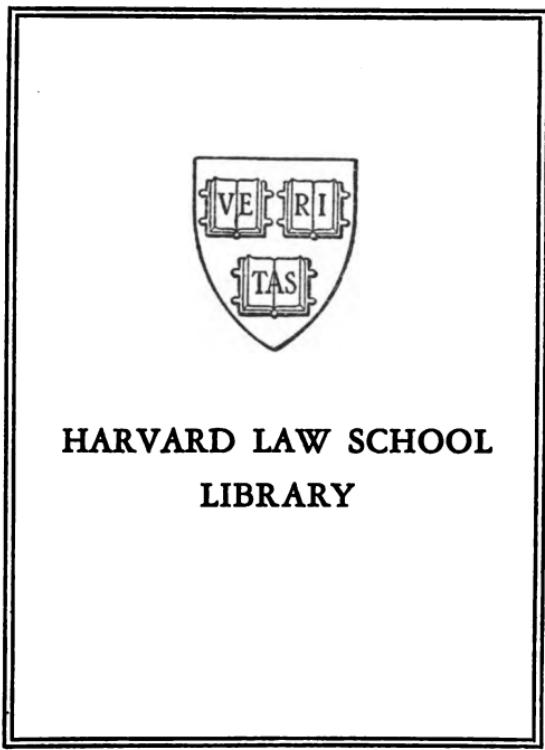
- Anvend kun disse filer til ikke-kommersIELT brug
Vi designede Google Bogsøgning til enkeltpersoner, og vi beder dig om at bruge disse filer til personlige, ikke-kommersIELT formål.
- Undlad at bruge automatiserede forespørgsler
Undlad at sende automatiserede søgninger af nogen som helst art til Googles system. Hvis du foretager undersøgelse af maskinoversættelse, optisk tegnengenkendelse eller andre områder, hvor adgangen til store mængder tekst er nyttig, bør du kontakte os. Vi opmuntrer til anvendelse af offentligt ejede materialer til disse formål, og kan måske hjælpe.
- Bevar tilegnelse
Det Google- "vandmærke" du ser på hver fil er en vigtig måde at fortælle mennesker om dette projekt og hjælpe dem med at finde yderligere materialer ved brug af Google Bogsøgning. Lad være med at fjerne det.
- Overhold reglerne
Uanset hvad du bruger, skal du huske, at du er ansvarlig for at sikre, at det du gør er lovligt. Antag ikke, at bare fordi vi tror, at en bog er offentlig ejendom for brugere i USA, at værket også er offentlig ejendom for brugere i andre lande. Om en bog stadig er underlagt copyright varierer fra land til land, og vi kan ikke tilbyde vejledning i, om en bestemt anvendelse af en bog er tilladt. Antag ikke at en bogs tilstedeværelse i Google Bogsøgning betyder, at den kan bruges på enhver måde overalt i verden. Erstatningspligten for krænkelse af copyright kan være ganske alvorlig.

Om Google Bogsøgning

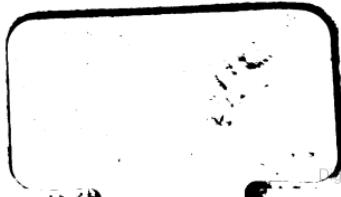
Det er Googles mission at organisere alverdens oplysninger for at gøre dem almindeligt tilgængelige og nyttige. Google Bogsøgning hjælper læsere med at opdage alverdens bøger, samtidig med at det hjælper forfattere og udgivere med at nå nye målgrupper. Du kan søge gennem hele teksten i denne bog på internettet på <http://books.google.com>

Af den norske ekspropriatio... og stats-ret

Jon Skeie



**HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY**



Norway

3.05

98

AF DEN NORSKE EKSPROPRIATIONS- OG STATS-RET

AF

DR. JON SCHEIE
KST. PROFESSOR



KRISTIANIA
FORLAGT AF H. ASCHEHOUG & CO. (W. NYGAARD)
1907

Printed in Norway

Digitized by Google

Scheie, Jon

X AF DEN NORSKE^e
EKSpropriations-
OG STATS-RET

PRINCIPIELLE UNDERSØGELSER
I ANLEDNING AF DEN KONGELIGE RESOLUTION
AF 10. SEPTEMBER 1906 OM
MJØSENS REGULERING

AF

DR. JON SCHEIE
KST. PROFESSOR.



KRISTIANIA
FORLAGT AF H. ASCHEHOUG & CO. (W. NYGAARD)

1907.

1907.11.11
974.4

Før TX
S

J. CHR. GUNDERSENS BOGTRYKKERI

1412
28

Indholdsfortegnelse.

	Side.
Indledning	VII—XII
I. Regulering og omregulering af Mjøsen	1—2
II. Er resolutionen af 10de september 1906 lovlig og gyldig i forhold til de private rettigheds- havere?	2—26
Vasdragsloven gjælder ogsaa for Mjøsen 3	
Regulering hindrer ikke i og for sig omregulering	3—4
Det afgjørende er, om lovens betingelser er tilstede	4
a. De materielle betingelser	4—18
b. De formelle betingelser	18—26
III. Hvilke af de ved Mjøsens omregulering skade- lidende interesser kan kræves erstattet?	26—31
IV. Er resolutionen lovlig i forhold til staten som eier af den bestaaende regulering?	31—115
Staten har en reguleringsret, ikke blot en eien- domsret til Sundfoddammen	31—38
Uklarheden i opfatningen af resolutio- nens indhold	34
Den indeholder kun en ekspropriations- tilladelse	34—37
1. Har den paatænkte regulering eks- propriationsret over statens be- staaende reguleringsanlæg?	38—78
a. Hvorvidt kan statseiendomme idethele være gjenstand for eks- propriation? Statseiendomme af denne art kan ikke eksproprieres	38—45

- b. Staten har selv en bedre prioriteret ekspropriationsret 45—78
Ekspropriationskollisioner.
 Almindelige undersøgelser 45—78
 Anvendt paa det aktuelle reguleringsspersmaal. Brugseierforening vilde ikke have kunnet ekspropriere det bestaaende reguleringsanlæg, selv om det havde tilhørt en privatmand . 78—78
2. Har kongen ret til at nedlægge reguleringen uden stortingets samtykke? 78—88
 a. Der kan ingen lovhjemmel paa-vises for en saadan ret 78—89
 b. Heller ikke nogen sedvanerets hjemmel 88—89
3. a. Kongen har ingen kontrakt afsluttet med Brugseierforeningen 89—99
 Han har ikke afhændet selve reguleringsretten 89—97
 Og heller ikke opgivet statens erstatningskrav i tilfælde af ekspropriation 97—99
 b. Har kongen ret til at afhænde statens reguleringsanlæg uden stortingets samtykke? Almindelige undersøgelser angaaende kongens ret til at disponere over statseiendomme uden stortingets samtykke. Den konstitutionelle praksis 99-115
- V. Er resolutionen bindende i forhold til staten? 115—155
 1. En ekspropriationstilladelse som er ulovlig, er ugyldig, ogsaa overfor staten som ekspropriatus 116—119
 2. Har kongen evne til at forpligte staten ved kontrakter i strid med grundloven 119—155
 Almindelige bemerkninger om kongens evne til at forpligte staten i strid med grundloven 191—131

Særlig om statslaan	182
Leverancekontrakter m. v. uden bevilkning	182—188
Dispositioner over statens eien- domme uden stortingets samtykke	188—155
VI. Paa hvilken maade skal staten hævde sin ret til reguleringsanlægget?	155—158
1. Om adgangen til at tilbagekalde en uheldig koncession (eller kontrakt)	155—156
2. En ulovlig koncession (eller kon- trakt) trænger ingen tilbagekal- delse	156—159
VII. Er staten ansvarlig for den negative resolu- tionsinteresse	159—162
1. Dersom koncessionen ikke var ulovlig, men uheldig, og kongen vilde tilbagekalde den, maatte staten erstatte den negative inter- esse	159—160
2. Hvis koncessionen eller kontrakten er ulovlig, svarer staten heller ikke den negative resolutionsinteresse	160—162

1122/34

806 G5098

Indledning.

Nærværende afhandling indeholder en samling af principielle undersøgelser i ekspropriations- og statsretten, knyttet til det aktuelle spørsmaal om Mjøsens regulering.

Resolutionen af 10de september 1906 giver kun en ekspropriationstilladelse. Det er den deri indrømmede ekspropriationsret, Glommens brugseierforening maa gjøre gjældende ogsaa mod staten som eier af det bestaaende reguleringsanlæg. Spørsmalet om resolutionens gyldighed er m. a. o. kun et ekspropriationsrets spørsmaal ligesaavel i forhold til staten som i forhold til de private rettighedshavere — en opfatning, som ogsaa tydelig blev udtalt af chefen for arbeidsdepartementet under stortingets forhandlinger om reguleringsspørsmalet. Resolutionen har intet at gøre med spørsmalet om kongens ret og evne til at afhænde statseiendomme. Naar jeg i denne forbindelse alligevel omhandler ogsaa dette konstitutionelle spørsmaal, sker det kun af den grund, at dette i diskussionen om reguleringsspørsmalet har været trukket saaledes i forgrunden, at det ikke godt kan forbrigaas.

I stortingsdebatterne om Mjøsreguleringen blev sagen saaledes indhyllet i uvedkommende retsspørsmaal, at man tilslut synes at have tabt resolutionens virkelige mening,

ekspropriationstilladelsen, helt afsyne. Man synes at have gaaet ud fra, at kongen har sluttet en kontrakt med brugseierforeningen om statens reguleringsret, uagtet der i resolutionen selv ingensomhelst antydning findes til en saadan kontrakt. Og følgen af denne uklarhed blev da igjen den misforstaaelse — som er kommen tilorde paa forskjellig vis — at man betragtede spørsmaalet om resolutionens gyldighed overfor staten som et statsforfatningsspørsmaal — som et spørsmaal om kongens ret og kongens kompetence til at afhænde statseiendomme uden stortingets samtykke.

Vi møder her en lignende sammenblanding af ekspropriation og kontrakt, som den vi gjenfinder i ældre fremmed retsvidenskab. Den tyske jurisprudens søgte at bringe det moderne ekspropriationsinstitut ind under romerrettens kontraktsformler. Og man fandt de fornødne tilknytningspunkter til en salgskontrakt: der sker i begge tilfælde en overførelse af eiendomsret mod vedørlag i penge. Man kunde selvsagt ikke være blind for, at der var noget særeget ved dette »salg«, at der bl. a. i virkeligheden manglede en salgs-vilje. Man kom imidlertid over denne vanskelighed ved at sige, at loven i disse tilfælde paalægger eieren at sælge sin eiendom, og at han adlyder dette paabud i ekspropriationen. Man fingerede en salgsvilje. Man forklarede ekspropriationen som en venditio necessaria.

I de tilfælde, hvor eiendommen fratas en privatmand, ligger denne teoris urigtighed saa aabent i dagen, at den, som ikke er bunden i romerrettslige tankebillede, har vanskelighed ved at forklare sig, hvorledes en saadan teori kan fremsættes endsi vinde almindelig tilslutning.

Naar ekspropriationen er rettet mod en stats-eiendom, ligger forvekslingen noget nærmere (men er til gjengjæld saa meget uheldigere). Det er nu for

det første statens egne organer, som har givet ekspropriationslovene. I de tilfælde, hvor en underordnet administrationsmyndighed eller et judicielt skjøn udtales ekspropriationstilladelsen, vil man alligevel ikke let kunne forveksle ekspropriationen med en kontrakt; man ser nemlig aldrig, at disse myndigheder udøver nogen salgsret over statens eiendomme. Anderledes derimod naar ekspropriationstilladelsen er meddelt af kongen, d. v. s. af det samme statsorgan, som man i andre forbindelser har seet foretage virkelige afhændelser af statseiendomme. Her faar man er nyt berøringspunkt mellem ekspropriation og kontrakt. Og da mister man sammenhængen med den øvrige ekspropriationsforvaltning; man glemmer, at en ekspropriationstilladelse er det samme retsinstitut, enten den meddeles af kongen eller af en underordnet autoritet. Man overser det væsentlige og lader retsforestillingerne associere sig efter rent ydre, uvedkommende ligheder. Man slaar over i kontraktsrettens forestillingskreds og overfører dens regler paa ekspropriationstilladelsen, bl. a. ogsaa teorien om en ydre legitimation, som giver kongen retslig magt til at forpligte staten, selv om han har handlet i strid med loven.

Denne sammenblanding mellem ekspropriation og kontrakt er i fremmed retsvidenskab forlængst almindelig erkjendt som urigtig. Kontraktsteorien kan betragtes som opgiven allerede fra 1869, da den bekjendte tyske jurist La b a n d skrev sin epokegjørende afhandling «Über die rechtliche Natur des Retracts und der Expropriation» (Archiv für die civilistische Praxis bd. 52). Han karakteriserer her meget træffende denne sammenblanding paa følgende maade: «Man denke sich einen Hausbesitzer, der sich mit allen Kräften gegen die Hergabe seines Hauses zum Zwecke einer Strassenerweiterung gewehrt hat, der mit der gezahlten,

rechtskraftig festgestellten Entschädigungssumme höchst unzufrieden ist, der das unerschütterliche Bewusstsein hat, sein Haus nicht freiwillig veräussert, sondern nur infolge der unwiderstehlichen Macht des Staates verloren zu haben: einem solchen Haus-Besitzer wollen die Juristen einreden, er habe mit dem Exproprianten einen Consensualvertrag abgeschlossen, das Gesetz ergänze die rechtsverbindliche Erklärung seines Willens, das Haus für jenen Preis zu überlassen! Mit demselben Rechte könnte man fingiren, der zu einer Gefängnisstrafe verurteilte Verbrecher habe eine Wohnung nebst Beköstigung im Gefängnisse gemietet, oder der Defraudant, dessen Waaren confisckt worden sind, habe sie dem Fixus geschenkt» (s. 171—2).

Ekspropriation er efter den nu almindelig anerkjendte opfatning en offentligretslig forvaltningsakt med retsophævende og retsbegründende privatretslige virkninger (jfr. Laband, I. c. s. 182, v. Röhland, Zur Theorie und Praxis des deutschen Enteignungsrechtes 1875, s. 33—34, Schelcher, Die Rechtswirkungen der Enteignung 1893 § 4, Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II 1896 § 34, særlig s. 35, m. fl.).

Hvilke formaal er givet eller bør gives ekspropriationsret, hvilke formelle og materielle betingelser loven kræver eller bør kræve for en saadan ret, bl. a. hvorvidt statseidomme kan være gjenstand for ekspropriation, hvorledes en kollision mellem flere ekspropriationsberettigede skal løses o. s. v. er altsammen offentligretslige forvaltningsspørsmaal. Ekspropriantens krav paa at komme i besiddelse af de gjenstande, som er nødvendige, forat han kan realisere sit ekspropriationsberettigede formaal, er en (subsektiv) offentlig ret, og ejerens pligt til at taale statens indgreb er en offentligretslig pligt. Og retsgrundlaget for ekspropriantens erhverv er aldrig en viljeserklæring fra den berettigede,

men altid det offentligretslige magtgreb (koncessionen og) ekspropriationsdekréet.

I den første tid, efterat den privatrettslige kontrakts-teori var opgiven, gik enkelte til den modsatte yderlig-hed at gjøre ekspropriationen til et offentligretsligt institut ogsaa i sine virkninger: staten erhverver den eksproprierede ejendom, og staten bliver ansvarlig for skadeserstatningen ogsaa i de tilfælde, hvor ekspropria-tionen sker efter begjæring, af en privatmand. Det er først ved en overførelse, at koncessionæren bliver be-rettiget og forpligtet. Men denne konstruktion stætter aabenbart ikke med den virkelige sammenhæng: Hvor eksproprianten er en privatmand eller kommune, er det denne, som umiddelbart bliver eier af gjenstanden og ansvarlig for erstatningen. Og selv hvor det er staten, som eksproprierer, vinder det privatrettslig ejen-domsret over gjenstanden og bliver privatrettslig for-pligtet til at betale skadeserstatning; ekspropriantens erstatningspligt er i alle tilfælde en privatrettslig ob-ligation.

En ekspropriants retsgrundlag er statens magt-sprog gjennem ekspropriationsdeketet. Og eieren ved er lag fastsættes ligeledes ved en offentligretslig forvalthningsakt, ekspropriationsskjønnet. Men der er selvsagt intet i veien for, at parterne kan erstatte det ene eller det andet eller begge disse led i ekspropriations-akten end en kontrakt*): eieren kan afhænde sin gjen-stand til den ekspropriationsberettigede for en bestemt pris eller for et vederlag fastsat ved offentlig taksation, eller parterne kan aftale en bestemt erstatning istedenfor den skjønsmæssige for det tilfælde, at ekspropriations-retten er begrundet og bliver iverksat. Og gyldig-heden af disse aftaler, bl. a. ogsaa spørsmalet om

*) Jfr. Schelcher, Rechtswirkungen § 18.

parternes kompetence, bliver isaaafald at bedømme efter de samme regler, som gjælder i kontrakter udenfor ekspropriationstilfælde. For salgskontraktens indhold (retsvirkninger) kan det imidlertid faa sin betydning, at kjøberen kunde have erhvervet tingen ved ekspropriation. Hvis en salgskontrakt nemlig er sluttet med ekspropriation som det andet alternativ for øie, hvis den med andre ord er ment at skulle træde istedenfor statens magtbud som retsgrundlag, da maa man gaa ud fra, at det har været parternes mening at hidføre de samme retsvirkninger for sælgeren, som forvaltningsakten vilde have fremkaldt. Sælgeren svarer med andre ord ikke for vanhjemmel eller skjulte feil ved gjenstanden.

Systematisk hører ekspropriationsinstitutet fra en side seet til den offentlige ret, nemlig til forvaltningsretten, fra den anden side seet til privatretten. Den privatrettslige side af ekspropriationsinstitutet har, foruden i privatretten, delvis været udførlig behandlet i statsforfatningsretten, nemlig i forbindelse med grundlovens § 105, forsaavidt skadeserstatningen angaar. Den offentligrettslige side har derimod overhovedet ikke været behandlet i vor offentlige ret undtagen i processen. Derimod har enkelte af de offentligrettslige spørgsmaal været omhandlet i privatretten. Saaledes har dr. Scheel i sin tingsret en kort fremstilling bl. a. af spørsmaalet om ekspropriationskollisioner (jfr. ogsaa vasdragslovskommisionens motiver s. 185 flg.). Spørsmaalet om adgangen til at ekspropriere stats eiendomme har, saavidt jeg kan se, saagodtsom ikke været drøftet i norsk litteratur.

I. Regulering og omregulering af Mjøsen.

Efter forslag fra kongen bevilgede stortingen 1854 kr. 96 000,00 til opførelse af en dam ved Sundfos i Vormen.

Ved dette damanlæg blev Mjøsens laveste vandstand hævet 2,3 m.

Øiemedet med opdæmningen er i den kongelige propositions konklusion og i stortingets beslutning angivet at være: at gjøre Vormen farbar for dampskibe ogsaa ved lav vandstand fra Minne til Eidsvoldsbakken, jernbanens daværende endepunkt. I propositionens præmisser udtales det imidlertid, at reguleringen også «vil være til stor fordel for havnen ved Eidsvoldsbakken og havnene langs Mjøsen, navnlig Lillehammers havn». Bl. a. af denne grund blev det foretrukket at anlægge dam istedenfor at opmudre elveløbet til Eidsvold.

Reguleringsanlægget blev udført helt for statens regning uden bidrag fra de interesserede distrikter eller Mjøsens dampskibsselskab. Og det var allerede fra først af forudsætningen, at staten også skulde bære omkostningerne ved anlæggets vedligehold alene (disse var anslaaet til kr. 1 400,00 aarlig; jfr. indst. S. for 1854 nr. 118). Anlægget var færdigt 1858, og de medgaaede udgifter til selve damanlægget udgjorde ca. kr. 127 000,00. Hertil kom senere erstatning til grund-eiere langs Vormen for skade paa grund og fiske, sammen ca. kr. 108 000,00.

1 — Schele: Af den norske ekspropriations- og statret.

Ved kongelig resolution af 10de september 1906 blev det tilladt Glommens brugseierforening at foretage en omregulering af Mjøsen efter en af kanaldirektøren opgjort plan. Denne gaar i det væsentlige ud paa, at Sundfosdammen sløfes, og at der isteden opføres en dam ved Svanebos (13 km. længere nede i Vormen). Ved hjælp af denne opdæmmes Mjøsen 0,7 m. over den nuværende regulerede vandstand (den regulerede vandstand hæves fra 3,14 m. til 3,84 m. paa Eidsvold vandmerke). Tiden for dammens stængning var i kanaldirektørens oprindelige plan af 25de mai 1903 (stortingsdok. nr. 12 for 1906—1907, s. 15) sat til 15de september. Efter den modificerede plan (dok. nr. 12, s. 19 flg.) vil derimod stængningstiden variere med vandføringen, idet dammen skal stenges, «naar vandstanden om sommeren synker under reguleret høide» (3,84). Dette tidspunkt vil ifølge oplysning, som velvillig er mig meddelt af hr. afdelingsingenør Kristensen, regelmæssig falde i september. Fra midten af januar udtaffes saa Mjøsen indtil 1,5 m. under dens nuværende regulerede vandstand for at skaffe brugseierne ved Glommen forøget driftsvand.

I forbindelse hermed skal der bygges en sluse ved Svanebos, saaledes at vasdraget bliver seilbart for farøier af en vis størrelse fra Mjøsen til Haga station ved Glommen.

II. Er resolutionen lovlig og gyldig i forhold til de private rettighedshavere?

Der bliver her kun spørsmaal om, hvorvidt den i resolutionen meddelte ekspropriationstilladelse er lovlig. Nogen ret for kongen til kontrakts-

mæssig at forføie over de private rettigheder kan der naturligvis ikke være tale om.

Mod koncessionens lovlighed kunde det for det første tænkes indvendt, at vasdragsloven overhovedet ikke er skrevet for en indsø som Mjøsen. Der kan imidlertid ingen tvil være om, at loven af 1887 ligesaavel som loven af 31te mai 1848 angaaende sækning eller udtapning af indsjører m. v. — gjælder alle vasdrag, som den ikke selv har undtaget fra sine regler (jfr. lovens § 76 om grænsevasdrag).

Dernæst kunde man gjøre gjeldende, at selv om vasdragsloven principielt ogsaa omfatter Mjøsvasdraget, er Mjøsen undtaget fra den nye lovs reguleringsbestemmelser, fordi den allerede er reguleret.

Dette er i en anden forbindelse udtalt i vasdragslovskommisionens motiver (s. 86). Kommissionen gjør nemlig gjeldende en opfatning, som fører til, at naar et vasdrag er reguleret i et ekspropriationsberettiget formaal i henhold til kongelig resolution og med hjemmel af den ældre vasdragslov, da bliver denne resolution at betragte som en særegen lov, der «begrænser enhver senere udgiven almindelig ekspropriationslov», altsaa her den almindelige vasdragslov af 1887. Thidersom kongens resolution alene har denne egenskab, maa det saa meget mere gjælde en regulering, som er iverksat i henhold til en beslutning af begge statsmagter. Og det er klart, at dersom beslutningen af 1854 om at regulere Mjøsen virkelig er en speciallov for Mjøsen, som ikke er ophævet ved den nye vasdragslov af 1887, da kan man heller ikke overfor de private begrunde en ret til omregulering paa anden maade end ved en ny speciallov. Det er imidlertid, som vi nærmere skal omhandle nedenfor, ikke rigtigt at bedømme en kongelig koncession (eller en beslutning

om et statsanlæg) i henhold til en ekspropriationslov som en lov.

Hvilken betydning den omstændighed, at Mjøsen er reguleret i henhold til den ældre vasdragslov, har for statens ret som eier af Sundfosanlægget, vil blive omhandlet nedenfor IV. 1 b, s. 45 flg.

Spørsmålet om koncessionen er gyldig i forhold til de private rettighedshavere kan alene bero paa, om de materielle og formelle betingelser, som vasdragsloven opstiller for koncessionen, er tilstede: om de modstridende interesser, er af den art og styrke, som loven kræver, forat det ekspropriative indgreb skal være berettiget og om disse interesser paa forhaand kan vurderes og er vurderet paa den maade, som loven fordrer.

a. De materielle betingelser for koncessionen.

Herom har vi de direkte bestemmelser i vasdragslovens §§ 25 og 65.

Lovens § 25 siger: «Kongen kan meddele tilladelse til sænkning eller udtapning af indsæer og myrstrækninger, udvidelse eller regulering af fosse og strømme, saavelsom kanal- og dæmningsanlæg, forbygninger eller andre arbeider i vasdragene i hensigt at indvinde, forbedre eller betrygge jordsmon eller andre herligheder, at nyttiggjøre vandet i industriens tjeneste eller at fremme færdsel eller flødning, — naar interesser af almen betydning derved kan antages at ville beføres. Naar saadan tilladelse er meddelt, pligter enhver mod erstatning, saavel at afstaa den fornødne grund, bebygget eller ubebygget, eller taale eiendomsbyrder paalagt denne, som at finde sig i den skade eller ulempe, som foretagendet maatte medføre for eiendom, fiskeri eller andre herligheder.»

§ 65: «I almindelighed bør kongelig til-ladelse til vasdrags farbargjørelse, søers utapning, kanal- og dæmningsanlæg, vandledninger m. v., hvor ikke alle deri interesserede er enige, ikke med-deles, med mindre de fordele, anlægget skjønnes at ville medføre, i betydelig grad over-stige erstatningsbeløbet for den derved bevirke-de skade. Herved kommer det ikke i betragtning, om nogen af de skadelidende gjør askald paa erstatning.»

Om disse betingelser udtales justiskomiteen af 1887 i sin indstilling (Indst. O. I. for 1887, s. 3) angaaende vasdragsloven, at interesserne paa den ene side maa være «store og vigtige, medens de paa den modsatte side forudsættes ikke alene at være forholdsvis ringe, men tillige af underordnet natur og udelukkende pekuniære, saa at der i virkeligheden ikke paalægges vedkommende noget offer ved mod erstatning at maatte vige, men alene egen-sindighed, misundelse eller upresningslyst hindres fra at stille sig i veien for andres velfærd»¹.

Der kan neppe være nogen tvil om, at dersom det princip, som her er udtalt, havde faaet udtryk i loven, da kunde koncession ikke have været givet i dette tilfælde. Det forudsættes nemlig — som man ser — her, at de interesser, som kan kræves ofret, ikke alene er relativt ringe — i forhold til dem, som skal fremmes ved ekspropriationen —, men at de ogsaa absolut seet er ringe: de skal tillige være «af underordnet natur». Dette kan vist-

¹ Saaledes forstod justiskomiteen bestemmelserne, uagtet det i dens indstilling til § 25 heder: «...naar almin-deligheden eller betydeligheden af de interesser, som ... vil befordres, taler derfor», medens det i loven alene heder: «...naar interesser af almen betydning derved ... befordres».

nok siges om den jordskade, reguleringen vil volde (jfr. dok. nr. 12, s. 16), muligens ogsaa om den ulempe, som den lave vandstand vil medføre for vandindtag og kloakledninger m. v. (jfr. dok. nr. 12, s. 32 flg. og s. 28), og om den skade paa fiskerierne i Vormen, Mjøsen og Laagen, som den befrygtes at ville have til følge. Men det kan visselig ikke siges om de samfærssels-interesser, som reguleringen (efter hvad der er oplyst) dels skader dels sætter i fare. Det er, saavidt jeg kan se, paa det rene, at den lave vintervandstand vil vanskeliggjøre dampskibsfarten paa Mjøsen og nødvendiggjøre betydelige brygge- og opmudringsarbeider m. v. (jfr. dok. nr. 12, s. 14^a, hr. Thallaug's oplysninger i Stortingsforh. og statsraad Lehmkuhls foredrag, Stortingsforh., s. 444). Dernæst antager man, at tømmerflødningen vil hindres og sinkes, i Øieren ved den lave høstvandstand og i Mjøsen ved den lave vaarvandstand. Og endelig har der været udtalt frygt for, at tapningen vil ødelægge isveiene — saavel paa Mjøsen som paa Glommen og Øieren. I Mjøsen (og den nedre del af Laagen) vil tapningen fremkalde strømsætninger, saa isen vil slaa ræker og derved blive ufarbar. Særlig vil denne ulempe føles i den nordlige del af Mjøsen, hvor isen længst hindrer dampskibsfarten (se erklæring fra amtmanden i Kristians amt, dok. nr. 12, s. 5^a flg. jfr. dok. nr. 12, s. 14^a). I Glommen og Øieren vil udtagningen af det varme vand fra Mjøsen (jfr. kanaldirektørens skrivelse af 25de mai 1903 i dok. nr. 12, s. 19) bevirke, at isen gaar op eller bliver usikker eller paa grund af overvand ufarbar (se bl. a. udtalelse fra Varteig og Skiptvedt herredsstyrer, dok. nr. 12, s. 3, og fra Sørums herredsstyre, dok. nr. 12, s. 3, jfr. Stortingsforh., s. 459 og 494 nederst), saaledes at man en længere tid om vinteren — efterat udtagningen er begyndt — hverken har kjørevei eller vandvei — noget,

som særlig vil blive til hinder for den — efter hvad der oplyses — betydelige trafik over Øieren. Der foreligger ikke noget materiale, hvorfra man endog tilnærmedesvis kan opgjøre sig en mening om, hvorvidt og i hvilken udstrækning alle disse forskjellige skadevirkninger vil indtræde, eller hvilke værdier disse forskjellige interesser enkeltvis eller tilsammenstagne repræsenterer. Kun saa meget er vel paa det rene, at det ikke er ringe interesser, der knytter sig til samfærdselsveie af denne art.

Det princip, som justiskomiteen her har udtalt, er imidlertid ikke kommet til udtryk i lovbestemmelsen.

Efter loven spørges der ikke om de modstridende interessers absolute styrke, men kun om deres relative størrelse og almindelighed. Og da er jeg enig i den opfatning, som under debatten blev udtalt bl. a. af professor Stang og sorenskriver Abrahamsen, at loven ikke kan gives en indskrænkende fortolkning, selv om dette er aldrig saa tydelig forudsat i motiverne. Men det skal indrømmes, at denne mening om lovmotivernes betydning til fortolkning af lovtteksten ingenlunde er uomstridt i teorien og endnu mindre anerkjendt i praksis. Naar man kjender, hvilken betydning lovgiveren selv ofte tillægger de i motiverne udtalte forudsætninger og forklaringer, lader det sig heller ikke negte, at det i mange tilfælde er meget vanskeligt at sætte sig udover disse forudsætninger. Man vil nemlig, naar man følger lovens tilblivelseshistorie ofte lægge merke til, at lovgiveren ikke veier saa ængstelig selve lovttekstens ord, netop fordi den mening, han vil lægge i den, er saa tydelig udtalt i motiverne. Paa den maade kan en mangelfuldhed i lovens udtryksmaade gaa upaaagtet og derfor upaataalt fra lovsriverens udkast, gjennem proposition, indstilling, odelsting og lagting. Det kan fremstille sig som

utvilsomt, at det netop er motivernes, ikke lovens indhold, lovgiverne har villet.

Der lader sig ogsaa fra et lovgivningssynspunkt anføre meget gode reelle grunde for en saadan begrænsning som den, motiverne opstiller: Naar det gjælder indgreb i store og særlig i vidt forgrenede interesser, kan der være fare for saadanne feilvurderinger, at man istedenfor at fremme de almene interesser i virkeligheden hemmer dem; og hvor denne risiko er meget stor, maa en forsiktig samfundsøkonomi ikke fremtvinge en omvæltning af det bestaaende mod de berettigedes vilje. Paa den anden side maa det ikke glemmes, at flere af de heldigst beliggende steder for industrien netop maa hente sin drivkraft fra vasdrag, hvortil der knytter sig meget omfattende interesser.

Selv lovens ord er iethvertfald her saa tydelige, at man ikke kan fravige deres mening af hensyn til motivernes forudsætning, selv om denne forudsætning ogsaa har været lovgiverens, og selv om den maatte have de bedste grunde for sig.

Vi maa derfor, naar vi vil prøve koncessionens juridiske berettigelse i forhold til de private, strengt holde os til de betingelser, som vasdragsloven selv har opstillet for ekspropriationstilladelse. En anden sag er det, at vasdragslovens bestemmelser i §§ 25 og 65 maa sees i sammenhæng med vor ekspropriationslovgivnings principer, og at disse kan føre til en begrænsning, som ikke fremgaar af bestemmelserne om ekspropriation til regulering i industrieiemed, naar man kun betragter disse isoleret.

Loven kræver at den aktive interesse er af «almen betydning». At denne betingelse er tilstede i dette tilfælde, kan der efter min mening vanskelig være nogen tvil om. Vistnok maa det indrømmes, at direkte har reguleringen fortrinsvis kun betydning for

nogle enkelte, brugseierne. Men indirekte skulde den foregæde virksomhed, som reguleringen vil skabe, blive et gode for videre kredse og tilslut for hele landet. I en betænkning fra indredepartementet (ot. prp. nr. 13 for 1886, s. 12) er det rigtignok med hensyn til tvangsregelen i lovens § 26 udalt som en «selvfølge, at der i (kommissions-) udkastet ikke kan være tænkt paa den indirekte nutte, som en grundeier kan have af et industrielt anlæg, saasom gjennem den deraf følgende lettere adgang til omsætning af de produkter, hans eiendom kan afgive, gjennem grundværdiens stigning i nærheden af et saadant anlæg og deslige». Dette er rigtigt i denne forbindelse, hvor der spørges om en grundeiers pligt til at deltage i udgifterne, men ikke naar der spørges, om anlægget er af almen betydning. At industrielle anlæg maa betragtes som almennyttige og derfor som ekspropriationsberettigede, ogsaa naar de er i enkeltmands eie, fremgaar tydeligt af vasdragslovens historiske forudsætninger. Ogsaa dengang loven blev given (1887), tilhørte praktisk talt alle industrielle anlæg enkeltmænd. Og naar den nye lov — i modsætning til loven af 1848 — ogsaa gav industrien ekspropriationsret, da var det vel til fremme af den da kendte industri. Nu er ganske vist ikke denne forudsætning afgjørende. Det er nemlig ikke den sociale vurdering paa lovgivningstiden, men vurderingen paa koncessionstiden, som skal lægges til grund i de tilfælde, hvor det gjælder en fri skjønsmæssig vurdering: lovgiveren har netop med vilje indføjet et formalbegreb i loven, en form, som administrationen altid skal udfylde med sin tids samfundsopfatning. Men at denne helt har skiftet, er der selvsagt ikke tale om.

Derimod kunde man hente en indvending fra lovens § 25. Det maa jo nemlig siges, at indirekte er indu-

strien altid almengavnlig. Naar loven nu alligevel særligt kræver, at den skal have almen betydning, da ligger heri, kan man sige, netop at den maa være direkte almengavnlig. Ganske den samme indvending maatte imidlertid da gjøres med hensyn paa de andre formaal, som loven i § 25 har til sagt ekspropriationsret: at indvinde eller betrygge jordsmon, at fremme færsel eller flødning.

Men heraf fremgaar, at begrebet almen betydning i § 25 er et relativt begreb: Lovens mening er, at den interesse, som skal seire i kollisionen, maa være af mere almen betydning end de, som skal vige. Og dette stemmer netop ogsaa med den ledende grundtanke i alle ekspropriationslovgivninger. Dette princip er ligeledes kommen til udtryk i lovens § 65 — rigtignok i en ufuldkommen form, af den grund, at det ene led i sammenligningen, de passive interesser, her er udmyntet i penge.

Naar vi siger, at den mest almengavnlige interesse skal seire i kollisionen, maa vi imidlertid vel erindre, at loven i visse kollisioner selv har angivet, hvilken interesse staar høiest. Det er i disse tilfælde med andre ord ikke et skjønsspørsmaal, men et retsspørsmaal, hvem skal seire.

Et meget illustrerende eksempel herpaa har vi netop i lovens vurdering af industrien. Den havde overhovedet aldrig ret til at fordrive andre interesser før loven af 1887¹. Og den har endnu ingen tvangsret til at skaffe sig adkomst til vej, jernbane eller vandvei, medens selv det mindste gaardsbrug allerede længe har haft ret til at ekspropriere sig vej. Og vi ser af vasdragslovens § 19, at en fabrik ikke kan ekspropriere fornøden grund til vandledning, dersom ledningen bliver til væsentlig hinder for grund-

¹ Jfr. herom nærmere nedenfor, s. 60 fig.

eieren — selv om grundeierens interesse, økonomisk vurderet, er aldrig saa ringe i sammenligning med fabrikinteressen.

Disse og andre tydelige tilkjendegivelser om de forskjellige interessers kollisionsværdier maa koncessionsmyndigheden holde sig for øie, ogsaa naar det gjælder en kollision efter vasdragslovens § 25. Kongen staar ikke her helt frit i sin vurdering af almennytten. Løsningen af interessekollisionen er i dette tilfælde ganske vist et skjønsspørsmaal (forudsat, at der ikke er ældre ekspropriationsberettigede). Men den legale vurdering, som er kommen til udtryk i andre retninger, drager snevrere grænser for skjønnet, end tilfældet vilde have været, om loven i ingen henseender havde utalt noget værdiforhold mellem interesserne. Og domstolene kan til sidesætte en koncession, dersom de finder, at kongen har gaaet udenom lovens grænselinjer.

Hvorvidt det er tilfælde i den foreliggende sag, er vistnok et meget tvilsonit spørsmaal. Der kan paa den ene side ingen tvil være om, at vor lovgivning fremdeles sætter samfærselens og jordbrugets interesser øverst. Men at samfærsels- og jordbrugsinteresser aldrig skulde vige for industriens interesser, derom kan der paa den anden side ligesaaledt være tale. Industriens ekspropriationsret blev isaaafald nogetnær betydningsløs. Svaret vil derfor afhænge af, hvilket skaar den nye regulering vil komme til at gjøre i de forskjellige interesser. Dersom det maa siges, at den lægger væsentlige hindringer i veien for hele bygders eller endog større distrikters samfærsel (og dermed jordbrug), er det visselig ikke tvilsomt, at koncessionen er ulovlig, vel at merke, dersom disse hindringer ikke igjen kan hæves ved nogenlunde sikret beregnelige omkostninger, som ekspropiantens paa

forhaand erstatter. Det vilde nemlig være en aabenbar meningsløshed, om lovgivningen f. eks. vilde tillade, at man i fabrikøiemed eksproprierede ret til at sætte store bygder eller ialfald deres bedste jord under vand eller ødelægge deres samfærstelsveie for at ~~fremskaffe~~ vandkraft, medens det ikke tillades at ekspropriere end den ringeste jord for at skaffe et fabrikanlæg veiforbindelse og derved ~~udnytte~~ den opdæmmede kraft.

Sammenholdt med disse tilkjendegivelser i loven selv faar ogsaa de foran citerede lovmotiver sin betydning som udtryk for de lovgivende myndigheders opfatning af, hvilke indgreb i andre berettigede interesser en ekspropriationstilladelse hjemler.

Nu skal der i forbindelse med den nye regulering ogsaa udføres et kanaliseringsarbeide i samfærstelsinteresser, idet vasdraget skal gjøres farbart fra Eidsvold til Haga station. Dette kan imidlertid efter min mening ikke gjøre koncessionen lovlige, dersom den bortseet herfra vilde være ulovlig. Saavidt jeg kan se, staar dette kanaliseringsarbeide ikke i nogen nødvendig teknisk sammenhæng med Mjøsens omregulering; det kunde have været udført ogsaa med den nuværende regulering. Men om saa var, vilde denne samfærstelsinteresse ikke retfærdiggjøre ekspropriation af en ensartet og sterkere samfærstelsinteresse i at bevare den nuværende ordning.

Ganske paa samme maade stiller sagen sig, naar to industriinteresser staar mod hinanden. Lad os tænke os, at den opdæmning brugseierforeningen agter at foretage, vilde bevirke skade for ovenforliggende industrielle anlæg. Ekspropriationsretten er da udelukket paa grund af principet i lovens § 14, selv om brugseierforeningens interesse maatte være aldrig saa meget sterkere. Jfr. vasdragslovskommisionens motiver, s. 38: «Det forstaar sig, at denne paragraf (§ 14)

ikke kan benyttes til at ekspropriere vandkraft fra andre eller til at besvære ovenfor liggende brug med bagvand; det bør aldrig være tilladt at fortrænge ensartede interesser, om end den ene er større end den anden.» Jfr. ogsaa motiverne, s. 51 (om lovens § 36): «Det gjælder her at hævde et princip i ekspropriations-materien: at ekspropriation ikke bør tilstaaes under ligeartede behov paa begge sider; af tvende, som begge have samme brug for den samme ting, maa, uden hensyn til størrelsen af hvers interesse, eieren altid have fortrinnet» (udhævelserne er gjort af kommissionen). Men principet gjælder kun, naar interesserne ogsaa virkelig er ensartede. Det kan være tilfældet med en opdæmning i henhold til § 25; men ofte vil industriinteressen i opdæmningen være en helt anden end industriinteressen i at modsette sig den.

Dersom interesserne paa den passive side tilsammen er af en saadan art eller styrke, at f. eks. en opdæmning i det øiemed at skaffe forøget drivkraft til en fabrik, er uberettiget, da kommer det ikke an paa, om enkelte af de skadelidende fra falder sin indsigtelse mod opdæmningen eller endog fra falder sit krav paa erstatning. Lovens tanke er nemlig denne, at alle rettigheder, som skal ofres for et ekspropriationsforetagende, saa at sige danner et interessefællesskab. Det er denne tanke, som klart er udtalt i lovens § 65, sidste punktum: Herved kommer det ikke i betragtning, om nogen af de skadelidende gjør afkald paa erstatning. Det maa saa meget mere gjælde det mindre afkald: at fra falde indsigtelsen med forbehold af erstatning.

Lovens regel er begrundet saavel i hensynet til samfundet som i hensynet til den enkelte: Dersom en enkelt kunde give afkald paa sit erstatningskrav eller

paa sin indsigt — f. eks. af den grund, at han selv er interesseret i ekspropriationsforetagendet — med den virkning for interessekonfliktenes bedømmelse, at hans interesser gik ud af beregningen, da vilde eksproprianten opnaa det, som loven netop vil forbryde: at de (i lovens øje) mindre samfundsinteresser fordriver de større; eksproprianten vilde isaaftale kunne kjøbe sig frem i de mest koncentrerede interessekonflikter, dør hvor hans manglende ret træder skarpest frem, og senere tvinge sig frem overfor de mere forgrenede interesser, særlig samfærslens, hvori interessenterne enkeltvis ikke vil kunne optage nogen værdijevning med eksproprianten. Jfr. hermed vasdragslovkommissionens motiver, s. 83: «Da ekspropriationens indre berettigelse beror paa forholdet mellem de med foretagendet forbundne fordele og opofrelser i sig selv, kan der ved bedømmelsen heraf ikke tages hensyn til, om nogen af de skadelidende af interesse for sagen gjør afkald paa erstatning, ligesaaledt som til, at den skade, nogen lider, muligens opveies af de fordele han vinder. Opofrelsen er i begge tilfælde lige stor.»

Et andet spørsmaal er det imidlertid, paa hvilken måde dette princip skal haandhæves. Kan hver enkelt rettighedshaver ved domstolene paaberaabe sig samtlige interesser mod ekspropriationen — ogsaa dem, som eieren selv har frafaldt — eller er det overladt koncessionsmyndigheden at paase, at lovens tanke følges? Jeg skal nævne et par eksempler, som maaske bedst vil illustrere disse spørsmaal.

Lad os tænke os, at en fabrieker søger koncession paa at opdæmme en indsø f. eks. 3 m., hvorved et vandfald vil kunne forøges med 3 000 hk. à kr. 100,00. Ved opdæmningen vil 1 200 maal dyrket mark til en værdi af 250,00 kroner maalet i en jordfattig bygd sættes under vand. De fleste grundeiere har imidlertid sam-

tykkes i reguleringen og frafaldt erstatning. Kun eierne af endel mindre brug, som vil miste det meste af sin jord, har modsat sig reguleringen. I et tilfælde som dette er det tydeligt, at koncessionen ikke skal gives; der er aabenbart ikke engang den betydelige overvegt i værdi, som loven kræver. Lad os tænke os, at koncession alligevel er givet. Det kan neppe være tvilsomt, at de, som har modsat sig reguleringen, her kan kræve koncessionen underkjendt af domstolene.

Eller lad os tænke os, at f. eks. brugseierne ved Drammenselven har planlagt en opdæmning af Tyri-fjorden til 10 m., og at man ved en saadan opdæmning vilde sætte under vand dyrket jord til en værdi af 4 millioner kroner; desuden vil der foraarsages anden skade til en værdi af 1 million kroner. Den økonомiske værdi af kraftforøgelsen er efter nutidens priser sat til 8 millioner kroner. Her har vindingen økonomisk seet utvilsomt en betydelig overvegt over skaden. Men der kan neppe være tvil om, at en resolution i dette tilfælde alligevel vilde være ulovlig. Det vilde utvilsomt være i strid med lovens princip, om kongen tillod en saadan ødelæggelse af de varige jordværdier til fordel for de uberegnelige og skiftende industri-værdier. Og de, som havde modsat sig reguleringen, maatte ogsaa i dette tilfælde kunne kræve resolutionen underkjendt af domstolene, selv om et flertal eller kanske de fleste grundeiere havde samtykket i den. De kan med andre ord påaberaabe sig hele jordbrugs-interessen mod opdæmningen, ikke bare sine e g n e interesser.

Fra et almindeligt privatretsligt synspunkt kan det unegtelig forekomme én noget særeget, at den ene rettighedshaver kan gjøre gjældende en indsigtelse, som en anden har ladet falde, uagtet der ikke bestaar noget retsforhold mellem dem. Men det vilde netop være et

feilsyn, om man betragtede ekspropriationsinstitutet fra et udelukkende individualistisk synspunkt. Det er først, naar der er en, i lovens øine, overveiende almen interesse paa ekspropriantens side, at tvangstilvendelsen bliver berettiget. Hvor dette ikke er tilfældet, er der netop en almen interesse i at hindre omvæltningen i det bestaaende. Den, som modsstætter sig ekspropriationen, forsvarer med andre ord i dette tilfælde ikke bare sin egen individuelle interesse, men samtidig den almene, sociale. Og almeninteressen bliver igjen fra et andet synspunkt hans egen: Hvis ekspropriationen er uberettiget, hvis omvæltningen ødelægger bygdens gamle produktionsmidler, jorden, fiskeriet o. s. v. uden at sætte nye og varige værdier isteden, da vil følgen deraf uundgaaeligt være den, at det kommunale samfunds bæreevne svækkes. Og dette går igjen ud over alle¹. Hvis ekspropriationen er af indgribende art og miseren med det nye meget stor, da vil stillingen endog ligefrem kunne blive den, at de gjenværende varige produktionsmidler ikke eller iafald ufuldkommet formaar at bære kommunens byrder. Følgen heraf vil da privatøkonomisk seet være den, at de gjenværende eiendomme synker i værdi. Ekspropriationen vil med andre ord indirekte kunne øve en skadevirkning, som går langt ud over de enkelte, der umiddelbart rammes, og den vil da ogsaa komme som et atterslag over ekspropriaterne og tilføje dem en

¹ Ogsaa en kommune eller amtskommune som saadan har derfor en berettiget interesse i at modsstætte sig en ugrundet ekspropriation af bestaaende værdier. Dens udtalelse burde derfor paa forhaand indhentes, og den burde have adgang til ved domstolene at gjøre indsigelse mod en ekspropriationstilladelse, som er meddelt i strid med loven, selv om samtlige de grundeiere, som direkte berøres, har frafaldt sin indsigelse.

skade, som paa ekspropriationstiden ikke kunde takseres og derfor heller ikke erstattes — al den stund man fremmer ekspropriationen og dermed erklærer den berettiget, d. v. s. begrundet; man kan da selvfølgelig ikke samtidig gaa ud fra, at den er ubegrundet.

Men skal disse interesser kunne varetages, ogsaa hvor koncessionsmyndigheden har sat sig ud over loven, da kan det alene ske paa den maade, at netop de fælles (de almene), og ikke bare de singulære interesser retslig kan paaberaabes mod eksproprianten, selv om enkelte af grundierne har frafaldt sin indsigtelse mod opdæmningen. Det er alene sin individualinteresse, ikke almeninteressen de kan opgive.

At eksproprianten har sterkere økonomisk interesse i et foretagende end de derved skadelidende i at modsætte sig det, er hverken tilstrækkeligt eller nødvendigt for at begrunde ekspropriationsretten. At det ikke er tilstrækkeligt, fremgaar allerede af det foregaaende.

At den økonomiske overvegt ikke er nødvendig, viser sig jo tydeligst i de tilfælde, hvor eksproprianten ingen, eller ialfald ikke nogen direkte, økonomisk interesse har i anlægget: ved ekspropriation til private skydebaner, til skoler, kirkegaard, fæstninger, offentlige veie osv.

I overensstemmelse hermed er ogsaa regelen i vasdragslovens § 65 om vurderingen af de modstridende interesser i vasdragsretten formet saaledes, at det ikke bare er interessernes værdisummer men tillige deres art, som er det afgjørende. Jfr. vasdragslovskommisionens motiver, s. 83: «En beregning i bestemte tal er . . . i flérheden af disse tilfælde hverken mulig eller engang hensigtsmæssig, da ikke alene penge-

værdien, men ogsaa beskaffenheten af det tilsgtede foretagende bør komme i betragtning.»

De værdiberegninger over økonomisk tab og vinding ved Mjøsens omregulering, som spillede en saa stor rolle i stortingets debatter om sagen, og som naturligvis har sin store betydning for sagens økonomiske og politiske vurdering, er derfor ikke afgjørende for bedømmelsen af koncessionens lovlighed.

Dersom de interesser, som maa vige for reguleringen, havde været af mindre almen betydning end ekspropriantens, da vilde koncessionen have været lovlig, selv om den økonomiske vinding ved anlægget endog havde været mindre end tabet. Hvis reguleringen derimod lægger væsentlige hindringer i veien for vigtige samfærstelsinteresser, som lovgiveren sætter over privatmænds industrielle interesser, da er den i lovens øje uberettiget, selv om ekspropriantens interesse har en aldrig saa stor økonomisk overvegt. Spørsmaalet om koncessionens lovlighed er ikke afgjort med et regnestykke over ekspropriationens aktiva og passiva. Det vilde være en miskjendelse af ekspropriationsinstitutets hele karakter og øiemed, om man deri vilde se et retsmiddel for den enkelte til at gjøre en god forretning. Kongen kan ikke give en koncession i strid med vor lovgivnings principer bare af den grund, at eksproprianten vilde opnaa en stor økonomisk vinding ved foretagendet.

b. De formelle betingelser for koncessionen.

Herom bestemmer vasdragslovens § 29: «Hvo, der attraar tilladelse til saadanne foranstaltninger, som ovenfor i dette kapitel nævnt, har til vedkommende regieringsdepartement at indgive en fuldstændig, af de fornødne forklaringer, tegninger og overslag led-saget plan, saavelsom opgave over de fordele,

som ved foretagendet antages at ville vindes, og over beskaffenheten og værdien af de eiendomsrettigheder, som ved foretagendet antages at maatte afstaaes eller lide indskrænkning, — alt til bedømmelse, saavel af den grad af vigtighed, foretagendet selv maatte have, som af de opfrelser, som for andre dermed maatte være forbundne. I den kongelige resolution, hvorved arbeider overensstemmende med §§ 25—27 tillades iverksatte, fastsættes saavel den sikkerhed, der bliver at stille formelig skadeserstatning i anledning af foretagendet, som planen for arbeidets udførelse.»

Loven kræver, som vi ser, opgør over vindingens og skadens art og omfang. At koncessionsmyndigheden her ikke maa nøie sig med et løst skjøn, men at den maa kræve en virkelig paalidelig opgave, bygget paa kjendsgjerninger, ligger allerede tydelig i lovens ord, og det bliver endnu tydeligere, naar man sammenligner den nugjældende lovs udtryksmaade med den tilsvarende bestemmelse i loven af 31te mai 1848 § 2: «Hvo, der attraar saadan tilladelse, som i § 1 er sagt, har til vedkommende regjeringsdepartement at afgive fuldstændig, i fornødent fald med behørige tegninger oplyst, plan over arbeidets udførelse, ledsaget af overslag over omkostningerne og over de fordele, der ved foretagendet ville vindes, samt derhos af en saa nøiagtig opgave, som paa forhaand kan haves, over beskaffenheten og værdien af de eiendomsrettigheder, som ved foretagendet maa afstaaes eller antages at ville lide skaar, alt til bedømmelse saavel af den grad af almen interesse, der med foretagendet antages forbunden, som af de indskrænkninger, hvilke andres eiendom herved underkastes.» Der er, som man ser, en skarpere formulering af kravene til opgaverne i den nye lov end i den gamle, særlig

til opgaven over arten og værdien af de interesser, som maa ofres. Det er en skjærpelse i fordringerne med hensyn til ekspropriationsandragendets prøvelse, som hænger sammen med, at den nye lov har givet en videre adgang til ekspropriation og da særlig ved adgangen til ekspropriation ogsaa til industrielle formaal.

Øiemedet med denne nøiagtige opgave over de modstridende interessers beskaffenhed og værdi er for det første, at den skal tjene som præmisser for koncessionsafgjørelsen (ekspropriationstilladelsen).

Skal kongen virkelig kunne skifte ret mellem de modstridende interesser, maa han selvsgt have et paalideligt faktisk grundlag. Naar det gjælder ekspropriation til offentlige formaal, f. eks. til et kanalanlæg som Norsjø—Bandak, da er almennytten saa aabenbar, at opgaven over de skadelidendes interesser nærmest kun har betydning for de bevilgende myndigheder. Helt anderledes stiller derimod sagen sig, naar der eksproprieres i private øiemed og særlig i tilfælde som dette, hvor ekspropriationsforetagendet vil berøre store distrikters interesser — og interesser af saa forskjellig art. Her er der ingen grund til at slaa af paa lovens fordring med hensyn til opgaven. Lovens mening med denne fordring er klar: den vil udelukke al hazard med vigtige landsinteresser; der maa ikke gives en privatmand tilladelse til at foretage vidtrækende indgreb i bestaaende rettigheder, saalænge det ikke er nøiagtig oplyst, hvilken skade ekspropriationsanlægget vil foraarsage. Der vil altid være et moment af uvisshed i en saadan forhaandsberegning (jfr. vasdragslovs-kommissionens motiver, s. 84). Men loven kræver, at dette moment skal reduceres til det mindst mulige.

Opgaven har ogsaa et andet øiemed (og ogsaa dette faar særlig praktisk betydning, naar koncessionssøgeren er en privatmand). Den skade, som kan takseres før

reguleringen er iverksat, skal takseres og erstattes, før arbeidet paabegyndes (§ 68 jfr. l. 10de mai 1860 § 1). Ved et stort reguleringsanlæg, som griber forstyrrende ind i mange interesseomraader, vil der imidlertid, selv om skadenvirkningerne havde været aldrig saa omhyggelig udredet, for det første kunne voldes skade, som man paa forhaand vistnok kan forudse, men ikke takser; man ved, at reguleringen vil medføre nogen skade, men man savner det fornødne erfarings- eller beregningsgrundlag til at afgjøre dens størrelse; man vil i høiden kunne angive en maksimumsværdi. Dernæst vil der jevnlig kunne vise sig skadenvirkninger, som man paa forhaand heller ikke kunde forudse. Skade af disse arter kan ekspropriaten ikke faa erstattet, før anlægget allerede er iverksat.

Men det skal i koncessionsvilkaarene paalægges eksproprianten at stille sikkerhed for denne skade. Det er imidlertid klart, at skal denne sikkerhedsstillelse virkelig faa noget værd, da maa forhaandsundersøgelsene være saa paalidelige som muligt. Opgaven maa — for dette øiemed — særlig paapege de erstatningsgjenstande, som antagelig ikke kan takseres, før reguleringen er udført, og saavidt mulig angive maksimumsbeløb for skaden. Hertil maatte saa føies et yderligere garantibeløb for helt uforudseelige skadenvirkninger, skjønsmæssig afmaalt efter omfanget af reguleringens virkninger paa bestaaende rettigheder.

Dersom koncessionsmyndigheden finder den indleverede opgave ufuldestgørende i nogen af disse henseender, maa koncessionen afslaaes.

Der har været utalt tvil om, hvorvidt en paalidelig forhaandsopgave over den aktuelle og mulige skade, som vil bevirkes ved den projekterede omregulering af Mjøsen, overhovedet lader sig istandbringe.

Hvis saa var tilfældet, da vilde dette netop være det regnskabsmæssige udtryk for, at de interesser, som kræves ofret, er af en saa almen karakter og uberegnelig rækkevidde, at en ekspropriation i private formål er udelukket. Jeg tør ikke uttale nogen mening om, hvorvidt lovens fordring med hensyn til opgaven kan opfyldes.

Derimod synes man — efter de fremkomne oplysninger at dømme — at kunne gaa ud fra, at lovens fordring ikke er opfyldt; men jeg kan selv sagt heller ikke i dette stykke opgjøre mig nogen begrundet mening om den faktiske side af sagen. I den plan, som ligger til grund for resolutionen, er skaden værdsat til kr. 100 000,00; under stortingsdebatten blev den derimod ikke alene af repræsentanter fra de interesserende distrikter, men ogsaa f. eks. af professor Brøgger skønsmæssig anslaaet til 1 à 2 millioner kroner, altsaa til det 10 à 20-dobbelte af den sum, resolutionen gaar ud fra. Hvilke af disse summer kommer det rigtige nærmest, derom kan jeg ingen mening have.

Det er imidlertid — som allerede foran nævnt — ikke værdisummerne, som det her først og fremst kommer an paa. Det vigtigste er, at de skadelidende interesserers art og omfang er fuldstændig og påalidelig angivet i opgaven. Hvis den giver tilfredsstilende oplysning herom, vil selv en noksaa stor feiltagelse i den økonomiske vurdering være mindre væsentlig. Men det er, saavidt jeg kan se, netop i denne henseende opgaven synes at være ufuldstændig. Om jeg ikke tager feil, er for det første store distrikters interesser ikke medtagne; overslaget synes kun at omfatte den skade, reguleringen vil medføre ved Laagen, Mjøsen og Vormen, derimod ikke den skade, som vil paaaføres bygderne omkring Glommen og Øieren. Der-

næst — og dét er saavidt jeg skjønner det vigtigste — savner man en fyldestgjørende udredning, af hvoreledes reguleringen vil virke for tømmerflødningen, og hvilken indflydelse udtapningen om vinteren vil øve paa isforholdene i Mjøsen, Glommen og Øieren.

Hvis det nu forholder sig saa, at den opgave, som ligger til grund for koncessionen, mangler oplysning om væsentlige momenter for afgjørelsen, bliver spørsmålet, hvilken betydning dette har for koncessionens gyldighed. Er lovens forskrift alene at opfatte som en instruks for koncessionsmyndigheden, saaledes at en til sidesættelse vistnok vil kunne medføre konstitutionelt ansvar for regjeringen, men være uden betydning for koncessionens gyldighed overfor den private, naar den alligevel viser sig at være materielt begrundet? Eller er lovens paabud om en fuldstændig opgave givet i ekspropriatens interesse, saaledes at koncessionen kan kræves til sidesat, naar dette paabud ikke er fulgt. Der kan efter min opfatning neppe være tvil om, at dette sidste er lovens mening; at den har villet foreskrive en fremgangsmaade, som domstolene kan paase opfyldes.

Lad os tænke os, at opgaven over den eventuelle skade er ganske misvisende lav, saa den sikkerhed, resolutionen har paalagt eksproprianten at stille for denne skade, ingen garanti giver for, at skaden virkelig vil blive erstattet, om den indtræder¹. Den ekspropriat, hvis interesser sættes i fare ved reguleringen, men som ikke kan faa erstatningen fastsat, før anlægget

¹ Om eksproprianten nyder stor eller lidet personlig kredit, er i ekspropriationslovenes øjne ganske ligegyldigt. Selv om det er staten, som eksproprierer, f. eks. til et jernbaneanlæg, kan ekspropriatus kræve, at erstatningsbeløbet enten betales eller deponeres, før han opgiver sin rettighed.

iverksættes, maa da kunne kræve, enten at ekspropriationen ikke fremmes, eller at der for hans vedkommende stilles en betryggende særskilt sikkerhed. Den sidste fremgangsmaade ligger imidlertid helt udenfor loven; det er tydeligt nok dennes mening, at administrationen, ikke dommeren, skal paa-lægge og fastsætte den sikkerhed, som det her gjælder. Hvis ekspropriatus angiver en garantium, og eksproprianten er villig til at stille sikkerhed for denne, kan ekspropriationen selvsagt ikke negtes fremme. Hvis eksproprianten ikke er villig til at akceptere garanti-kravet, skulde løsningen synes at maatte være den, at dommeren tilsidesætter en koncession, som giver en aabenbart utilstrækkelig sikkerhed¹. Man vil maaske alligevel erklære domstolen kompetent til at afgjøre dette garantispørsmaal — ialfald i de tilfælde, hvor en maksimumsskade klart og let kan beregnes.

Men selv om dette hensyn til sikkerheden for eventuelle skadefirkninger ikke skulde have nogen vekt, fordi alle erstatningskrav lader sig forudse og takser, før arbeidet iverksættes, maa en koncession kunne kræves tilsidesat, dersom den lovbefalede opgave enten helt er forømt eller lider af aabenbare og væsentlige mangler.

Lad os tænke os, at den omvendte regel gjaldt: at en rettighedshaver maa føre bevis for, at lovens materielle betingelser ikke er tilstede, dersom han skal kunne modsætte sig ekspropriationen. Eksproprianten staar her overfor den enkelte erstatningsberettigede (som han enten har indstevnt eller som melder sig med sine krav) med en saa helt overmægtig interesse, at der ingen sammenligning kan være.

¹ Hvorvidt mangelen kan afhjælpes ved en tillægsresolution, er et andet spørsmaal, som jeg ikke her nærmere skal udvikle.

Nu kan den enkelte ekspropriat ganske vist paa-beraabe sig alle de skadelidende interesser mod eksproprianten. Men hermed vil han i mange tilfælde være lidet hjulpen, dersom han skal optage en værdijevning over hele linjen. Og det af en dobbelt grund.

For det første: Den enkelte skadelidende savner som regel den økonomiske evne til at føre en saadan proceskamp med en overmægtig ekspropriant. Vi maa erindre, at han under vor forudsætning har bevis-byrd'en for, at betingelserne ikke er tilstede. Han maatte derfor, ofte ved tekniske skjøn, irettelægge hele de interessesfærer, som det her gjælder. Han vil iethvertfald i sagsudgifter ofte risikere at tage det mangedobbelte af sin erstatningsgjenstand. Og selv om han havde den økonomiske magt, vilde det ofte blive umuligt at skaffe sig oplysninger om alle værdier — uden de øvrige berettigedes bistand. Først ved en sammenslutning mellem alle interesserede vilde dette bevis kunne føres. Men en saadan sammenslutning er allerede af den grund vanskelig at faa i stand, at de personlige meninger om og interesser i sagen kan være saa forskjellige. Og det man særlig maa have for øie i dette spørsmaal er, at eksproprianten kan hindre bistanden eller sammenslutningen ved at frikjøbe sig for modstanden fra saa mange, som det er nødvendigt.

For det andet: Dersom koncessionen ikke er direkte lovstridig, men alene skjønsommessig uriktig, vil det lidet hjælpe de skadelidende, selv om de enkeltvis eller i forening, har godtgjort, at den ikke burde have været given. Thi paa grund af skjøns-mæssige mangler kan en koncession praktisk talt ikke omstødes af domstolene.

Følgen af den her bestridte mening vilde derfor være, at dersom eksproprianten har opnaaet en kongelig koncession, da vilde de skadelidende i virkeligheden i

de fleste tilfælde staa retløse, selv om ekspropriationen ikke alene var uheldig, men ligefrem lovstridig, og selv om koncessionen var meddelt paa de aller løseste præmisser eller endog helt uden begrundelse. Skal adgangen til at faa en lovstridig koncession prøvet og underkjendt af domstolene virkelig faa nogen betydning, maa det være nok at godtgjøre, at resolutionen ikke opfylder lovens fordring om en paalidelig opgave over de modstridende interessers art og omfang. Denne opgave er i virkeligheden den eneste garanti mod misbrug af ekspropriationsretten. Kan det godtgjøres, at grundlaget for afgjørelsen i væsentlige om kun enkelte punkter er aabenbart ufuldstændigt eller urigtigt, da maa koncessionen tilsidesættes. Og det selv om det maatte lykkes eksproprianten at bevise, at de materielle betingelser er tilstede. Thi domstolene har netop ikke kompetence til at foretage en positiv vurdering af dette nye materiale, som er fremskaffet efter resolutionen. Det kan alene ske ved et nyt koncessionsandragende og ny behandling af administrationen.

III. Hvilke af de ved Mjøsens omregulering skadelidende interesser kan kræves erstattet?

Jeg skal korteligt behandle ogsaa dette spørsmaa, da det er af betydning for de senere udredninger.

Vi maa her skjelne mellem (1) den skade, som bevirkes derved, at det nuværende reguleringsanlæg sløfes, saaledes at vandstanden føres tilbage til den naturlige høide, og (2) den skade, som den nye regulering fremkalder, bedømt ud fra den naturlige vandstand.

1. Den skade, som vilde følge af Sundfossdammens nedlæggelse, kan alene delvis kræves erstattet.

a. Beboerne af de interesserede distrikter kan hverken enkeltvis eller gjennem sine kommuner kræve nogen erstatning for tabet af den værdi, som ligger i reguleringens forbedring af samfærslen. Heller ikke dampskebene paa Mjøsen kan kræve nogen erstatning for tabte trafikindtægter.

De interesserede distrikter og dampskebne har nemlig intet bidraget til reguleringsanlæggets opførelse eller vedligehold. De har derfor ingen ret til at kræve det opretholdt, uagtet det fra statsmyndighedernes side har været utalt, at anlægget ikke skulde nedlægges. Distrikterne har alene nydt en fordel, som staten har skjænket dem. Staten kan naarsomhelst sløife reguleringen — ganske paa samme maade som staten kan nedlægge eller omlægge andre kommunikationsanlæg, f. eks. veie. (Retst. 1899, s. 198—207 og Retst. 1900, s. 714).

b. Helt anderledes stiller derimod sag'en sig overfor dem, som staten har tvunget til at indrette sig efter den nye tingenes tilstand: eiere af lænser, tømmerindtag, vandindtag, kloaker, brygger osv. ved Mjøsen.

Heller ikke de kan kræve nogen erstatning for den tabte fordel ved reguleringen, om staten vil rive ned dammen og dermed føre vandstanden tilbage til den naturlige stilling.

Derimod maa de kunne kræve erstattet omkostningerne med at faa sine anlæg bragt i overensstemmelse med den nye tilstand — paa samme maade som en kommune pligter at give en huseier erstatning, naar den hæver eller sørker en gade. (Se høiesteretsdom af 24de september 1857, Retst. 1857, s. 312 flg., jfr. bygningsloven for Kristiania af 26de mai 1899 § 11). Denne regel er saa vel begrundet i almindelige retsprinciper, at den maa antages, uagtet vi ingen positiv udtalelse derom har i vasdragsloven.

Nu har vi rigtignok en bestemmelse i vasdragsloven, nemlig § 72, som man har paaberaabt sig for den modsatte sætning: at staten ansvarsfrit kan nedlægge dammen. Kanaldirektøren har saaledes i en skrivelse til arbeidsdepartementet af 9de januar 1906 udtalt, at han «maa tilraade det offentlige ved benytelsen af vasdragslovens bestemmelser i § 72 at faa dammen fjernet» og derved befri sig «fra enhver forpligtelse i anledning af denne dam»¹ (dok. nr. 12, s. 7a). Jfr. ogsaa arbeidsdepartementets udtalelse i det foredrag, som ligger til grund for resolutionen (dok. nr. 12, s. 9 første spalte nederst).

Det er imidlertid ganske udelukket, at man i vasdragslovens § 72 kan finde nogen hjemmel for statens ansvarsfrihed i dette tilfælde. Lovens § 72 siger: «Dæmninger, vandledninger og andre anlæg i vasdrag, ved hvis ødelæggelse fare for almenheden eller skade for anden mand kan forvoldes, bør være af forsvarlig styrke og af eieren til enhver tid holdes forsvarlig vedlige; skade, som ved hans forsommelse heraf bevirkes, er han pligtig til at erstatte. Vil eieren opgive anlægget, har han betimelig herom at underrette vedkommende naboer, og er han forpligtet til, inden hans ansvar for samme ophører, enten at bringe vandets leb tilbage i den samme tilstand som før anlægget eller paa anden betryggende maade at sørge for, at anlæggets sløifning ikke medfører foregået fare eller skade for omgivelserne. Iøvrigt bevirker den omstændighed, at anlægget ogsaa har medført nytte for andre end eieren, ikke i og for sig nogen hindring imod, at han efter eget godtbeindende nedlægger samme.»

¹ I skrivelse til arbeidsdepartementet af 9de mai 1908 har kanaldirektøren derimod udtalt den rigtige opfatning (dok. nr. 12, s. 15.).

Bestemmelsen er nu, som man vil se, ikke engang skrevet med offentlige anlæg for øie.

Og afgjørende er det iethverfald, at bestemmelsen slet ikke siger det, man har villet lægge i dens ord. Om det ikke havde været staten, men en privatmand, f. eks. Oplandske dampskibsselskab, som havde ejet Sundfoddammen, vilde han have været erstatningspligtig. Det loven siger er jo nemlig følgende: Saalænge anlægget staar, skal eieren holde det forsvarlig vedlige; hvis det er gjort, er han ansvarsfri, om skade alligevel indtræder. Han kan imidlertid frigjøre sig for vedligeholdsplichten og ansvaret ved at sløife anlægget, vel at merke, saafremt det kan ske paa en saadan maade, at han ikke derved paafører omgivelserne en skade, som de vilde være fri for, om anlægget blev opretholdt og i forsvarlig stand. Loven nævner som en udvei hertil, at han bringer vandets løb tilbage i den samme tilstand som før; men den kræver udtrykkelig, at man heller ikke derved paafører omgivelserne skade: «enten bringe vandets løb tilbage o. s. v. eller paaanden maa de særge for, at anlæggets sløifning ikke medfører forøget — — skade for omgivelserne», siger loven. Loven forudsætter m. a. o., at man kan undgaa forøget skade ved at føre vandet tilbage, f. eks. lede et elveløb tilbage til det gamle leie. Men det kan netop ikke ske her, og derfor kan eieren heller ikke sløife et saadant anlæg uden at erstatte skaden.

Det bliver særlig indlysende, naar man ser sagen fra dens synspunkt, som allerede ved opdæmningen er blevet tvungen til at foretage omlægninger. Lad os tænke os, at f. eks. en fabrikeier først tinges til at indrette sig efter den regulerede vandstand, og at reguleringen igjen opgives, saa han paanyt maa foretage omlægninger. Det er da ganske klart, at hvis en saadan rettighedshaver virkelig skal faa fuld erstatning

(grundl. § 105), maa han enten paa forhaand faa erstatning (eller sikkerhedsstillelse) ogsaa for den sidste omlægning, eller ogsaa maa han kunne kræve erstatning herfor efterpaal¹.

Sidste punkt i vasdragsloven handler ikke om et tilfælde som dette; den handler om den, som hverken har deltaget i et anlæg eller er paalagt noget baand ved anlægget, men uden nogen opofrelse nyder godt af det. Om f. eks. en grundeier ved en opdæmning har skaffet ogsaa sin nabo forøget kvern Vand, har denne ikke derfor noget rimeligt krav paa erstatning, fordi eieren nedlægger dammen, saa han ikke fremdeles faar nyde denne fordel. Det er rigtignok en sætning, som er saa selvsagt, at det nærmest er vildledende at se den udtalt i en lov; men vasdragslovskommissionen fandt, at den alligevel burde sættes i loven, da der gjentagne gange var procederet om erstatning i saadanne tilfælde.

2. Den skade, som vil bevirkes ved den regulerede vandføring sammenlignet med den naturlige, maa brugseierforeningen erstatte, forsaavidt ikke staten allerede har betalt den.

¹ At fastsætte en forhaandsersstatning vilde imidlertid være nogetnær umuligt i alle de tilfælde, hvor anlægget er beregnet paa ubestemt varighed; skulde denne eventuelle skade takseres paa forhaand, maatte ersstatningen rette sig efter sandsynlighedsgraden for nedlæggelsen. Ekspropriatus kan derfor aldrig paatvinges et saadant forhaandsopgjør (jfr. Scheel, Tingsret, s. 189 note 79). Derimod vilde det unegtelig stemme bedst med ekspropriationslovgivningens krav paa, at ekspropriaten skal sikres sin erstatning, at eksproprianten stillede forneden garanti for den eventuelle skade. Men ogsaa det vilde paa den anden side virke i høj grad hemmende, om man i alle tilfælde lige fra først af skulde belaste et anlæg med omkostninger ved en nedlæggelse, som man regelmæssig ikke engang tænker sig.

Erstatningsberettigede er her ikke alene grundeiere og andre rettighedshavere ved vasdraget, hvis ejendomme direkte berøres af reguleringen, men tillige alle de ejendomme, som har en færretsret i forbindelse med vasdraget.

IV. Er resolutionen l o v l i g i forhold til staten som eier af den bestaaende regulering?

Det er hele reguleringen, ikke alene Sundfosdammen, som er en statseiendom. Staten har erhvervet en **reguleringsret**, en ret til at forbyde, at de ved damanlægget hidførte vandstandsforhold forandres.

Den af kongen tilfølgte stortingsbeslutning af 6te september 1854 bestemmer,

for det første: at der for statens regning skal iverksættes en regulering af Mjøsen,

for det andet: at der af statskassen bevilges 24000 spd. til opførelse af en reguleringsdam.

Det som krævede bevilgning, var foreløbig alene udgifterne til selve damanlægget.

Staten havde efter loven af 31te mai 1848 en ekspropriants ret til at foretage reguleringen. Dette er — til overflod — ogsaa udtrykkelig udtalt i den nedenfor nærmere omtalte høiesteretsdom af 26de januar 1887 (Retst. 1887, s. 485, jfr. 488):

«I lov 31te mai 1848 angaaende sænkning eller udtagning af indsøer og myrstrækninger, udvidelse eller regulering af fosse og strømme m. m. havde man en hjemmel til at foretage en saadan foranstaltning som den trufne for at gjøre Vormen farbar.»

Men staten havde naturligvis ogsaa ekspropriantens pligt til at erstatte den ved reguleringen bevirkede skade. Denne blev imidlertid ikke fastsat ved forudgaaende ekspropriationsskjøn. Der blev — saavidt jeg ved — paa forhaand alene ekspropriert grund til sluse og vogterbolig. Jfr. Kanalvæsenets historie III, s. 21. Efterat det havde vist sig, at skade var voldt, anlagde imidlertid endel grundeiere langs Vormen erstatningssag mod staten, Oplandske dampskibsselskab og Norsk hovedjernbane. Ved høiesteretsdom af 26de januar 1887 blev Hovedjernbanen og Oplandske dampskibsselskab frifundne. Derimod blev staten tilpligtet at betale erstatning efter skjøn «for den skade (særlig ved udrasninger), som Sundfosdammens anlæg gjennem den ved samme bevirkede høiere vintervandstand i forening med dampskibsfarten paa Vormen» havde forvoldt paa de 15 i søgsmalet omhandlede eiendomme, samt «for den skade, som damanlægget har forvoldt paa samtlige ovennævnte eiendommes fiskerier». Høiesteret frifandt dampskibsselskabet, uagtet dampskibstrafiken fandtes at have medvirket i udrasningerne. Retten siger m. a. o., at staten er ansvarlig overfor grundeierne ikke alene for selve reguleringen, men ogsaa for den dampskibstrafik, reguleringen havde til formaal at fremme. — Senere sluttede staten overenskomst med endel andre erstatningsberettigede, som ikke havde været med i søgsmalet. Og der er — som før nævnt — hidtil ialt udbetalt omkring kr. 108 000,00 i skadeserstatning til grundeiere ved Vormen. Ogsaa fra grundeiere ved Laagen har der været fremsat erstatningskrav; disse har dog endnu ikke ført til nogen overenskomst eller proces. Jeg skal ikke her udtale noget om, hvorvidt disse krav endnu kan gjøres gjeldende.

At reguleringen som saadan ikke alene Sundfosdammen er en statseiendom, viser sig fra denne (a n-

svarets) side ogsaa paa en anden maade: Om staten vilde overdrage sin eiendomsret til Sundfod-dammen, vilde den ikke derved kunne befri sig fra det erstatningskrav, som reguleringen har begrundet (jfr. § 71); kun dersom dammen eksproprieres fra staten, vilde ansvaret for fremtidig skade gaa over paa erhververen. Og dersom staten vil nedrive dammen og derved føre vandstanden tilbage til den naturlige stilling, maa den — som vi har seet — betale erstatning til de rettighedshavere, som den har tvunget til at indrette sig efter den regulerede vandstand.

At ikke bare Sundfoddammen, men hele reguleringen er en statsrettighed, viser sig ogsaa fra den aktive side, dersom en ny regulering med nye ekspropriationer skal iverksættes. Det er tilstanden, saaledes som den er skabt ved den første regulering, brugseierforeningen, den nye ekspropriant, kan kræve lagt til grund for sin erstatningspligt overfor de private grundeiere. Den erstatning staten tidligere har betalt, har den frikjøbt den nye ekspropriant fra at betale.

Den bestaaende Mjøsregulering er en statseiendom. Som statseiendom er den underkastet regelen i grundlovens § 19: den skal bestyres af kongen «paa den af stortingen bestemte og for almenvæsenet nyttigste maade». Denne maade blev en gang for alle angivet ved den af kongen sanktionerede stortingsbeslutning om reguleringen. Det var, som nævnt, allerede fra først af forudsætningen, at dammen stadig skulde vedligeholdes, og denne forudsætning er bekræftet ved hver ny stortingsbevilgning til dens vedligehold, sidste gang for indeværende budgetaar.

Ved resolutionen af 10de september 1906 har kongen givet Glommens brugseierforening tilladelse til en omregulering af Mjøsen. Det er ikke udtrykkelig sagt i resolutionen, at brugseierforeningen derved skal

erhverve ret ogsaa overfor staten, ret til at rive dens reguleringsanlæg. Og man kunde da fortolke resolutionen saaledes, at den kun giver brugseierforeningen en reguleringsret overfor de private, medens spørsmaalet om, hvorvidt staten vil opgive sin reguleringsret, skal forelægges for og afgjøres af den dertil kompetente statsmyndighed, stortingen. Chefen for arbeidsdepartementet har imidlertid erklæret, at der ved resolutionen ogsaa er truffet bindende afgjørelse med hensyn til statens reguleringsanlæg: «Glommens brugseierforening har ved den kongelige resolution af 10de september erhvervet en ret der ikke kan fratages den og ikke ensidig ændres.»

Og spørsmaalet bliver da: Med hvilken **hjemmel** har kongen disponeret over statens reguleringsanlæg? Om dette spørsmaal raader der adskillig uklarhed. Snart betegnes resolutionen som en ekspropriations-tilladelse ogsaa overfor staten; snart siges det, at kongen maa have ret til at nedlægge den skrøbelige dam; og snart heder det, at resolutionen «er saa bindende, som en kontrakt kan blive».

Resolutionen selv er imidlertid tydelig nok; den udtales:

«At det i henhold til §§ 25, 29 og 30 i lov om vasdragenes benyttelse m. v. af 1ste juli 1887 bestemmes:

1. At det tillades Glommens brugseierforening at foretage en regulerering af Mjøsen i det væsentlige overensstemmende med den af kaualdirektøren i skrivelse af 25de mai afgivne, ved skrivelse af 3die mars 1906 modificerede plan o.s.v.
2. At den vedkommende i henhold til ovennævnte lovs § 25 tilkommende erstatning bliver at bestemme af mænd som dertil udnævnes af kongen.»

Den myndighed, vasdragsloven og visse andre ekspropriationslove har tillagt kongen en skjønsmæssig koncessionsmyndighed, en myndighed til at løse en enkelt side af en interesselsetvist: at fastsætte en skjønsmæssig ekspropriationsbetingelse. Den giver ham ingen myndighed til kontraktsmæssig at forføie over statens vandrettigheder, ligesaaledt som f. eks. jernbanelovens § 1 har givet kongen nogen ret til at afhænde statens jernbaner. I ekspropriationslovene har kongen ligesaaledt nogen hjemmel til at afhænde stats eiendomme som til at afhænde privateiendomme.

Den tilladelse kongen kan give brugseierforeningen med den hjemmel, resolutionen paaberaaber sig, kan alene være en ekspropriationstilladelse. Har brugs eierforeningen erhvervet nogen ret ved resolutionen, maa det være en ekspropriationsret. At det heller ikke har været regjeringens mening at give nogen anden ret end den, som ligger i en ekspropriationstilladelse, er klart udtalt af chefen for arbeids departementet under stortingsforhandlinger om sagen i mødet 5te december (Stortingsforh., s. 502 2):

«Saa blev det nævnt ligeoverfor denne Sundfoss dam, at regjeringen aldeles ingen ret har til at disponere over den. Dette var ogsaa fremme i professor Stangs foredrag; han satte et spørsmaalstegn derved. At regjeringen har ret til at gjøre det, er efter loven ganske utvilsomt. Loven siger, at naar de og de bestemte forudsætninger er tilstede, saa skal en saadan ekspropriationstilladelse kunne gives; men loven gjør ingen undtagelse for, enten den eiendom, som ved saadan resolutionstilladelse maa op gives, er privat, kommunal eller statseiendom¹. Den gjør ingensomhelst forskjel. Det er vistnok stortingen, som har givet bevilgning til det og

¹ Udhævet her.

foranlediget i sidste instans, at Sundfosdammen blev bygget; men det er ogsaa stortingen, som har givet vasdragsloven og derigjennem hjemlet regjeringen ret til at gjøre, hvad den har gjort. Og stortingen skulde vel være nærmest til at respektere sine egne love. Det er heller ikke første gang, at en statseiendom paa den maade bliver berørt af en kongelig resolution af denne art. Det er tidlige hændt, og det kommer ogsaa til at hænde herefter, at ved denne slags kongelige resolutioner om regulering af indsjaer og vasdrag vil f. eks. jordeiendomme eller bergeiendomme tilhørende staten komme til at blive sat under vand eller paa anden maade indskrænket i sin benyttelse og undergaa værdiforringelse, og derfor erholder staten erstatning. Det er lovens mening, og det er utvilsomt, at der i saa henseende ingen indvending kan gjøres mod den kongelige resolution. Sættes der paa den maade et jordstykke eller en strimmel af en skog, eller hvad det kan være, som tilhører staten, under vand og ødelægges, saa faar staten fuld valuta for det. Hvis denne dam ved Sundfossen virkelig havde haft nogen værdi, saa vilde staten faaet erstatning; hvis man altsaa kunde faa skjønnet til at erkjende, at denne dam virkelig er et aktivum for staten, saa skal brugseierne betale for den.¹

Vor lovgivning har i en mangfoldighed af tilfælde givet ikke alene staten og underordnede politiske samfund, men ogsaa tvungne interessentskaber og private

¹ Jfr. ogsaa statsraadens udtalelse i mødet 4de december (Stortingsforh., s. 444 2). Her træder imidlertid hans opfatning af brugseierforeningens retsgrundlag overfor staten mindre klart frem, fordi han i samme forbindelse omhandler statens ret overfor de interesserede distrikter til at nedlægge Sundfosdammen i henhold til vasdragslovens § 72.

enkeltmænd adgang til med magt at bane vei for vigtige interesser, naar hindringerne ikke frivillig kan fjernes. Betingelserne for denne ekspropriationsret har lovgiveren i nogle tilfælde angivet udtømmende i selve loven, saaledes at spørsmaalet om adgangen til ekspropriation udelukkende bliver et retsspørsmaal (eks. vasdragslovens § 50). I andre tilfælde derimod, hvor interesse-kollisionen er af en mere sammensat art, hvor det derfor er vanskeligt eller umuligt at optage alle de bestemmende momenter i loven, har lovgiveren kun angivet en del af betingelserne. Fastsættelsen af de andre har han overladt til en skjønsmæssig vurdering i hvert enkelt tilfælde. Denne skjønsmæssige prøvelse og afgjørelse, koncessionsmyndigheden, har loven i nogle tilfælde henlagt til et judicielt skjøn; saaledes skal ifølge vasdragslovens § 49 skjønnet afgjøre om et lænseanlæg, hvortil der kræves afstaaet grund, er nødvendigt eller nyttigt for tømmerdriften. I andre tilfælde er afgjørelsen henlagt til administrative myndigheder. Saaledes har vasdragslovens § 25 overdraget kongen at afgjøre, om et foretagende er af almen betydning. Loven har — kan vi sige — i disse tilfælde opstillet en eller flere blanketbetingelser, som den har overladt et judicielt skjøn eller en administrativ autoritet at udfylde.

Men det er ogsaa kun denne skjønsmæssige myndighed, loven har overdraget administrationen eller skjønskollegiet. Kongen kan ligesaalidt som et judicielt skjøn forandre de betingelser, som vore ekspropriations-love selv har angivet. Han kan f. eks. ikke give ekspropriationstilladelse til et formaal, som loven ikke indrømmer ekspropriationsret, eller over en gjenstand, som loven har undtaget fra ekspropriation, enten i det hele eller i dette øiemed. Og kongen er bunden ved lovens ekspropriationsbetingelser ganske paa samme maade, naar ekspropriationen er rettet mod statseiendomme, som naar det er private rettigheder, der kræves afstaaet.

Det afgjrende spørsmaal for sagen bliver derfor:

1. Har den nye regulerings ekspropriationsret overfor statens bestaaende reguleringsanlæg?

a. Det synes at være en noksaa almindelig opfatning, at ekspropriationslovene overholder det ikke gjælder mod statseiendomme, saaledes med andre ord, at dersom en kommune eller en privatperson maa gjøre indgreb i en statseiendom for at kunne iverksætte et foretagende, da kræves der altid en særskilt tilladelse hertil. Denne opfatning har unegtelig ogsaa gode grunde for sig. Det kan synes urimeligt, at en privatmand skal kunne udøve en tvangssret mod selve staten.

I denne almindelighed kan sætningen imidlertid ikke opretholdes. Ekspropriationslovene selv indeholder ingen regler om, i hvilken udstrækning de er anvendelige paa statseiendomme. Man er derfor henvist til at søge løsningen i «sagens natur».

Grundsætningen for al ekspropriationsret er, at den private (singulære) interesse maa vige for den mere almene, og at de interesser, som kræves ofret, maa kunne erstattes. Dette bliver det ledende synspunkt ogsaa for spørsmaalet om adgangen til at ekspropriere statseiendomme.

Deraf følger, at hvis staten kun har en rent privat økonomisk interesse i en eiendom, da maa denne kunne eksproprieres ganske paa samme maade som en privatmands formuesgoder. Statseiendom og privateiendom er isaa fald helt ud kommensurable værdier; og man maa derfor gaa ud fra, at loven vil ligestille dem ogsaa med hensyn paa adgangen til ekspropriation. Det klareste eksempel herpaa har vi i det tilfælde, at staten har kjøbt en eiendom paa tvangsauktion for skatter eller obligationer tilhørende

offentlige fonds. Det samme vilde gjælde f. eks. Kongsgberg sølvverk — om der kunde tænkes at være brug for at ekspropriere dele af dettes grund. Paa samme maade dersom vi tænker os, at staten havde kjøbt et skogstykke til udhugst for at tjene penge paa det. Tvisommere bliver spørsmaalet allerede, naar skogstykket ligger i en skogfattig egn, og det er indkjøbt for at bevares for landet. Eiendommen har da ikke længer en udelukkende fiskal interesse.

Og helt anderledes stiller sagen sig, naar det gjælder eiendomme, som direkte anvendes til statsformaal (forvaltningseiendomme).

Indenfor disse egentlige statseiendomme er der ganske vist en stor forskel. Endel af dem har en mere eller mindre fremtrædende privatøkonomisk karakter: De kan i uforandret eller væsentlig uforandret stand anvendes ogsaa til private formaal; og staten kan som regel skaffe sig andre, ligesaa tjenlige eiendomme igjen for deres erstatningsværdi. Dette er tilfældet f. eks. med embedsgaarde, landbrugsskoler, retslokaler, sindssygeasyl o. s. v. Andre eiendomme derimod, f. eks. statens veie, eksancerpladse, fæstninger o. s. v., har i sin nuværende anvendelsesmaade ingen privatøkonomisk formuesværdi.

Selv i de første tilfælde har staten en eierinteresse, som aldrig er helt ud kommensurabel med privatøkonomiske værdier. Det kan for det første tænkes, at en eiendom f. eks. paa grund af sin heldige beliggenhed for statens øjemed ikke kan erstattes af en anden. For det andet vilde statens formaal kunne blive midlertidig hemmet eller hindret, maaske endog i aarevis, ved ekspropriationen.

Men dette moment i statens eierinteresse kan selvsagt ikke omsættes i penge. Allerede af den grund, at statens interesse i mange tilfælde ikke vilde

kunne erstattes, maa derfor ekspropriationsretten være udelukket overfor de egentlige statseiendomme. Til samme resultat fører ogsaa en anden, hermed sammenhængende betragtning. Vi maa vel erindre, at det er private rettighedshavere ekspropriationslovene har for øie. Hvis staten kun har en privatmands interesse i en eiendom, kan man uden betenkelskab anvende ekspropriationsloven ogsaa overfor staten. Derimod kan man ikke gaa ud fra, at lovgiveren har villet give en privatmand ret til mod de kompetente statsmyndigheders vilje at frataage staten eiendomme, som disse myndigheder har besluttet erhvervet eller anvendt til fremme af statsformaal.

Heraf følger imidlertid paa ingen maade, at enhver ekspropriation er udelukket overfor de egentlige stats-eiendomme. Dersom ekspropriationen ikke lægger nogen hindring i veien for statens formaal med eiendommen, er der ingen grund til at negte den; da bliver det ogsaa i dette tilfælde alene økonomiske interesser det gjælder. Man kunde rigtignok indvende, at det ikke er skjønsmyndighedens eller rettens sag at bedømme, om indgrebet i eiendommen er forenligt med statens formaal; at dette altid maa afgjøres af de dertil kompetente statsmyndigheder. Og overalt hvor der kan være tvil herom, maa dette ogsaa kræves, det vil sige ekspropriationsretten negtes. Hvis der saaledes af et sindssygeasyls eiendom kræves afstaaet grund til en elektrisk jernbane, da maa ekspropriationen negtes fremme, dersom jernbanen føres saa nær asylet, at der kan være mulighed for, at larmen vil blive til ulempe; og er ekspropriationstilladelse alligevel givet, er den uforbindende for staten. I de fleste tilfælde er imidlertid sagen ganske klar. Praktisk talt bliver det ikke regelen, men den meget sjeldne undtagelse, at ekspropriationsretten er udelukket, selv om statseiendommen er af denne

art. Af den grund nemlig, at de aller fleste ekspropriationer, som der i det virkelige liv bliver tale om, ingen hindring lægger for statens formaal. Jeg skal her alene nævne nogle faa eksempler:

Lad os f. eks. tænke os, at en bygdevei maa lægges over et stykke af prestegaardens udmark; kommunen kan her med hjemmel af veilovens § 22 kræve den fornødne grund afstaaet ogsaa af statens eiendom. Paa samme vis maa de flødende i et vasdrag i henhold til vasdragslovens § 50 kunne kræve afstaaet grund til en tømmerrende, der ved skjøn er godtgjort at være nødvendig for tømmerdriften, ogsaa naar grunden tilhører en embedsgaard. En gaardbruger maa med hjemmel af lov om gaardsveie af 27de juli 1896 ogsaa f. eks. over en sorenskrivergaards grund kunne kræve adkomst til alfarvei. Kongen maa i henhold til lov af 23de juli kunne give ekspropriationstilladelse til at føre en elektrisk kraftledning bl. a. ogsaa over en landbrugsskoles eller prestegaards marker o. s. v.

Derimod kan kongen ikke give en fabrikeier ekspropriationstilladelse til ved en opdæmning at sætte en landbrugsskole under vand eller give en kommune ret til at anlægge en jernbane lige indtil et sindssygeasyls bygninger.

Det er selvsagt ikke udelukket, at en privatinteresse, f. eks. interessen i at foretage en opdæmning, kan være saa stor og uomtvistelig, at ogsaa statens interesser bør vige. Thi at de private interesser fremmes er, videre seet, netop ogsaa en offentlig interesse; det er derfor og kun derfor, loven har givet dem ekspropriationsret. Men om privatinteressen er af denne art, kan ikke godt overlades den private at afgjøre. Og det kan heller ikke være lovens mening at overlade kongen paa egen haand at afgjøre, om statsinteressen skal ofres for privatinteressen, om f. eks. en eksercerplads skal sættes under vand.

Interessekollisioner af denne art kan tænkes. Men i det praktiske liv hører de til de store sjeldenheder; de har, saavidt vides, endnu aldrig indtruffet hos os. Derfor er der heller intet praktisk behov, som kræver at lade ekspropriationsretten gjælde i disse tilfælde, i strid med statsinteresser. Kongen har utvilsomt en videre adgang til at binde staten gjennem ekspropriationstilladelse end ved kontrakt. Saalænge ekspropriationsindgrebet ikke berører f. eks. en eiendoms tjenlighed som embedsgaard, men alene den privatøkonomiske interesse i eiendommen, kan kongen give ret til at ekspropriere grund f. eks. til et kanalanlæg i en udstrækning, hvori han ikke vilde have været berettiget til at sælge grunden uden stortings samtykke. Hvor ekspropriationen derimod gør indgreb i den særegne statsinteresse, der kommer man helt udenfor ekspropriationsrettens omraade, saaledes som dette er optrukket ved det privatøkonomiske erstatningsprincip, og her kan kongen derfor heller ikke længer udøve ekspropriationslovens koncessionsmyndighed. Ikke ved ekspropriationstilladelse, men alene ved et kontraktsmæssigt samtykke af de dertil kompetente statsmyndigheder, storting og konge i forening, kan en statseiendom af denne art erhverves for private anlæg.

Saameget mere maa da de statseiendomme, der overhovedet ikke er modtagelige for en privatøkonomisk vurdering, være undtagne fra ekspropriation. Saaledes fæstninger, kanaler, veie m.v.

Statens eierinteresse f. eks. i en embedsgaard, et retslokale eller en skole indeholder dog altid et meget væsentlig privatøkonomisk moment; den kan derfor iafald delvis vurderes og erstattes.

Statens interesse i en fæstning eller vei er derimod i sin helhed udelukket fra en privatøkonomisk vurdering og erstatning. Klarest viser dette sig med

en fæstning paa grund af de interesser, som det her gjælder. Ekspropriation og erstatning er imidlertid ogsaa udelukket, naar det gjælder veie og kanaler, som staten vederlagsfrit stiller til alles raadighed. Sam-fundsøkonomisk seet har disse eiendomme selvsagt ogsaa en pengeværdi og det i mange tilfælde en over-ordentlig stor pengeværdi. Men den vil aldrig kunne erstattes. For det første af den grund, at den aldrig kan værdssættes, iafald ikke naar det gjælder kommunikationslinjer for store distrikter. For det andet af den grund, at de enkelte, som vilde lide skaden, ikke har nogen ret, medens den berettigede, staten, ikke lider nogen skade, direkte. For staten selv er disse eiendomme, saaledes som de nu anvendes, tvertom en byrde. Hvis ekspropriation her skulde tillades, vilde med andre ord store værdier kunne kræves ofret uden nogen erstatning. Derfor kan staten alene ved et kontraktsmæssig betinget vederlag for den opgivne veiret eller reguleringsret skaffe de skadelidende distrikter et surrogat for det gode, staten har tiltænkt dem og tidligere ydet dem f. eks. gjennem et vei- eller reguleringsanlæg.

Selv om man vilde gaa saa vidt, at man indrømmede en fabrieker ekspropriationsret til at sætte f. eks. statens landbrugshøiskole under vand eller en kommune ekspropriationsret til at lægge en jernbane udenfor et sindssygeasyls vinduer, maatte ekspropriationsretten være udelukket overfor statens fæstninger, eksancerpladse, veie, kanaler og reguleringsanlæg.

Ogsaa her gjælder det, at et ekspropriationsforetagende ofte alene vil berøre, ikke hindre statens formaal med eiendommen; begge formaal kan bestaa fredelig ved siden af hinanden. Særlig er dette meget praktisk ved offentlige veie. Ved en overgang eller undergang eller en omlægning af veien vil som regel

alle konflikter uden vanskelighed kunne løses. Og isaafald er der ikke længer nogen materiel hindring mod ekspropriationsretten. Men selv i disse tilfælde ser vi, at loven udtrykkelig har negtet ekspropriationsret overfor eiendomme af denne art. Det heder nemlig i vasdragslovens § 19: «Over eller gjennem alfare veie maa saadanne ledninger (det vil sige vandledninger og kraftledninger) ikke føres uden veibestyrelsens samtykke.» Grunden til denne regel er klar: Alene de kompetente veimyndigheder bør kunne afgjøre, om anlægget er uden skade for veien.

Men naar loven udtrykkelig har negtet en fabrikeier ekspropriationsret til at føre en vandledning f. eks. under en bygdevei, kan man ikke godt antage, at han har ekspropriationsret til at sætte f. eks. en hel veistrækning under vand, selv om veien ogsaa kan omlegges. Og end mindre kan man vel antage, at han kan ekspropriere ikke alene den grund, hvorpaas veien nu ligger, men selve veiretten, retten til at have dette kommunikationsmiddel. Og det er jo netop det, ekspropriationen i det foreliggende tilfælde gaar ud paa. Det er en ekspropriation af selve statens reguleringsret¹.

¹ Jfr. hermed den heit anseede østerrigske jurist professor *Grünhut* i Wien: *Das Enteignungsrecht*, s. 75 fig.: «Sehr bestritten ist die Frage, ob an den Immobilien des Staates eine Enteignung möglich sei oder nicht» (s. 76). «Weder die allgemeine Bejahung, noch die allgemeine Verneinung der Frage ist richtig; es muss vielmehr zwischen dem öffentlichen Gute und dem Staatsgute unterschieden werden.

Das öffentliche Gut besteht aus den für die Zwecke der Allgemeinheit unmittelbar bestimmten Sachen, den res publica, in usu publico im engeren Sinn; es sind im Eigenthume des Staates befindliche Sachen, welche zum öffentlichen Gebrauche bestimmt sind, so Land- und Heerstrassen mit den dazu gehörigen Brücken

Brugseierforeningens ekspropriationsret er udelukket overfor statens reguleringsanlæg allerede af den grund, at det er en statseiendom, der ifølge sit øjemed ikke kan vurderes og erstattes efter ekspropriationsrettens regler. Ekspropriationsretten vilde af denne grund have været udelukket overfor staten, selv om det formaal, reguleringen skal tjene, ikke havde været udstyret med ekspropriationsret.

b. Saa meget maa da ekspropriationsretten være udelukket, naar **statens reguleringsanlæg er udført i et formaal, som selv vilde have havt ekspropriationsret overfor den nye regulering.**

For at kunne vurdere rigtig styrken af den ret, staten i dette tilfælde sidder inde med overfor den private ekspropriant, brugseierforeningen, tør det have sin interesse at undersøge, hvorledes den nye ekspro-

Festungswerke, Gebäude für öffentliche Anstalten und Behörden, Anstalten zum öffentlichen Nutzen oder zur Bequemlichkeit, Promenaden, Brunnen, Bibliotheken, Kunsthallen, Kirchen, Eisenbahnen u. s. w.; sie sind zu unterscheiden von dem Staatsgut; das letztere besteht aus jenen Objecten, welche der Staat ähnlich wie der Private bezitzt, deren Einkünfte in den Staats- schatz gelangen und welche nicht ausserhalb des Verkehrs, sondern in patrimonio fisci, in pecunia populi stehen. Hierher gehören Bergwerke, Gebäude, Landgüter, Hüttenwerke, Domänen, Salinen, Forste u. s. w.

Beide, sowohl das öffentliche Gut, als auch das Staatsgut stehen im Eigenthume des Staates, soweit es sich nun aber um öffentliches Gut, um res publicae in usu publico im engere Sinn handelt, so ist eine Enteignung an denselben prinzipiell nicht möglich.»

«— das öffentliche Gut dient dem allgemeinen Interesse, es kann daher nicht enteignet, d. h. für das allgemeine Interesse erst bestimmt werden, wohl aber kann das Staatsgut enteignet werden; denn rücksichtlich des Staatsgutes, patrimonium fisci, ist der Staat wie ein Privatmann anzusehen» (s. 78).

priant vilde have været stillet, dersom det ikke havde været staten, men de interesserede kommuner eller en privatmand, f. eks. Oplandske dampskibs-selskab, som havde foretaget den nuværende regulering.

Ogsaa de interesserede distrikter eller Oplandske dampskibsselskab vilde have havt ekspropriationsret til at foretage den bestaaende regulering af Mjøsen i henhold til den ældre vasdragslov af 31te mai 1848 § 1: «Naar sænkning eller udtapning af indsøer og myrstrækninger eller udvidelse, forbedring eller regulering af fosse og strømme ønskes foretagne, i hensigt enten derved at udvinde eller forbedre eller afverge skade paa jordsmon eller at fremme den almindelige færdsel paa sø eller elvedrag skal, i tilfælde af at kongen har meddelt til-

Den tyske forvaltningsretslærer *Otto Mayer* (Deutsches Verwaltungsrecht, 1896) gaar noget videre i at indrømme ekspropriationsret over statseiendomme. Ogsaa han udelukker ekspropriation af offentlige ejendomme: «Der Staat kann . . auch Grundstücke haben die er nicht nach Civilrecht besitzt, in deren Besitz er nicht Fiskus ist. Das ist der Fall des öffentlichen Eigentums . . . in ihm steht der Staat nicht wie ein anderer Privateigentümer da; es ist die nämliche öffentliche Gewalt, die im öffentlichen Eigentum und im Ausspruch der Enteignung erscheint. Der Schluss ist gegeben: das Rechtsinstitut der Enteignung ist gegen das öffentliche Eigentum nicht anwendbar» (II, s. 23). Otto Mayer drager imidertid kredsen for offentlige eiendomme endel snevrere end Grünhut. «Die Sache müsse — efter Mayers opfatning — einen öffentlichen Zwecke unmittelbar dienen, durch ihre Beschaffenheit, ihre blosse Existenz den öffentlichen Zweck erfüllen» (II, s. 74). Men den mest udprægede offentlige karakter har naturligvis netop saadanne eiendomme, som det her gjælder: veie, reguleringsanlæg o. s. v., — samfærdselsmidler, som uden

ladelse til foretagendets udførelse, enhver være forpligtet til mod erstatning saavel at afstaa den til foretagendets udførelse fornødne grund som at finde sig i den skade eller forringelse, foretagendet maatte medføre for ham tilhørende grund, eiendom, indretninger eller eiendoms-herligheder.»

I henhold til den nye vasdragslov af 1ste juli 1887 § 25 kan kongen «meddele tilladelse til sænkning eller udtapning af indsøer og myrstrækninger, udvidelse eller regulering af fosse og strømme saavelsom kanal- og dæmningsanlæg» m. v. ogsaa «i hensigt at nyttiggjøre vandet i industrien tjeneste, naar interesser af almen betydning dermed kan antages at ville befordres».

Her staar to reguleringsforetagender overfor hinanden, hver med sin lovhjemmel, hver med sit

vederlag og uden nogen offentlig tjenestemands mellemkomst direkte er stillet til raadighed for alle og enhver: «An die Spitze stehen nach allgemeiner Auffassung diejenigen Sachen, welche bestimmt sind, dem Gemeingebrauch, dem usus publicus, zu dienen. Wir sehen dies ja sogar dahin übertreiben, das der Gemeingebrauch als wesentliches Begriffsmerkmal alles öffentlichen Eigentums bezeichnet wird, wenn man ihn nicht etwa geradezu zum eigentlichen Herrn dieser Sachen macht» (s. 76). (Til offentlige eiendomme regner M. videre: kanaler, kirkegaarde, kirkebygninger, fæstninger.) Disse eiendomme kan ikke eksproprieres; hvis de skal erhverves til et ekspropriationsforetagende, kan det alene ske ved opgivelse fra de dertil kompetente myndigheder. «Die Gewalt des Enteignungsanspruches für sich allein dringt hier nicht durch» (s. 25). Jfr. hermed ogsaa den hos Mayer s. 26, note 32, citerte tyske høiesteretsdom. Jfr. videre de hos Otto Mayer s. 22—26 citerede verker.

Sammenlign videre for fransk rets vedkommende *de Lalleau Traité de l'expropriation I*, s. 117: Il faut donc reconnaître, que la loi ne peut pas s'entendre de l'aliénation du domaine public proprement dit.

s i e m e d. Og spørsmalet bliver da: hvem af disse eksproprianter skal seire og hvem skal vige?

Om løsningen af en saadan **ekspropriationskollision** har vi ingen direkte bestemmelse, hverken i vasdragsloven eller i andre ekspropriationslove. Indirekte giver derimod, som vi skal se, vor ekspropriationslovgivning, naar den sees i sammenhæng, et tydeligt nok svar paa dette spørsmaal. Før jeg gaar over til at paavise dette, skal jeg imidlertid referere vasdragslovskommissionens udtalelser om emnet.

Kommissionen opstiller først som princip: «Da de tvende ekspropriationsrettigheder saaledes neutraliserer hinanden, kan man, hvor loven tier, ikke komme til andet resultat, end at den ved ekspropriation tilveiebragte tilstand ikke ved nogen senere ekspropriation igjen kan omstødes. Og det samme maa ogsaa gjelde den faktiske tilstand, som er frembragt ved udførelsen af et foretagende, som loven har tillagt ekspropriationsret, selv om denne i det enkelte tilfælde ikke er bragt i anvendelse.» Kommissionen nævner derefter endel

Jeg har, som man vil se, ikke begrundet de egentlige statseiendommes undtagelser fra ekspropriationsretten derpaa, at de er *res extra commercium* og derfor i det hele unddraget fra privatrettens regler. Undtagelsen er begrundet i ekspropriationsrettens egen grundssætning: at ekspropriation alene kan ske mod fuld erstatning af de opofrede værdier. Derfor er saavel resultater som begrundelse ganske uafhængig af, om man antager, at de offentlige eiendomme er *res extra commercium* efter norsk ret eller ikke. Selv om man saaledes vil antage den urimelige sætning, at man efter norsk ret kan hævde grund fra en offentlig vei eller en fæstning, er ekspropriation ligefuldigt udelukket overfor disse eiendomme. Thi den betingelse, som er den afgjørende for ekspropriationen, erstatningsmuligheden, bliver der netop ikke spørsmaal om ved hævd.

modifikationer i denne regel, som jeg straks skal omtale nærmere. Og tilslut udtaler den: «Kommissionen har havt under overveielse, hvorvidt der skulde være fæie til at indtage en i overensstemmelse med det her udviklede formet udtrykkelig bestemmelse i loven. Den har dog anset det rettest at undlade dette, dels fordi en lov om vasdragenes benyttelse, hvorvel den indeholder en flerhed anvendelser af ekspropriationsretten, dog ikke vilde være det passende sted for en lovregel om anvendeligheden af denne ret overhovedet, ogsaa udenfor vasdragene, — dels fordi man ikke har kunnet frigjøre sig for nogen betænkelighed med hensyn til rigtigheden af den opstillede regel selv. Navnlig kan der opstaa tvil om behandlingen af det tilfælde, at det er en underordnet autoritet, til hvem myndigheden til at meddele ekspropriationstilladelse for det enkelte tilfælde er anbetroet, eller hvor det ekspropriationsberettigede foretagendes iverksættelse hviler paa særskilt beslutning af offentlig myndighed, medens ekspropriationsretten selv har sin hjemmel i lov. — Kommissionen har derfor troet alene med disse korte bemerkninger at burde henstille dette vigtige spørsmaal til videre overveielse og behandling i en eventuel almindelig lov om afstaaelse af eiendom til offentlig brug, — et emne, som uafviselig i en nær fremtid maa blive gjenstand for den lovgivende magts omsorg.»

Jeg har citeret vasdragslovskommisionens motiver saa udførlig for at vise, hvad kommissionen selv har lagt i sine udtalelser. Det er, som vi ser, ikke kommissionens mening, at det princip, den opstiller, eller de modifikationer, den gjør heri, skal gjælde som ~~forudsætninger~~ for vasdragslovens bestemmelser; kommissionen har udtrykkelig henvist dette kollisionsspørsmaal ogsaa forsaavidt ~~vasdragsretten~~ angaar til normering i en ny, almindelig ekspropriations-

lov. Kommissionen udtaler sig m. a. o. ikke som lovspringer, men som teoretiker om dette spørsmaal; derfor har heller ikke dens udtalelser nogen betydning som erkjendelsesmiddel, naar man vil søge at bringe paa det rene, hvad de lovgivende myndigheder har lagt i lovens bestemmelser; disse udtalelser er lovgiveren ligesaa uvedkommende som udtalelser i en hvilkensomhelst privat afhandling om emnet. En ganske anden karakter har derimod de kommentarer, som lovskriveren har givet til de regler, der er indtagne i loven. Kommissionen har imidlertid, som man ser, heller ikke villet tillægge sine udtalelser nogen teoretisk vigt.

Jeg skal derefter omtale de undtagelser, som kommissionen har tænkt der maatte gjøres fra den opstillede regel.

Kommissionen nævner for det første, at anlæg af jernbaner eller fæstninger maa indrømmes ekspropriationsret ogsaa mod ældre eksproprianter.

«Det vilde nemlig være uheldigt» — siger kommissionen, «om en jernbane ikke skulde kunne føres over en vei; hvorimod ingen omvendt vilde falde paa, at veivæsenet mod jernbanestyrelsens protest skulde kunne føre en vei over jernbanelinjen. At et fæstningsanlæg maa kunne udføres, hvor og saaledes som de fortifikatoriske hensyn kræver, vil neppe nogen bestride; hvorimod det vilde være den største urimelighed, om kommunen mod de militære autoriteters protest skulde kunne lægge gader og veie gjennem fæstningens grund eller kræve nogen del af denne afstaaet til kirkegaard eller skoletomt» (s. 871).

Dernæst antager komissionen, at den maa de, hvorpaa ekspropriationsretten er given, kan være bestemmende for prioriteten mellem to hver for sig ekspropriationsberettigede formaal.

«Hvor saaledes en speciallov tilstaar ekspropriationsret til et vist bestemt foretagende, maa sagen være klar: Ekspropriationsretten maa her kunne gjøres gjældende mod enhver, som ikke loven selv har undtaget, altsaa ogsaa mod andre ekspropriationsberettigede.» Og herom kan der naturligvis ikke være nogen tvil — forudsat, at det foretagende, som specialloven tillægger ekspropriationsret, ikke medfører uforudseelige opofrelser, som lovgiveren ikke har kunnet tage i betragtning.

«Ved siden heraf er kommissionen tilbøelig til at sætte det tilfælde, at ekspropriationsretten er tilstaaet ved speciel kongelig koncession i henhold til lov. Thi i dette tilfælde er i virkeligheden en udøvelse af lovgivningsmagt overdraget kongen, og med den af kongen for det særegne tilfælde givne anordning er det gyldigen afgjort, at det tilsigtede foretagende skal kunne iverksættes uhindret af enhver anden ret, som ikke specielt er opretholdt. Den kongelige koncession kan saaledes betragtes som en ny lov, der for saavidt ophæver den ældre, hvorpaa den andens ekspropriationsret hviler, og begrænser enhver senere udgiven almindelig ekspropriationslov. Heraf vil altsaa følge, at ikke alene ekspropriation i den umiddelbare statsinteresse, f. eks. til fæstningsanlæg, men ogsaa til anlæg af jernbaner, vandledninger, udtapning af indsjøer, kanal- og dæmningsanlæg, laksetrapper m. m. maa have sin fremgang ogsaa ligeoverfor andre ekspropriationsberettigede, forsaavidt der i den meddelte tilladelse til anlægget ingen indskrænkning er gjort. Ekspropriationsret, som alene hviler paa lovens almindelige bemyndigelse, saasom til anlæg af gader og veie, kloakledninger, grøfter, lærser, kirkegaarde og skoler m. m., vil derimod ikke kunne anvendes mod nogen, som selv er ekspropria-

tionsberettiget, men alene kunne omstøde den paa privatretslig adkomst hvilende eiendomsret.»

Hvis den opfatning, kommissionen her udtaler om betydningen af en kongelig koncession, var rigtig, da var det uden videre givet, at den bestaaende regulering, som er udført i henhold til loven af 1848 og en speciel beslutning af begge statsmagter, ikke kan eksproprieres med hjemmel af den nye vasdragslov. Thi det er, som allerede før nævnt, klart, at dersom en regulering, der alene er udført efter beslutning af den ene statsmagt, kongen, skulde kunne virke som en ny lov, der «begrænser enhver senere udgivne almindelig ekspropriationslov» (vasdragsloven af 1887), da maatte denne virkning saa meget mere tillægges en samstemmig beslutning af konge og storting. Tænker vi os, at reguleringen var blevet udført af en privatmand uden statsbidrag, vilde imidlertid alene en kongelig resolution have foreligget, og vi vilde da have havt nøiagttig de betingelser, som kommissionen opstiller for en saadan speciallovs gyldighed fremfor en senere almindelig lov. Om kongen da senere vilde give en ny koncession, i henhold til denne senere lov, blev naturligvis denne nye koncession helt ugyldig — den nye lov er jo netop efter kommissionens opfatning uvirksom overfor den ældre koncessionshaver; følgelig kan heller ikke kongen med hjemmel af den omstøde den ældre ret. Naar kommissionen udtaler, at den kongelige koncession kan «betragtes som en ny lov, der forsaavidt ophæver den ældre, hvorpaa den andens ekspropriationsret hviler», da er det, som man ser, kommissionens forudsætning, at ikke denne ældre ekspropriant selv kan paaberaabe sig en saadan «speciallov», men alene «lovens almindelige bemyndigelse».

Denne kommissionens opfatning kan imidlertid ikke opretholdes. Koncessionsmyndigheden er ingen lov-

givningsmyndighed; det er alene en skjønsmæssig forvaltningsmyndighed, ekspropriationslovene har overdraget kongen. Det er i denne henseende ganske den samme myndighed som den, loven i andre, mindre vigtige tilfælde har henlagt til et judicielt skjøn eller til en underordnet administrativ autoritet. Jfr. ogsaa Scheel, Tingsret, s. 183: «Det er en skjæv opfatning, at kongen ved at give saadan tilladelse udøver en delegeret lovgivningsmyndighed. Og hvis en lov, der overlader det til et regjeringsdepartement eller til en kommunebestyrelse at afgjøre, hvorvidt ekspropriation skal finde sted, eller ligefrem giver ret til ekspropriation, naar det ved skjøn findes, at visse betingelser er tilstede, er at forstaa med det forbehold, at man ikke kan ekspropriere, hvad den nuværende indehaver har ekspropriert eller kunde have ekspropriert, er det ikke godt at skjønne, hvad der skulde berettige til at anvende en anden fortolkning af en lov, der gjør ekspropriationen betinget af kongelig tilladelse.» Kommissionen har ogsaa selv havt sine tvil om rigtigheden af sin teori bl. a. i dette punkt. (Jfr. motiverne, s. 861 nederst og s. 871.)

At det ældre anlæg er iverksat i henhold til kongelig koncession, er derfor uden betydning, ligesaavel som det vilde have været uden betydning, om den ældre ekspropriant alene kunde have paaberaabt sig lovens direkte bemyndigelse, medens den nye havde erhvervet en kongelig koncession.

Ikke den form, hvori ekspropriationsretten er meddelt, men den indbyrdes værdi, lovgivningen har tillagt de forskjellige ekspropriationsberettigede formaal, maa være det ledende synspunkt, naar vi skal finde en løsning af ekspropriationskollisionerne.

Og det vil straks vise sig, at man ikke kan opstille en saa almindelig regel, som den vasdragslovs-kommisionen udtaler: at ekspropriation er udelukket ligeoverfor en ældre ekspropriant.

Det maa for det første gjælde, at dersom det indgreb, den nye ekspropriation gjør i en ældre ekspropriants eiendom, ikke lægger nogen væsentlig hindring i veien for eiendommens udnyttelse til det ekspropriationsberettigede formaal eller ialfald kun medfører en ulempe, som kan ophæves ved sikkert beregnelige udgifter, da kan den ældre ekspropriant ikke modsætte sig ekspropriationen. Saaledes kan den, som har ekspropriert grund til vei langs en strand, ikke modsætte sig, at flødningsinteressenter i vasdraget eksproprierer ret til lænsefæste i et berg udenfor hans veikant, naar dette fæste ikke paa nogen maade hindrer færslen. Hvis ekspropriationer af denne art skulde kunne negtes, maatte loven udtrykkelig sige det, saaledes som den har gjort i vasdragslovens § 19: «Eier af bergverk, fabrik eller andet industrielt anlæg er berettiget til af mellemliggende grundes eiere at erholde afstaaet den fornødne grund til ledning af vand saavelsom til anlæg af kraftledninger, hvor saadant uden væsentlig hinder eller ulempe for grundeieren kan ske, mod erstatning efter skjøn» . . . men derefter siger loven: «over eller gjennem alfare veie, maa saadanne ledninger ikke føres uden veibestyrelsens samtykke». Loven negter med andre ord et fabrikanlæg ekspropriationsret overfor alfare veie, selv om en kraftledning lægges i en saadan høide over veien eller i en saadan dybde under veien og forøvrig paa en saa betryggende maade, at enhver fare er udelukket. Meningen er, som før nævnt, at naar det gjælder offentlige veie, tilkommer det vedkommende veimyndigheder, ikke et skjøn, at

bedømme, om anlægget er helt uskadeligt for veien, og at foreskrive, hvorledes det i saafald maa være indrettet. Bestemmelsen i vasdragslovens § 19 er en undtagelse, som bekræfter den regel, at en ny ekspropriation ikke kan negtes, naar den ikke hindrer den ældre ekspropriations formaal. Derimod kan man af denne regel selvsagt ikke drage den antitetiske slutning, at dersom loven ikke havde gjort denne undtagelse, da vilde en fabrikeier med hjemmel af vasdragslovens ekspropriationsregler have kunnet ekspropriere selve veiretten eller tvinge veistyret til at foretage en besværlig og uheldig omlægning af veien, hvis dette var nødvendigt for anlægget, og fabrikens økonomiske interesse var større end vei-interessen. Den ting behøvede den citerede klausul ikke at udtales. Thi det er allerede saa tydelig som paa nogen maade muligt udelukket ved bestemmelsen i det citerede første punktum: Selv om eieren af den grund, som kræves afstaaet til en ledning, ikke har ekspropriationsret, er fabrikeierens ekspropriationsret betinget af, at hans anlæg kan ske «uden væsentlig hinder eller ulempe for grund-eieren»; en fabrikeier kan med hjemmel af vasdragslovens § 19 ikke engang paaføre et jordbrug eller en skog «væsentlig hinder eller ulempe» endsi gjøre eien-dommen ubrugelig — og det selv om hans interesser er aldrig saa store i forhold til grundeierens. Saa meget mindre vilde en privat fabrikeier da med hjemmel af denne ekspropriationsregel kunne have paabundet en alfar vei «væsentlig hinder eller ulempe» eller kanske endog helt tilintetgjort veianlægget, dersom ikke loven i sidste punktum havde taget det citerede forbehold om veie. Denne bestemmelse kan derfor ikke, saaledes som Scheel synes at mene (Tingsret, s. 184), paabe-raabes som argument for den opfatning, at vasdrags-

lovens ekspropriationsregler skulde gjælde ogsaa overfor en ældre ekspropriant.

Det maa videre gjælde, at ekspropriation kun da er udelukket overfor en anden ekspropriationsberettiget, naar denne ogsaa virkelig har realiseret eller begyndt at realisere sit ekspropriationsberettigede formaal, naar han med andre ord har sat noget ind paa sin ret. Om en gaardbruger kunde have erhvervet ekspropriationstilladelse i det øiemed at udtappe en myrstrækning, men intet har gjort for at udnytte denne ret, kan han ikke af den grund modsætte sig, at en anden opdæmmer vandet i fabrikøiemed. Denne regel kan imidlertid komme til at krydses af et andet princip, af den grundsætning nemlig, at ekspropriation er udelukket overfor ensartede interesser. Og dette princip stiller loven øverst: Ekspropriation fra en ligeartet interesse er udelukket, selv om den berettigede endnu intet har sat ind paa sin ret. Det er dette princip, vasdragsloven har uttalt i § 14: «Dæmning i vasdrag til fremme af industrielt anlæg kan paa eierens egen grund opføres, og rettelig bestaaende dæmning kan forhøies, forsaavidt dette er fornødent for at regulere vandføringen og udnytte vandets drivkraft, uden at eier af ovenforliggende grund kan modsætte sig saadant Retten er imidlertid betinget af, at vedkommende grundeier ikke ved saadan opdæmning berøves noget fald som han finder at kunne nyttiggjøre sig»; jfr. ogsaa §§ 36 og 38. Loven uttaler her et princip, som medfører, at ogsaa det ikke realiserede formaal undtagelsesvis nyder beskyttelse mod at fordrives ved ekspropriation. Det er da klart, at man heller ikke fra disse bestemmelser (med Scheel, l. c.) kan drage den antitetiske slutning, at ellers — naar loven ingen undtagelse har gjort — kan det i verksatte ekspropriationsberettigede formaal eksproprieres.

Først naar et ekspropriationsforetagende staar overfor et allerede iverksat ekspropriationsformaal paa en saadan maade, at det er teknisk eller økonomisk umuligt at bøie af, helt at forlige dem, er der en virkelig kollosion. Det er praktisk talt kun i vasdragsretten, disse kollisioner vil forekomme.

Hvis stillingen nu er denne, at det nye ekspropriationsformaal ikke kan fremmes uden at lægge væsentlige hindringer i veien for eller endog helt tilintetgjøre et ældre ekspropriationsforetagende, da bliver spørsmaalet: kan ekspropriationsretten nogensinde ogsaa i dette tilfælde anvendes mod den besiddende ekspropriant? Eller maa man ikke i dette tilfælde heller antage, at vasdragslovskommisionens princip er den gjældende retsregel herom: at en ny ekspropriation er udelukket. Saaledes med andre ord, at der i disse tilfælde kræves en speciel lov, dersom det nye foretagende skal fremmes mod den ældre ekspropriants vilje.

«Visse af de formaal, der er tillagt ekspropriationsret, ere . . af den betydning og vigtighed, at de ube tinget bør gives fortrinnet ogsaa for andre ekspropriationsberettigelser. Men det er alene lovgiveren der her kan afgjøre, hvilke interesser der skulle vige pladsen», siger kommissionen (s. 861).

Den heldigste ordning vilde utvilsomt være den, at naar det gjælder store interessekollosioner, bør ekspropriationsspørsmaalet forelægges de lovgivende myndigheder til afgjørelse for hvert enkelt tilfælde, selv om ekspropriationen ikke er rettet mod ældre eksproprianter. Og særlig sterke grunde kan der anføres for denne fremgangsmaade, naar man vil kuldkaste et udført ekspropriationsforetagende.

Men vor ekspropriationslovgivning har som bekjendt gaaet en anden vej; den har skridtvist indrømmet de forskjellige formaal ekspropriationsret, og den har gjort det

paa den maade, at den har givet generelle lovere for disse forskjellige arter af formaal; vor materielle ekspropriationsret er en gruppelovgivning.

Det er nødvendigt at fastholde dette, naar man vil forstaa vor ekspropriationsret idethele, og det er af særlig betydning, naar det gjælder kollisioner mellem en ældre og en nyere ekspropriant.

Af dette system følger for det første den kompetence-regel, at det i alle tilfælde bliver et retsspersmaal, aldrig et skjønsspørsmaal, om det ene eller det andet formaal, den ældre eller den yngre ekspropriant skal seire.

Af systemet følger videre, at dersom et ekspropriationsforetagende efter sin art er af den betydning, at man maa antage, lovgiveren vil give det fortrinnet for en anden art ældre ekspropriationsformaal, da kan ekspropriationsretten gjøres gjældende uden nogen ny, speciel lov. Hvor det derimod ikke kan antages, at lovgiveren tillægger den ene art en saadan forret fremfor den anden art, der maa ekspropriation negtes overfor en ældre ekspropriant af den anden gruppe, selv om styrkeforholdet mellem de interesser, som i det enkelte tilfælde staar overfor hinanden, er et saadant, at den nye ekspropriant fra et samfundsøkonomisk synspunkt burde seire. Herved viser sig netop fra en side mangelen ved gruppesystemet i ekspropriationslovgivningen. Hvis det i disse tilfælde bliver paakrævet at give det nye formaal ekspropriationsret mod den ældre ekspropriant, kan dog denne mangel let afhjælpes ved en speciel lov.

Den ekspropriationsret, som lovgiveren har tillagt staten selv, til fremme af særlige statsformaal, f. eks. i forsvarseieme, maa man gaa ud fra skal gjælde i alle kollisioner, ogsaa overfor ældre kommunale eller private eksproprianter. Paa samme vis maa de sam-

fundsformaal, som loven har paalagt kommunerne at fremme og udstyret med ekspropriationsret, gaa foran alle private ekspropriationsrettigheder.

Vanskeligere kan spørsmaalet i mange tilfælde stille sig, naar det gjelder prioriteten mellem private ekspropriationsret.

Den ekspropriationsret, som lovgiveren i nogle tilfælde har indrømmet den private, er givet for direkte at fremme vigtige samfundsformaal. Saaledes har loven af 3dje august 1897 (nr. 10) § 3 i forsvarets interesse givet private skytterlag ret til at ekspropriere grund til skydebane. For at fremme udviklingen af vore samfærsselsmidler har loven af 12te august 1848 § 1 givet den private adgang til koncession paa jernveie til almindelig benyttelse; og vasdragsloven har givet ogsaa den private ret til at regulere vasdrag i færslens interesse. Lovgiveren har i disse tilfælde villet tilgodegjøre den private foretagsomhed til direkte almennytige formaal. Og det er klart, at den ekspropriationsret, som loven i disse tilfælde har tilsagt den private ekspropriant, er af en ganske anden styrke end den ret, som loven i visse tilfælde har indrømmet foretagender, der (direkte) alene kommerenkelt-mænd, f. eks. en gaardbruger eller fabrikeier, til gode. Hvis saaledes en privatmand eller et selskab har faaet koncession paa at anlægge en jernbane, maa den deri meddelte ekspropriationstilladelse ogsaa kunne udesves mod en veiret, som eieren selv har erhvervet ved ekspropriation i henhold til lov af 27de juli 1896. Ligesaa maa jernbaneanlægget kunne ekspropriere en fabrikeiers opdæmningsret i en indsø langs jernbaneanlægget, dersom dette er nødvendigt for at opnaa en heldig tracé og undgaa uforholdsmaessig kostbare skjærringer og tunneller. Det private jernbaneanlæg har

den samme ekspropriationsret, som vilde have tilkommet anlægget, om det havde været iverksat af staten eller en kommune; det er foretagendets art, ikke ekspropriantens person, som er det bestemmende. Paa samme vis maa et reguleringsanlæg, der har til formaal at sætte flere større indsjører, som nu er adskilte ved strømme, i seilbar forbindelse med hverandre, kunne ekspropriere ret til stadig at holde vandet opdæmmet til en vis høide, selv om f. eks. nedenforliggende sagbrug derved mister noget af sit driftsvand i vandfattige perioder. Om den private interesse har en større eller mindre pengeværdi, er uden betydning for spørsmaalet om ekspropriationsretten. En helt anden sag er det naturligvis, at ekspropriationsretten sjeldent vil blive anvendt overfor meget store privatinteresser, fordi der næsten altid vil findes en billigere udvej. Jfr. hermed ogsaa Scheel, Tingsret, s. 185, som antager, «at der til et almen nyttigt foretagende¹ altid kan eksproprieres fra et foretagende, som loven har tillagt ekspropriationsret af hensyn til en overveiende privat¹ interesse».

Ogsaa indenfor de overveiende private (enkeltmands) formaal, som er indrømmet ekspropriationsret, har lovgiveren lagt for dagen en meget forskjellig vurdering, særlig i bestemmelserne om industriens ekspropriationsret paa den ene side og samfærslens, jordbrugets og tømmerdriftens ret paa den anden side.

Det var først ved vasdragsloven af 1887, der blev tilstaaet ekspropriationsret til industrielle anlæg² og selv

¹ Udhævet her.

² Naar man undtager bergverksdriften (bergverksloven af 14de juli 1842 §§ 18—20 jfr. lov af 9de mai 1908). Denne er i de fleste lovgivninger et af de formaal, som tidligst er indrømmet ekspropriationsret; her er jo en saadan ret ogsaa særlig nødvendig, allerede for urproduktionen (selve grubedriften). Jfr. vasdragslovskommisionens motiver, s. 51—52.

dengang med sterke begrænsninger, mens der allerede ved forordning af 17de oktober 1794 («med hensyn til den norske trælasthandels vigtighed for staten»), ved loven af 28de juli 1824 og særlig ved loven af 31te mai 1848 var tilsagt samfærslen, tømmerdriften og jordbruget vigtige ekspropriationsrettigheder.

At industrien først saa sent som i 1887 blev indrommet ekspropriationsret, har naturligvis for endel sin grund i, at den først i nyere tid har faaet den store betydning i samfundets husholdning. Men grunden er ogsaa den, at man her har fundet en ekspropriationsret særlig betænkelig. Saaledes udtaler næringskomite nr. 2 i sin indstilling om vasdragsloven af 1848, at «opdæmninger til fabrikdrift vistnok i deres middelbare virkninger kunne have den høieste grad af almen gavnlighed»; komiteen fandt imidlertid ikke at turde anbefale ekspropriationsret til andre øiemed end jordmons forbedring og færrets eller flødnings fremme. «Hermed har komiteen ikke villet udtale, at opnaaelsen af mekanisk drivkraft for bestandig skulde forblive udelukket fra de øiemed, til hvis befordring lovgivningen kunde tilstede benyttelse af andres grundeindom. Kun har man troet, ikke alene at det maatte blive gjenstand for nøagtigere overveielser og granskninger at bestemme, under hvilke særegne betingelser en saadan ret kunde indrømmes, men tillige at lovgivningen om ekspropriation bør udvikle sig skridtvis, at der ikke bør gjøres for meget paa en gang, og at de dele af denne materie, der have de klareste og sterkeste grunde for sig (d. v. s. ekspropriation til fremme af jordbrug, færrel og flødning) først bør bringes paa det rene, forinden man indlader sig paa dens vanskeligere og tvilsomme¹ sider.»

¹ Udhævet her.

Vasdragslovskommissionen af 1887 gjorde en betydelig indrømmelse til industrien. Men det var meget langt fra, at der foregik nogen «Umvertung aller Werte». I sammenligning med den ekspropriationsret, som ikke alene samfærsel, men ogsaa jordbrug og skogsdrift nyder, er industriens fremdeles sterkt begrænset.

En meget karakteristisk ytring heraf er det f. eks., at en jordbruger, selv om hans brug er aldrig saa lidet, har en tvangsret til at skaffe sig hensigtsmæssig adkomst til alfar vei (se lovene om tvungen afstaelse af grund til gaardsvei af 17de juni 1869, 18de mai 1876 og 27de juli 1896), naar det ved skjøn godtgøres, «at nytten for ham er overveiende i forhold til den skade, som vil forvoldes grundeieren» (l. 1869 § 1, jfr. l. 1896 § 1); et fabrikanlæg har derimod endnu ikke faaet nogen ekspropriationsret til at skaffe sig adkomst til vei, jernbane eller vandkommunikationer, selv om det gjælder aldrig saa store interesser. Indrededepartementet foreslog i en skrivelse til justisdepartementet, at der til propositionens § 27, lovenes § 25, skulde gjøres et tillæg, som gav en saadan ret. Departementet udtaler herom: «Man er derhos af den mening, at der i forbindelse med den i § 27 indeholdte bestemmelse om adgang til ekspropriation til industrielle øiemed vil paa-kræves en bestemmelse om adgang til ogsaa at ekspropriere grund til vei-, kanal- eller jernbaneanlæg fra forhaandenværende vei, kanal eller jernbane til anlæggets sted, da den ved bestemmelsen forevrig aabnede adgang til ekspropriation formentlig vil kunne blive uden nytte, naar der ikke tillige kan eksproprieres grund til den for anlæggets tilførsler og afsætning fornødne kommunikation» (Proposition O. for 1887 nr. 13, s. 12, 2den spalte). Man maa utvilsomt give arbeidsdepartementet ret heri. Men forslagets skjæbne viser, hvor ængstelig lovgiveren har været for at give tvangsret til

fremme af industriinteresser paa bekostning af jordbrugsinteresser. Departementets forslag blev forkastet i den kongelige proposition og heller ikke optaget af stortingen. Det heder i justisdepartementets foredrag: «At tillade ekspropriation i det nævnte øjemed vilde imidlertid efter departementets mening ikke være uden betænkelighed. At der havdes adgang til paa denne maade at skaffe forbedrede kommunikationer, kunde vistnok ofte være ønskeligt. Men departementet er tilbørligt til at antage, et en saadan adgang i mange andre tilfælde vilde være ligesaa meget, om ikke mere paakrævet end i det her omhandlede. Bortseet fra den særlige bestemmelse for bergverkers vedkommende har imidlertid lovgivningen kun under meget indskrænkede betingelser indrømmet en saadan ret. Man har derfor fundet det rigtigst ikke at gjøre noget saadant tillæg til § 27 som af indredepartementet foreslaaet» (Proposition O. for 1887 nr. 13, s. 12, 2den spalte). Jfr. hermed ogsaa justiskomiteens indstilling (Indst. O. I for 1887 ved § 25), der tiltræder propositionens «betænkelighed ved, som af indredepartementet foreslaaet, at udvide ekspropriationsretten efter denne § til ogsaa at gjælde fornøden grund for ataabne industrielt anlæg adgang til at komme i direkte forbindelse med forhaandenværende vei-, kanal- eller jernbaneanlæg».

Karakteristisk som vidnesbyrd om lovgiverens vurdering af kollisioner mellem landbonæringens og fabrikvirksomhedens interesser er ogsaa bestemmelsen i vasdragslovens § 19: «Eier af bergverk, fabrik eller andet industrielt anlæg er berettiget til af mellemliggende grunds eiere at erholde afstaaet den fornødne grund til ledning af vand, saavelsom til anlæg af kraftledninger, hvor saadant uden væsentlig hindrer eller ulempe for grundeieren kan

skø¹ mod erstatning efter skjøn. Selv om de aller største fabrikinteresser staar overfor det mindste jordbrug, kan fabrikeieren med andre ord ikke tiltvinge sig en ret efter § 19, saasnart det vilde medføre væsentlig hinder eller ulempe for grundeieren. Derimod stiller loven ikke saadanne betingelser, naar det gjælder ekspropriation til en gaardsvei; her kræves det kun, at nytten for eksproprianten er «overveiende i forhold til den skade, som vil forvoldes grundeieren».

For at fremme flødningen i et vasdrag er ifølge vasdragslovens § 49 «enhver grundeier pligtig til, naar anlæggets nødvendighed eller nytte for tømmerdriften ved skjøn er godtgjort, saavel at afstaa den fornødne grund som at finde sig i den skade eller indskrænkning, anlægget eller dets benyttelse maatte medføre for hans eiendom eller eiendomsherlighed, mod godtgjørelse eller afgift, der i mangel af mindelig overenskomst bestemmes ved skjøn». Naar det gjælder tømmerdriften, opstiller loven ingen saadanne «særegne betingelser», som dem, lovgiveren endnu i 1887 har sat for en fabiks ekspropriationsret. «Spørsmalet om anlæggets indretning og omfanget af de afstaaelser og indskrænkninger, der skulle paalægges grundeieren, afgjøres . . . ved skjøn.» Men skjønnet kan ikke negte anlægget, dersom dette maa indrømmes at være til nytte for tømmerdriften, og skjønnet staar ogsaa helt frit i afgjørelsen af ekspropriationens omfang.

Se videre vasdragslovens § 38: «Naar nogen eier eller bruger mangler vand til sin jords bedre dyrkning, og saadant kan erholdes uden skade for andenmands eiendom eller brug, og uden at oversvømmelse eller

¹ Til anlæg af elektriske kraftledninger kan der nu efter lov af 28de juli 1894 gives tilladelse under de samme betingelser, som vasdragslovens § 25 opstiller.

elvebrud paa omliggende jorder derved kan befrygtes, skal det være ham tilladt at lede vandet til sin eien-dom og i denne hensigt at opdæmme samme saavel-som at lægge grøfter eller render gjennem anden mands grund under iagttagelse af forskrifterne i §§ 32—34. Viser det sig, at vandets eier i fremtiden faar behov for dette, har han ret til at tage samme tilbage mod at betale erstatning for de til ledningen benyttede damme eller grøfter, forsaavidt disse skjønnes at være ham til nytte. Dog er den, der har anlagt ledningen, berettiget mod erstatning at kræve anlægget bibeholdt, forsaavidt det ved skjøn befindes, at dette er af over-veiende vigtighed for hans eiendom, og vandets eier ikke berøres retten til at benytte samme til hus-brug eller til sin jords dyrkning.» Derimod er det ikke til hinder for ekspropriantens ret, at eieren berøres vand til industrielt brug; i denne kolli-sion er det tilstrækkeligt, at vandet er af over-veiende vigtighed for jordbruget. Jfr. hermed vas-dragslovskommisionens motiver, s. 51: «Kommissionen er gaaet ud fra, at vandforsyning til husbrug har det sterkeste krav og maa gaa foran for vandets benyt-telse til jordens dyrkning; medens denne igjen bør gives fortrinnet for dets anvendelse til indu-strielt brug» (jfr. indst. O. I for 1887, s. 13).

At man heller ikke til jorddyrkning kan ekspro-priere vand fra den, som selv har brug for det hertil, selv om ekspropriantens interesse maatte være meget større, er et udslag af det før omhandlede princip i ekspropriationsretten, som loven og motiverne har ud-talt ogsaa i denne forbindelse: «at ekspropriation ikke bør tilstaaes under ligeartede behov paa begge sider». Og det er udslag af det samme princip, naar loven opstiller den betingelse, at den vandledning, som skal tjene til at dyrke den enes jord, ikke maa gjøre

skade paa den andens. Men i § 38, sidste punktum, har loven lempet paa dette princip til fremme af jordens dyrkning. Selv om en vandledning er til ulempe, endog væsentlig ulempe for en anden eiendom, kan den kræves, naar skaden «skjønnes at være ringe i forhold til anlæggets nytte for jorden». Her stiller loven med andre ord kun en relativ betingelse, medens den i § 19 gør det til en absolut betingelse for en fabriks ret til at anlægge en vandledning, at det kan ske «uden væsentlig hinder eller ulempe for grundeieren» — uden at loven tager hensyn til nytten for eksproprianten.

Og aller tydeligst træder lovholderens forskjellige vurdering af jordbrugsinteressen og industriinteressen frem deri, at en fabrik overhovedet aldrig kan ekspropriere selve vandretten, medens en saadan ekspropriationsret er tilsagt jordbruget, uagtet eieren derved børves industriel drivkraft.

Jeg skal ikke her udtales nogen mening om, hvorvidt lovens princip er rigtigt eller ikke. Men det er forklarligt, at lovholderen har seet og afgjort striden paa denne maade i et land, hvor allerede naturen har givet industrien saa meget og jordbruget saa lidet.

Der kan vel efter dette ikke godt være nogen tvil om, at ikke alene samfærslen, men ogsaa jordbruget og skogsdriften fremdeles har førsteretten i kollision med fabrikinteresser.

Men om lovholderen har tilkjendegivet, at det ene formaal bør seire, dersom ekspropriationskravene samtidig gjøres gjældende, kan man ikke deraf uden videre slutte, at det prioriterede formaal har ret til at fordrive det andet, ogsaa naar dette allerede har i verksat et ekspropriationsforetagende.

Naar det gjælder direkte almen nyttige foretagender, særlig til fremme af samfærslen eller større distrikters flødning, da maa — som vi har seet — ekspropriationsretten kunne udøves ogsaa mod en ældre ekspropriant.

Hvis derimod begge ekspropriationer direkte kun sker til fremme af enkeltmænds interesser, maa nye ekspropriation være udelukket, selv i de tilfælde, hvor loven tydelig har givet den nye interesse fortrinnet. Saameget mere maa dette gjælde, naar det ældre ekspropriationsformaal af lovgivningen er ligesat tillet med det nye, f. eks. i en kollision mellem en gaards veiret, ekspropriert efter lov af 27de juli 1896, og en skogejers flødningsret efter vasdragslovens § 49. Og aller tydeligst er ekspropriationen udelukket, naar den gjældende lovgivning netop har givet den ældre ekspropriant fortrinnet.

En retssætnings rigtighed træder ofte klarest frem, naar man tænker sig, at den modsatte regel gjaldt. Lad os tænke os, at en ekspropriant naarsomhelst kunde kastes ud af sin besiddelse af en ny ekspropriant. Lad os f. eks. tænke os, at en brugseier i 1888 med hjemmel af vasdragslovens § 25 har faaet kongelig tilladelse til at opdæmme en indsø. Han betaler f. eks. kr. 40 000,00 i skadeserstatning til grundeiere, eiere af teglverk o.s.v., og han opfører et damanlæg for kr. 100 000,00 og fabrikanlæg for kr. 200 000,00. Grundeiere, sagbrug, teglverk og andre industrielle anlæg ved indsøen indretter sig efter den nye tilstand. Paa grund af forandrede konjunkturer maa imidlertid den nye fabrik kort tid efter stanse. Den kraft, som er vundet ved damanlægget, er saagodtsom værdiløs, da den ikke kan udnyttes paa stedet, og afstanden til industristeder er saa stor, at en kraftoverføring endnu er teknisk eller økonomisk uiverksættelig. Under den almindelige skuf-

felse over de feilslagne beregninger optager grundeiere ved indsøen en gammel plan om at udtape indsøen under dens gamle vandstand, da man derved kan tærlægge store sumper til dyrkbar mark. Vi tænker os, at kanaldirektøren interesserer sig sterkt for landbrugs-næringen, og at regjeringen giver grundeierne tilladelse til at ekspropriere damanlægget og at sænke indsøen mod dameierens protest. Jordeierne sætter store grøftningsarbeider igang; og om nogle aar ligger de tidligere sumper opdyrket til nye gaarde med frodige agre og enge. Men saa har atter konjunkturerne skiftet, og i mellemtiden har elektrotekniken gjort store fremskridt. Og saa begynder dansen paanyt; saa skal det hele igjen under vand, netop som de enkelte og landet skal begynde at høste frugterne af arbeidet. Indtil konjunkturerne atter har skiftet.

Naar man sætter sig ind i, hvad en saadan retsorden vilde føre til, bliver det klart, at for kollisioner mellem private ekspropriationsformaal maa man ogsaa de lege ferenda opstille den sætning, som vasdragslovkommissionen har utalt: at den, som sidder med ekspropriantens ret, ikke kan fordrives af en ny ekspropriant, ikke engang i det tilfælde, at loven har givet den nye ekspropriants formaal prioriteten. Det vilde afskrække enhver foretagsomhed, dersom man aldrig skulde kunne være sikker paa at beholde det anlæg, som man har iverksat med store erstatninger og omkostninger mod en uvis fordel; dersom man skulde løbe ikke alene dén risiko, som et foretagende altid fører med sig, men ogsaa være utsat for, at en vakker dag kommer der en ny ekspropriant, som har formaaet at overbevise regjeringen om, at den nye interesse er betydelig større, og at han derfor maa gaa fra det hele; opgive det mod en skjønsmæssig erstatning, fastsat paa en tid, da konjunkturerne er ham særlig uheldige.

Og ikke alene af hensyn til den ældre ekspropriant, men ogsaa af hensyn til ekspropriaterne og alle de andre, som har indrettet sig efter den nye tilstand, maa en ny ekspropriation med nye omveltninger være udelukket.

Der maa engang blive fred i den økonomiske samfundsordning. Ellers bortriver man selve grundlaget for al planmæssig økonomisk virksomhed og dermed for bygdernes og samfundets trivsel i det hele.

Hermed skal det selvfølgelig ikke være sagt, at den ordning, som er frembragt ved en ekspropriation, skal være til dagenes ende. Heller ikke en ekspropriant bør kunne sætte et evigt stængsel for større interesser, selv om det kun er enkeltmænds. Loven har givet ham den sterkeres ret i den kollision, hvori han dengang stod. Men derfor kan man ikke antage, at loven har villet give ham en uangribelig ret, som aldrig maa røres, selv om dens skatte er udtømte. Det kan ikke have været lovgiverens mening at tilsiige ham en absolut ret, som ikke ved senere lov skulde kunne ændres. Der maa være adgang til en omvurdering af værdierne overensstemmende med den økonomiske og sociale udvikling; adgang til at skaffe ogsaa store privatinteresser en ret, som svarer til deres betydning i samfundets husholdning. «Men det er alene lovgiveren, der kan afgjøre, hvilke interesser der skulde vige pladsen.» Her, i kollisioner mellem private eksproprianter, maa vasdragslovscommissionens regel gjælde. Dette princip følger med nødvendighed af vor ekspropriationslovgivnings system. Det vil maaske bedst fremgaa af et par eksempler:

Nogle afsidesliggende gaarde kan nu, efterat der er lagt ny hovedvei gjennem dalen, skaffe sig adkomst til kjøreveien. Med hjemmel af lov om tvungen afstaaelse af grund til gaardsvei (l. nr. 14 af 27de juli 1896

§ 1) eksproprierer opsidderne den fornødne grund og oparbeider med store opofrelser en brugbar kjørevei. Senere kommer imidlertid en skogeier og kræver i henhold til vasdragslovens § 49 ret til at anlægge en tømmerrende gjennem det fjeldskar, hvori veien er lagt, og som danner den eneste økonomisk overkommelige fremkomst for kjøreveien. Det er ved skjøn godt gjort, at tømmerrenden vil være til nytte for tømmerdriften. Og naar dette er godt gjort, er «enhver grundeier», siger loven, «pligtig til saavel at afstaa den fornødne grund som at finde sig i den skade eller indskrænkning, anlægget eller dettes benyttelse maatte medføre for hans eiendom eller eiendomsherheder». Paragrafen opstiller ikke nogen anden betingelse for de flødendes ekspropriationsret. Skjønnet skal vistnok afgjøre spørsmålet om anlæggets indretning og omfanget af de afstaaelser og indskrænkninger, der skal paalægges grundeieren; men skjønnet har ikke faaet nogen myndighed til at negte afstaaelse af den grund, som nødvendigvis må afstaaes, dersom tømmerrenden overhovedet skal bygges — hvorledes den saa indrettes. Paa samme maade, om skogeieren krævede ret til at ekspropriere en vandledning, som en eller flere gaarde selv havde anlagt efter ekspropriation ifølge kongelig tilladelse (vasdragslovens § 36); lovens § 49 har heller ikke for dette tilfælde henlagt vurderingen af de modstridende interesser til skjøns mændene; og det vilde ligge ganske udenfor loven, om man her i dette tilfælde vilde lade kongen eller en anden administrativ autoritet afgjøre sagen.

Spørsmålet om den nye eller den ældre ekspropriant skal seire, er med andre ord et retsspørsmål, som dommeren har at afgjøre. Men det kan umulig være lovens mening at ville give dommeren adgang til at prøve, hvilken interesse er den sterkeste

i det givne tilfælde: gaardenes interesse i veien eller vandledningen eller skogeierens interesse i tømmerrenden. Dertil vilde neppe mange dommere have de fornødne forudsætninger. Lovens mening maa følgelig være, at dommeren alene har at prøve arten af de kolliderende ekspropriationsformaal, saaledes som denne er vurderet i loven: hvor han finder, at det nye paa grund af sin art maa være ment at skulle gjælde i kollisionen ogsaa mod et ældre anlæg af en vis art, f. eks. hvor et jernbane- eller kanaleriseringsanlæg kræver at ekspropriere en privat veiret eller en fabriks opdæmningsret, der har han at fremme ekspropriationen; men ellers kan hans afgjørelse altid kun være det negative: at en ekspropriationsret ikke bestaar overfor den ældre ekspropriant. Dommeren kan saaledes i det nævnte eksempel ikke give skogeieren ret til at ekspropriere veien, selv om den økonomiske interesse i tømmerrenden var mange gange saa stor som den rent økonomiske interesse i veien.

I nogle tilfælde har loven vistnok foreskrevet et skjønsmæssigt opgør mellem de modstridende interesser. Saaledes har lov om tvungen afstaaelse af grund til gaardsveie ladet et ekspropriationsskjøn afgjøre, om nytten for eksproprianten er overveiende i forhold til den skade, som vil forvoldes grundeieren; i andre tilfælde skal f. eks. kongen foretage dette opgør; saaledes skal han efter vasdragslovens § 36 jfr. § 65 undersøge, om den nyte, en vandledning bringer, er betydelig i forhold til den skade, anlægget medfører. Men det, ekspropriationsskjønnet eller kongen i alle disse tilfælde kan afgjøre med bindende virkning for parter og dommer, er alene, om en ekspropriationsberettiget interesse i værdi overstiger en ikke-exspropriationsberettiget interesse; ekspropriationsskjønnet eller kongen kan ikke med bindende virkning afgjøre prior-

riteten mellem flere hver for sig ekspropriationsberettigede formaal; det er ogsaa i disse tilfælde et retsspørsmaal, som hører under domstolene. Og aller mindst kan et ekspropriationsskjøn eller en administrativ myndighed afgjøre prioritetsspørsmalet mellem en ældre og en nyere ekspropriant. Dersom man vilde antage, at skjønsmyndigheden i disse tilfælde skulde være kompetent til at foretage ogsaa dette retslige opgør, vilde man komme til høist eiendommelige resultater. Lad os tænke os, at tidsfolgen havde været omvendt i kollisionen mellem flødningssretten og veiretten: skogeieren har først ekspropriert grunden til en temmerrende; senere kræver gaardeierne grunden afstaaet til vej; her skulde da skjønsmændene afgjøre spørsmalet; i det modsatte tilfælde derimod dommeren; her skulde den ældre ekspropriant kunne fordrives, i det omvendte tilfælde derimod aldrig. Eller lad os tænke os, at en gaardbruger har faaet kongelig ekspropriationstilladelse til at anlægge en vandledning (vasdragslovens § 36), og at en anden gaardbruger senere eksproprierer grund til en vej, som vil afskære vandaaeren. Her skal ekspropriationsskjønnet kunne udslette vandretten, dersom det finder, at veirettens nytte er overveiende. Hvis nu vandrettens eier ikke slaar sig tiltaals med denne afgjørelse, maatte han da (hvis grunden endnu var urørt, eller vandføringen lod sig gjenoprette) igjen kunne ekspropriere retten tilbage, dersom kongen — skjønsmyndigheden i vandspørsmaal — fandt vandretten vigtigere. Og paa den maade kunde naboskabet stadig fortsættes. Loven har nemlig sidestillet de to skjønsmyndigheder; de er suveræne hver i sit fag. Loven kjender ingen appelinstans i disse koncessionsspørsmaal.

De anførte eksempler tør være tilstrækkelige til at vise, at prioritetsspørsmalet mellem to ekspropria-

tionsberettigede formaal aldrig kan afgjøres af skjens-myndigheden; at det i alle tilfælde er et retsspersmaal, som henhører under dommeren; og at dommeren aldrig kan foretage et opgør af de interesser, som i det givne tilfælde staar mod hinanden, men alene en prøvelse af, hvorvidt det nye ekspropriationsformaal efter sin art maa være tilsagt en ubetinget forret.

Vender vi efter dette tilbage til det foreliggende spørsmaal: om Glommens brugseierforening vilde have kunnet ekspropriere den bestaaende regulering, dersom denne havde været udført af de interesserede distrikter eller af Oplandske dampskibsselskab, kan svaret ikke være tvilsomt.

Den nye regulering er — for at bruge arbeidsdepartementets betegnelse i resolutionsforedraget (dok. nr. 12, s. 9) — «en foranstaltung væsentlig i den private brugsdrifts interesse». Den bestaaende regulering er derimod iverksat i et direkte almennytigt formaal: at fremme samfærslen for store og frugtbare distrikter — i et formaal, som selv vilde have været ekspropriationsberettiget overfor den private brugsdriftsinteresse¹, om brugseierforeningen først havde foretaget en regulering. Dette følger, som vi har seet, af ekspropriationsrettens første grundsætning i alle lovgivninger: at den mere singulære interesse maa vige for den almene. Og denne grundsætning er for vandragsretten endog udtrykkelig udtalt i lovens § 28: Kongen kan bestemme, at «kanal- og dæmningsanlæg eller andre indretninger, som nogen til eget brug maatte

¹ At en saadan ekspropriation i nutiden vilde falde saa kostbar, at retten praktisk talt ikke vilde kunne benyttes, fordi andre samfærsmidler vilde være billigere, er en helt anden sag, som ikke gjør nogen forandring i kollisionens juridiske bedømmelse.

have anlagt, skal overlades til almindelig benyttelse mod erstatning for den værdi, anlægget ved afstaaelsen har, og for den skade og indskrænkning, eieren ved dets almindelige benyttelse vil lide». Ogsaa i tilfælde, at brugseierforeningen selv havde ekspropriert ret til opdæmning og udtagning, kunde man i samfærslens interesse have ekspropriert ret til at benytte dæmningsanlægget paa den maade, at vandstanden altid holdtes paa den for dampskibsfarten nødvendige høide, selv om brugseierforeningen derved vilde have mistet den væsentlige fordel ved opdæmningen.

Nu har det rigtignok været gjort gjeldende, at det bestaaende reguleringsanlæg har tabt det meste af sin betydning for det øiemed, hvori det blev udført.

Herved er imidlertid straks at merke, at selv om den ældre ekspropriant skulde have tabt sin interesse i at benytte sin ret, bestaar dog retten juridisk seet ligefuldigt, saalænge han ikke har opgivet den. Det vil kunne være grund for lovgiveren til at skride ind, dersom den stiller sig i veien for vigtige interesser. Men koncessionsmyndigheden -- kongen eller ekspropriationsskjønnet — kan ligesaaledigt her som ellers afgjøre dette rets spørsmaal om prioriteten mellem to eksproprianter.

Med hensyn til det faktiske spørsmaal: hvor meget reguleringen har tabt i betydning for det øiemed, hvori den blev udført, maa jeg ogsaa her udtrykkelig tage den reservation, at derom kan jeg ikke have nogen begrundet mening. Jeg skal blot nævne, at selv om farbargjørelsen af Vormen fra Minne til Eidsvold havde været reguleringens eneste øiemed, da synes den ikke at have mistet al betydning i saa henseende, efterat jernbanen er forlænget. Det har jo nemlig netop været paaberaabt som noget, der giver den nye regu-

lering ogsaa en vis direkte almeninteresse, at Vormen i forbindelse dermed skal farbargjøres længer nedover, til Haga jernbanestation. (Jfr. bl. a. statsraad Lehmkuhls foredrag i Stortingsforh., s. 439.) Og da maa vel ogsaa seilleden Minne—Eidsvold fremdeles have nogen betydning ved siden af jernbaneforbindelsen. Chefen for arbeidsdepartementet har heller ikke udtalt noget mere, end at reguleringsanlægget i denne henseende «ikke længer har den betydning, som det havde i 50-aarene» (Stortingsforh., s. 439); og derom er naturligvis alle enige.

Imidlertid var — som vi har seet — Vormens farbargjørelse ikke det eneste formaal med reguleringen. Øiemedet var tillige at skaffe bedre havne i Mjøsen. Og det tør være, at betydningen heraf snarere har tiltaget med udviklingen end aftaget.

Og naar der spørges om et ekspropriationsanlægs eksistensberettigelse, har man selvsagt ikke bare at tage i betragtning den interesse, som udtrykkelig blev udtalt, men ogsaa andre interesser, som reelt var tilstede. Om det havde været saa, at reguleringen, dengang den blev udført, kun havde til hensigt at farbargjøre Vormen, og den viser sig at have betydning for samfærslen ogsaa i andre henseender, for dampskibsfarten paa selve Mjøsen og for tømmerfloden, da nyder selvsagt disse interesser rettens beskyttelse ganske paa samme maade som interessen i at farbargjøre Vormen. Den procedure, som førtes i stortingsdebatten om, hvad der var hensigten med reguleringen, er uden enhver betydning, ikke alene for sagens økonomiske vurdering, men ogsaa for dens juridiske bedømmelse. Det er endog ganske ligegyldigt for sagen, om de andre fordelagtige følger var mere eller mindre beregnete. Om en mand saaledes har ekspropriert ret til at grave afledningsgrøfter over en andens grund for at opdyrke myr-

sumperne paa sin eiendom, og det viser sig, at tørslægningen ogsaa har gjort den — maaske større — nytte, at hans agre nu er mindre frostlændte, da er ingen i tvil om, at han ligesaavel kan kræve denne fordel vurderet og erstattet som værdien af de opdyrkede myrer — i tilfælde af ekspropriation til en opdæmning, hvorved de tørlagte myrer igjen forvandles til sumper.

Og man har ikke alene at spørge om, hvilken interesse det nu vilde have for Mjøsdistrakterne at iværksætte en saadan regulering; man maa tillige tage i betragtning interessen i at bevare den regulering, som engang er udført, og de kommunikationsmidler og andre anlæg, som knytter sig til reguleringen, med andre ord: interessen i at bevare det bestaaende.

Endelig maa man selv sagt, naar man skal veie interessen i den ældre regulerings bestaaen, ikke alene tage hensyn til den skade, som vil bevirkes ved den nuværende dæmnings sløifning, men ogsaa den videre skade, som maatte følge af den nye regulering, sammenlignet med den naturlige vandføring.

Nu er det vistnok saa, at de fordele for samfærslen, som den gamle regulering bringer i sammenligning med den naturlige vandføring, og som altsaa vilde tabes ved Sundfosdammens sløifning, disse fordele vil delvis blive gjenoprettet, dels ved den nye regulering, dels (rigtignok kun midlertidig) ved mudring i Vormen. Men det er, saavidt jeg kan se, paa det rene, at det kun bliver delvis: Naar vandet udtappes, vil vandstanden i Mjøsen efterhvert synke fra 0,7 m. over den nu regulerede vandstand til 1,5 m. under denne vandstand. Der vil altsaa være en tid, fra slutten af januar til april (jfr. dok. nr. 12, s. 71 og s. 21 øverst), da vandstanden bliver indtil 1,5 m. lavere end nu. Og den nye art hindringer for samfærslen, nemlig ved udtapningens skadelige indflydelse paa isveiene i Mjøsen,

Glommen og Øieren, vil ikke — eller ialfald blot delvis — kunne kompenseres, derved nemlig at Mjøsen bliver tidlige isfri om vaaren. Hvilke mangler den projekterede regulering alt i alt vil have for samfærslen i sammenligning med den nu bestaaende tilstand, derom er meningerne temmelig afgivende.

For det spørsmaal, vi her drøfter, nemlig hvorvidt brugseierforeningen vilde have havt ekspropriationsret overfor det nuværende reguleringsanlæg, dersom dette havde været udført af de interesserede distrikter eller en enkelt privatmand, er imidlertid denne strid i virkeligheden uden betydning. Thi selv om den nye regulering havde fremmet samfærslen for Mjødistrikterne ligesaa godt som den nuværende, vilde ekspropriation have været udelukket. Det gjælder nemlig ikke her alene et uvæsentligt indgreb i den ældre ekspropriants ret, saaledes som tilfældet er med en veiomlægning eller servitut paa en vej; ekspropriationen gaar jo her ligefrem ud paa helt at fordrive den ældre ekspropriant, at ekspropriere selve reguleringsretten. Og da er, forsaavidt det er samfærselsinteressen ved den nye regulering, brugseierforeningen gjør gjældende, ny ekspropriation udelukket allerede ved den grundsætning, som vasdragsloven har utalt bl. a. i § 14: at man ikke kan ekspropriere fra en (ligesaa stor og) ensartet interesse. Og end mindre kan man da ekspropriere i den identiske interesse: at fremme den samme samfærsel, som den ældre ekspropriation har fremmet, og paa den samme maade. Staten har undtagelsesvis givet sig selv en saadan ret, nemlig ved loven af 7de juli 1897 om ekspropriation af jernbaner og lov af 29de april 1899 § 2 om ekspropriation af telefon- og telegrafanlæg. Men disse bekræfter yderligere den ovenfor nævnte regel. Uden speciel lovhemmel vilde staten ikke engang have kunnet ekspropriere en smal-

sporet privat- eller kommunalbane for at omlægge den til bredsporet, uagtet denne er et fuldkommere samfærsmidde. Ikke engang staten vilde i vasdragslovens bestemmelser have havt hjemmel til at ekspropriere den bestaaende regulering, om denne havde været udført af en privat eller af de interesserede kommuner; den maatte isaafald have givet en speciel lov herom. Saamæget mindre kan da den private brugseierforening have en saadan ret. Skulde kongen kunne give brugseierforeningen ret til at ekspropriere Sundfos-anlægget, maatte han ogsaa kunne give et grubeselskab ret til at ekspropriere f. eks. Hell—Sundebanen.

En ekspropriationsret over den bestaaende regulering kan den kongelige resolution saaledes ikke give Glommens brugseierforening; den er udelukket af en dobbelt grund: fordi den bestaaende regulering er en offentlig stats eiendom, som ikke kan vurderes i penge, og fordi den er skeet til fremme af et formaal, som vilde have hindret ny ekspropriation, endog om den havde tilhørt en privatmand. Hindringen mod den nye regulering maatte derfor fjernes paa anden maade.

2. Har kongen ret til at nedlægge reguleringen uden stortingets samtykke?

a. Jeg skal først undersøge, om der kan paavises nogen lovhemmel for en saadan ret.

Chefen for arbeidsdepartementet har i denne forbindelse anført vasdragslovens § 72: «Vil eieren opgive anlægget, har han betimelig derom at underrette vedkommende naboer o.s.v.» (Stortingsforh., s. 444^s). Denne bestemmelse forudsætter rigtignok et privat anlæg, og kan derfor ikke paaberaabes som hemmel for nedlægning af et statsanlæg.

Man behøver imidlertid ingen lovhjemmel for den sætning, at staten i forhold til de interessererede distrikter er berettiget til at sløife reguleringsanlægget. De har intet retskrav paa fremdeles at nyde den fordel, som staten har ydet ved reguleringen. Men staten maa rigtignok, som vi har seet, betale erstatning til dem, som den har tvunget til at indrette sig efter den nye vandstand.

Men dette, at staten overfor de private har ret til at nedlægge Sundfosdammen, har selvfølgelig intet med det spørsmaal at gjøre, som det her gjælder, nemlig om kongen overfor stortinget er berettiget til paa egen haand at beslutte en saadan nedlægning. Selv om § 72 ogsaa havde gjældt statsanlæg, indeholder den ligesaaledt nogen saadan konstitutionel kompetenceregel, som den udtaler sig om, hvorvidt det er et aktieselskabs direktør eller dets repræsentantskab eller generalforsamling, som kan beslutte at nedlægge selskabets reguleringsanlæg. Herpaa har chefen for arbeidsdepartementet ogsaa været opmerksom. Han udtaler — efter at have citeret paragrafen —: «Der synes jeg, at staten har fuld juridisk hjemmel for at sløife anlægget. Den anden side er den, at man kunde sige som saa: Ja, dette kan gjøres, men dette maa stortinget gjøre.» «Men — fortsætter han — dette er ikke en holdbar betragtning.» Det ser efter dette ud, som om man har tænkt sig, at hjemmemen for kongen til at disponere over statens reguleringsanlæg uden stortingets samtykke er at søge i en ret for kongen til at nedlægge Sundfosdammen. Statsraadens senere udtalelser synes imidlertid at vise, at det alligevel ikke kan være heri man har søgt hjemmemen. Han udtaler nemlig videre: «Det er tillagt regjeringen gjennem kongelig resolution at afgjøre, naar et reguleringsarbeide skal kunne gjennemføres eller ikke. Og den omstændighed, at der kommer

en eller anden eiendom i veien for en saadan regulering, det være en statseiendom, en kommunal eiendom eller en privat eiendom, det kan ikke forhindre regjeringen fra at udøve en den ved lov tillagt myndighed.» Det er efter dette vistnok alene kongens myndighed til at give ekspropriationstilladelse, arbejdsmoensteren har tænkt sig som hjemmel. Thi over kommunale og private eiendomme kan han jo ikke paa anden maade træffe nogen forfeining.

Den nævnte bestemmelse i vasdragslovens § 72 indeholder ingen hjemmel for kongen til at sløfe statens reguleringsanlæg uden stortingets samtykke. Og man vil forgjæves lede efter nogen anden lovbestemmelse, som for kanal- og reguleringsanlæg direkte giver kongen nogen bemyndigelse til at nedlægge statsanlæg.

For veianlægs vedkommende har vi derimod en saadan bemyndigelse i veilovens § 2; den siger: «Anlæg af nye hovedveie og omlægning eller nedlæggelse af ældre hovedveie bestemmes af kongen, efterat angjældende amtsformandskabs betenkning er indhentet og, forsaavidt anlægget og omlægningen angaaer, naar de dertil fornødne midler af vedkommende ere bevilgede.» Og der kunde da være spørsmaal om at anvende denne bestemmelse analogisk paa beslægtede anlæg.

Nu finder vi rigtignok ingen tilsvarende regel i lovgivningen om vores øvrige kommunikationsmidler — i lovgivningen om jernbaner, post, telegraf, havnevæsen, lods- og fyrvæsen. Dette er imidlertid i og for sig ikke afgjørende mod en saadan analogisk anvendelse, dersom vi havde grund til at gaa ud fra, at veilovens § 2 alligevel kunde betragtes som udtryk for et almindeligt princip i vor forvaltningsret.

Men derom kan der ikke godt være tale. Grundlovens regel i § 19 blev joisaafald nogetnær betydet

ningsløs netop for de værdifuldeste og vigtigste stats-eiendomme. Skulde kongen have ret til paa egen haand at nedlægge et reguleringsanlæg, maatte han ogsaa have ret til at nedlægge statens jernbaneanlæg, en telegraf- eller telefonlinje, et havneanlæg, en fyrstation o. s. v. Dette vil neppe nogen antage. Men dersom analogien er udelukket, naar det gjælder det nærmest beslegtede, en jernvei, maa den saa meget mere være udelukket ved det mindre beslegtede: et reguleringsanlæg (iverksat uden distriktsbidrag).

Bestemmelsen i veilovens § 2 har sin særegne historiske grund. Den er nemlig en levning af en tidligere endnu større uregelmæssighed i kongens forvaltningsmyndighed paa dette omraade¹. Efter veiloven af 28de juli 1824 havde kongen ogsaa myndighed til at beslutte anlæg af (indenrigske hoved-) veie og til at bevilge de hertil fornødne midler ved en ud�igning enten paa vedkommende amts matrikulskyld eller tillige paa det hele lands matrikulskyld (se lovens §§ 23 og 2). Jfr. herom bl. a. indstilling fra justis-komite nr. 1 1851, Stortingsforh. for s. a., bd. 6, s. 57: «Uagtet den beskattende og bevilgende myndighed ved grundlovens § 75 litra a og d er tillagt stortingen, og endskjønt den senere etablerede kommunallov-givning i det væsentlige tillægger kommunerne ret til at forvalte deres egen økonomi, bestaar dog loven af 28de juli 1824 § 2, som giver den eksekutive magt myndighed til uden noget regnskab eller nogen kontrol at beskatte landets matrikulskyld til veivæsenet, en beskatning paa landdistrikterne, som uafbrudt er fortsat, uagtet stortingen, i medhold af dets grundlov-mæssige ret, allerede i 1836 fandt adgang til at hæve land- og kjøbstad-skatten.»

¹ Jfr. herom ogsaa Skougaard, Det norske veivæsens historie, s. 10 fig.

6 — Schele: Af den norske ekspropriations- og statsret.

Denne særret for kongen i veisager blev, som bekjendt, ogsaa paa det mest energiske fastholdt fra regjeringens side under forhandlingerne om den nye veilov. At stortinget havde frataget kongen beslutnings- og bevilningsretten var den væsentlige grund til de gjentagne sanktionsnegtelser (1845 og 1848). Det var først i 1851 — da stortinget havde adgang til at drive loven igjennem efter grundlovens § 79 — at kongen sanktionerede den nye ordning. Det blev i regjeringens forsvar for den gamle ordning gjentagne gange fremhævet, at veivæsenet krævede særegne regler¹.

Og grundlovsmæssigheden af den gamle ordning forsvarede regjeringen med, at disse hovedveie, som principalt bliver bekostet af amtskommunerne, ikke var statsanlæg, at «det ikke er om bidrag af stats-

¹ De grunde, som regjeringen gjør gjældende i saa henseende, er for det første, at det i striden mellem de forskjellige kommuners lokale interesser gjaldt at hælge afgjørelsen til en «auctoritet, der staar udenfor dem, og hos hvem der maa forudsættes en fuldkommen upartiskhed» (proposition O. for 1848 nr. 51 ad §§ 2 og 4). Og i saa henseende byder — mener den kgl. proposition — regjeringens afgjørelse den største garanti. Thi «med fuld anerkjendelse af den retsindighed, som hos stortingets medlemmer maa forudsættes, er det dog naturligt, at enhver repræsentant vil medbringe en særegen interesse for veiarbeider, som nærmere angaar hans distrikt. Og ihvorvel stortingets beskatnings- og bevilningsmyndighed ikke sjeldent vil faa anvendelse paa gjenstande, med hensyn til hvilke der kan tænkes kollision mellem lokale interesser, saa skal man dog neppe kunne paavise nogen retning af dens myndighed, i hvilken dette saa stadig og ubetinget har sted». Foruden dette hensyn fremhæver regjeringen ogsaa den torhaling at veiarbeidet, som vilde blive følgen, om bevilgningen skulde afgjøres af amtsformandskaber og storting.

formuen, men om gjensidigt bidrag mellem kommunerne indbyrdes, at her handles».

Det vil allerede af dette være klart, at denne singulære regel i veiloven ikke kan overføres paa andre omraader — i strid med den tydelige bestemmelse i grundlovens § 19.

Ogsaa af andre grunde er en analogisk anvendelse af veilovens regel her udelukket. Der er ikke i nogen henseende den l i g h e d mellem tilfældene, som er analogiens eneste retsgrund.

Der er for det første den store forskjel, at «angjældende amtsformandskabs betænkning» skal være indhentet, før kongen fatter beslutning om at nedlægge en hovedvei. Den kræver altsaa dog en udtalelse fra folke-repræsentationen. Men om en saadan kan der ikke godt være tale, hvor det gjælder et ublandet statsforetagende. Her fik man saaledes heller ikke den garanti, som ligger i en saadan betænkning.

Og afgjørende mod en saadan analogi maatte det iethvertfald være, at den nedlæggelse af en vei, som veiloven omhandler, og den nedlæggelse af statens reguleringsanlæg, som det her er tale om, betyder ganske forskjellige ting. Herom mere nedenfor (s. 88—89).

b. Det kunde imidlertid tænkes, at kongen har hjemmel i en anerkjendt **konstitutionel sedvane** for en saadan nedlægning af et statsanlæg.

Under stortingsdebatten blev dette spørsmaal børret bl. a. af professor S t a n g (Stortingsforh., s. 485); han udalte: «Jeg skal nævne et tilfælde, som er i slegt med dette, men hvorom jeg paa forhaand vil sige, at det ikke helt dækker det. Det har mangfoldige gange hændt, at statens bygninger er revet ned efter beslutning af regeringen alene uden stortingsbeslutning nemlig i tilfælde, hvor bygningen ikke længer var til

nytte for staten, og hvor man ikke fandt grund til at vedligeholde den, og derfor ikke søgte stortinget om bevilgning til vedligehold, saa den efterhanden forfaldt.»

Til en fuldstændig belysning af den konstitutionelle praksis i dette stykke vilde der kræves en indgaaende historisk dokumentation, paa den ene side af, hvilke dispositioner kongen har søgt stortingets samtykke til, og paa den anden side af, hvilke dispositioner kongen har foretaget uden at forelægge sagen for stortinget, og hvilke arter forfeininger stortinget isaawald har paatalt, og hvilke det udtrykkelig eller stiltiende har anerkjendt kongen formelt berettiget til. En nøiagtig juridisk bedømmelse af den konstitutionelle praksis med hensyn til kongens retslige og faktiske dispositioner over statens eiendomme støder paa flere vanskeligheder. Det er ikke bare stoffets omfang; det er ogsaa, for den ældre praksis, dokumenternes ufuldstændighed. Og det er videre den forskjellige opfatning, der kan være om, hvad en bemyndigelse f. eks. til at bestyre et sølverwerk, et marineverft, en landeiendom o.s.v. implicite indeholder i denne henseende. Og det er sidst, men ikke mindst den omstændighed, at stortinget ialfald i ældre tider ofte lader en disposition passere upaatalt, fordi den reelt er begrundet, uagtet kongen har overskredet sin myndighed. Jfr. herom bl. a. protokolkomiteens udtalelse i Stortingsforh. 1848, bind 7, s. 42 (indst. XIII): «Paa grund af, at stortingene hidtil ikke have givet udtømmende regler angaaende forvaltningen af statens eiendomme, og at lovgivningen ei heller i denne henseende indeholder fuldstændige bestemmelser, har regeringen anseet sig berettiget til i flere tilfælde at fatte bestemmelse angaaende disposition over offentlige eiendomme, som ellers ifølge grundlovens § 19 henhørte under stortingets myndighed. — Forsaavidt dette forhold kan ansees fremkaldt ved stortingets stil-

tiende samtykke og ved nødvendigheden af, at bestemmelser flettes i de enkelte tilfælde, hvor de fornødne regler savnes, har komiteen, hvor der kun har været tale om brugen af offentlige eiendomme i de for disse bestemte øjemed, og naar de trufne foranstaltninger er befundne hensigtsmæssige og svarende til det offentliges tarv, uden at gjældende bestemmelser ere tilsidesatte, — ikke fundet grund til at paaanke en saadan praksis.»

Den følgende fremstilling gør ikke krav paa nogen fuldstændighed med hensyn til denne praksis. For det aktuelle spørsmaal tør den imidlertid vise sig tilstrækkelig.

Jeg skal først omtale et tilfælde fra den tidligste tid af vor konstitutionelle praksis angaaende nedlæggelse af enkelte dele af fæstninger. (Jfr. Stortingsefterretninger 1814—1833, bind 2, s. 156 flg.). «I henhold til regjeringens indstilling af 19de mai 1815 var det bleven bestemt, at den nordre del af Akershus fæstning skulde sleifes, og at samme tilligemed fæstningens glacier skulde bortsættes til byggepladse; og efter armedepartementets indstilling af 8de oktober 1816 var lignende bestemmelse for Trondhjems fæstnings vedkommende truffet, forsaavidt angik retranchementet mellem Ostens batteri og eksercerbatteriet.» I en adresse til kongen havde stortinget 1818 udtalt den anskuelse, at denne disposition var i strid med grundloven. Efterat kongen i et aabent brev af 22de juni 1818 havde «fastholdt sin magtfuldkommenhed i nævnte henseende», udtaler protokolkomiteen 1821, at det ikke var meningen at «bestride kongens ret til at foretage forandringer ved fæstningerne, dels ved at sløife enkelte verker og anlægge andre istedet og dels ved at omkonstruere de allerede eksisterende, alt efter tidens tarv og befæstningskunstens fremskridt. Stortinget havde, anførte komiteen, tvertimod troet, at kongens

ret til at føre den høieste befaling over rigets land- og sjømagt ligefrem medførte, at han kunde bestemme partiell slofning eller forandrings af de eksisterende fæstningsverker, men at disses fuldkomne tilintetgjørelse eller aldeles nye fæstningers anlæg kun kunde ske i forening med nationalrepræsentationen. Efter dette antog komiteen, at de forfeininger med Akershus og Trondhjems fæstningsverker, som der her var tale om, og som kun angik mindre væsentlige dele af disse fæstninger¹, maatte ansees ganske legale fra regjeringens side. Komiteen begrunder, som vi ser, kongens dispositionsret ikke i grundlovens § 19, men i hans forvaltningsmyndighed efter grundlovens § 25.

Efterat den senere konstitutionelle praksis har trukket meget snevre grænser for kongens ret til juridiske dispositioner over statens eiendomme (jfr. herom nedenfor s. 99 flg.), er imidlertid ogsaa hans faktiske raadighed i tilsvarende grad indskrænket. I nutiden vilde en protokolkomite visselig ikke have fortolket grundlovens § 25 paa denne maade.

Som eksempler paa faktiske dispositioner, som administrationen i den nyere tid har truffet paa egen haand, skal jeg referere nogle tilfælde fra stortingsmeddelelse nr. 10 for 1898 (s. 444 flg.).

(Akershus strafanstalt). «Stenhuggerskuret blev i 1895 dels nedrevet og dels flyttet ind til den nordre fæstningsmur. Grisehuset er i 1884 nedrevet for at give plads for et nyt grisehus. Dette sidste blev imidlertid i 1891 ogsaa nedrevet, da det ved sin beliggenhed lige ind paa anstaltens ydermur frembød en let adgang til undvigelse og derfor ansaaes farligt for anstaltens

¹ Udhævet her.

sikkerhed. Det var derhos saa forfaldent, at det trængte en gjennemgaaende og kostbar reparation, om det skulde blive staaende, og da man ikke havde videre brug for det, efterat det af sanitære grunde var fundet nødvendigt at ophøre med at holde grise ved anstalten, ansaa man det fordelagtigere at nedrive huset.»

(Strafanstalten for kvinder i Kristiania). «En gammel enetages bindingsverksbygning ved hovedbygningens øndre ende blev nedrevet i 1892, da bygningen var saa forfalden, at det ikke lønnede sig at reparere den.»

«Et lidet lysthus af træ i underinspektørens have blev nedrevet i 1895. Huset var aldeles forfaldent.»

(Rotvold sindssygeasyl, s. 445). «En bindingsverksbygning 8,8 m. lang og 5 m. bred inddelt i 3 rum. Benyttedes til hønsehus, men maatte nedrives for at skaffe plads for det nye gjødselhus. Bygningens vægge var desuden saagodtsom fuldstændig opraadnet.»

(Norges landbrugsskole paa Aas, side 447). «En bod i nærheden af den for fabrikation af drænsrør opførte teglovn til opbevaring af færdigbrændte drænsrør. Den blev nedrevet paa grund af ælde.»

«Et bryggerhus paa Aas forhenværende prestegaard, der tjente til bolig for endel af skolens arbeidsfolk. Paa grund af dens brøbstændighed blev den nedrevet, da den ikke lod sig reparere.»

«Samtlige bygninger paa pladsen «Huset», der var faldefærdige, er forlængst nedrevne, og pladsen er inddraget under gaardens drift.»

De fleste er vistnok enige om, at kongen maa have myndighed til at foretage dispositioner af denne art uden at forelægge sagen for stortinget. Og et vist slegtskab er der unegtelig mellem enkelte af disse tilfælde f. eks. nedrivningen af grisehuset paa Akershus og nedrivningen af Sundfosdammen. Men jeg er enig med professor Stang i, at disse og andre, lignende

præcedenser, som kunde paaberaabes, «ikke helt dækker» nedrivningen af Sundfosdammen.

Vi kan imidlertid se helt bort fra tilfældenes faktiske karakter; vi kan ogsaa se bort fra den retslige forskjel, at de ovenfor eksempelvis nævnte forføninger ikke gaar videre end den bemyndigelse, som maa ligge i eiendommenes almindelige, daglige drift, medens det at nedlægge et anlæg ikke godt kan siges at høre med til driften af anlægget. Vi kan se bort fra alt dette. Der er nemlig to andre omstændigheder ved Sundfosdammens nedlæggelse, som gjør enhver sammenligning umulig, og det ikke alene med disse tilfælde, men ogsaa med nedlæggelse af veie efter veilovens § 2.

For det første vil kongen ved at nedlægge Sundfosdammen paadrage staten et betydeligt erstatningsansvar, medens nedlæggelse f. eks. af et bryggerhus ikke paaører staten noget saadant ansvar; og ligeledes er «nedlæggelse af nuværende veie — — — antaget ikke at være forbunden med nogen bekostning» for staten (Stortingsforh. 1845, bind 8, s. 405; jfr. heiestoretsdom i Retstidende 1901, s. 649 flg.). Nu er det ganske vist saa, at brugseierforeningen har erklaaret sig villig til «at overtaage den af arbeidsdepartementet forlangte garanti for, at eventuelle erstatningskrav i anledning af den paatænkte sleifning af Sundfosdammen skal være det offentlige uvedkommende» (Stortingsdok. nr. 12, s. 11, jfr. s. 9). Men derved træder ikke staten ud af sit forpligtelsesforhold til grundeierne. Disse kan — om de vil — kræve erstatningen hos staten. Og denne vil da have at søge regres hos brugseierforeningen. Juridisk seet er altsaa stillingen den, at kongen ved at sløife Sundfosdammen har paadraget staten et erstatningsansvar mod regres til brugseierforeningen.

Men ogsaa af en anden grund er en sammenligning udelukket. Om kongen lader nedrive f. eks. en arbeiderbolig paa Aas formedelst dens brøstfældighed, udelukker han ikke dermed adgangen til at opføre en ny, dersom stortingenet finder en saadan paakrævet; og om kongen nedlægger en vei, er det ikke til hinder for, at man senere kan gjenoptage veien, om det skulde vise sig, at man fremdeles har brug for den; han stænger ikke selve veiretten. Anderledes er derimod stillingen her: At nedlægge Sundfosdammen for at bane adgang til omreguleringen er i realiteten ikke bare en nedrivning af damanlægget; det er selvfølgelig noget helt andet, nemlig en opgivelse af selve reguleringsretten til fordel for brugseierforeningen — hvis da ikke kongen har forbeholdt staten ret til naarsomhelst at kunne kræve, at de nye anlæg fjernes uden udgift for staten. Og det er vistnok ikke meningen.

Der bliver saaledes i virkeligheden kun to muligheder: enten maa resolutionen indeholde en ekspropriationstilladelse mod statens regulerings-anlæg (foran under 1.), eller ogsaa maa den indeholde en afhændelse af statens reguleringsret. Det næste spørsmaal bliver da:

3 a. Har kongen kontraktmæssig opgivet statens reguleringsret?

Jeg har allerede nævnt, at selve resolutionen kun indeholder en ekspropriationstilladelse: Det er kun om en saadan brugseierforeningen har andraget, og det er kun en saadan resolutionen indvilger. Glommens brugseierforening har ifølge dok. nr. 12, s. 2, i skrivelse til arbeidsdepartementet af 16de

december 1905 andraget «om kgl. tilladelse i henhold til vasdragslovens §§ 25 og 26 til at regulere Mjøsen i det væsentlige overensstemmende med en af kanaldirektøren i skrivelse til departementet af 25de maj 1903 afgiven plan». Jfr. udskrift af Glommens brugseierforenings direkitionsprotokol over forhandlingerne i den ekstraordinære generalforsamling 5te april 1906, dok. nr. 12, s. 39: «Bestyrelsens forslag om at erholde generalforsamlingen bemyndigelse til at ansæge kongen om den nævnte ekspropriationstilladelse og til at fremme foretagendet o. s. v. tiltraadtes af følgende af de fremmede repræsentanter: — — —. Kongen har afslaaet koncession efter lovens § 26. Derimod har han givet ekspropriationstilladelse efter § 25 jfr. §§ 29 og 30. Resolutionen siger, «at det i henhold til §§ 25, 29 og 30 i lov om vasdragenes benyttelse m. v. af 1ste juli 1887 bestemmes: 1. at det tillades Glommens brugseierforening at foretage en regulering af Mjøsen» o. s. v. og «2. at den vedkommende i henhold til ovennævnte lovs § 25 tilkommende erstatning bliver at bestemme af mænd, som dertil udnævnes af kongen» (jfr. lovens § 30).

At resolutionen ogsaa, forsaavidt statens reguleringsret angaar, kun indeholder en ekspropriationstilladelse i henhold til vasdragsloven, ikke en kontraktmæssig afhændelse af statens ret, er, som før nævnt, ogsaa klart udtalt af chefen for arbeidsdepartementet (se foran s. 35).

Fra enkelte repræsentanter fremkom derimod under stortingsdebatten ytringer, som synes at vise, at man har opfattet resolutionen som et kontraktmæssigt tilsagn. Saaledes udtalte professor Stang (Stortingsforh., s. 484₁): «Tilfældet er nok det, at en resolution som denne er saa bindende, som en kontrakt¹ kan blive.»

¹ Udhævet her.

Længere nede siger han rigtignok: «Enhver er enig i, at hvis kongen udsteder skjede paa en stats-eiendom, kan han ikke gjøre det om igjen imorgen; men det tilfælde, som her foreligger, at man giver en bevilling til et arbeide af denne art, det mener jeg maa sammenligne¹ med det, at der er givet en privat ret.» Men hans senere argumentation forudsætter igjen, at resolutionen virkelig er en kontrakt; han utdaler nemlig videre: «Saa siger man, at den skal være bygget paa vildfarelser, og at den af den grund skal være ugyldig. Ja det er et emne, som maa interessere alle jurister i høi grad, for der er intet, som mere har optaget den juridiske teori end læren om vildfarelser, men der er heller ingen lære, som spiller en mindre rolle i det praktiske liv; thi vi ved alle, hvor langt man kommer, hvis man overfor en kontrakt¹, som man har sluttet, gaar til modparten efterpaa og siger: jeg har underskrevet dette, men jeg svævede i vildfarelse. Jeg tror, at hvis der ikke er noget at lægge den anden tillast, hvis han ikke har forfulgt noget, har optraadt uhæderligt, saa kommer man ikke langt med det.» Og endnu mere gjælder det den følgende begrundelse for resolutionens gyldighed: «Saa er da det næste spørsmaal, som har været meget diskuteret, om regjeringen har overskredet sin kompetence ved, hvad den har gjort. Jeg vil dertil først sige — og jeg antager, at de herrer jurister er enig med mig deri — at selv om regjeringen skulde have gjort mere, end den egentlig strengt taget var berettiget til, er ikke dermed sagt, at resolutionen er ugyldig ligeoverfor udenverdenen; thi det ved vi, at en overskridelse af kompetence medfører ansvar, uden at det derfor er givet, at handlingen ogsaa er ugyldig uudad. Vi ved det, at hvis et aktieselskabs bestyrelse

¹ Udhævet her.

har gjort noget, som det¹ efter statuterne ikke var be rettiget til, saa er det ikke dermed givet, at bestyrel sens handling ogsaa er ugyldig ligeoverfor uden verdenen, saa a² spørsmaalet om denne resolutions gyl dighed beror ikke paa en finveining af de konstitutionelle spørsmaal, som staar i forbindelse med den. Det er ikke udelukket, at man kan komme til det resultat, at man siger, at regjeringen her har bevæget sig paa grænsen af, hvad der var konstitutionelt tilladeligt, eller at den endogsaa er kommet lidt ud over grænsen, og alligevel er beslutningen bindende³ overfor udenverdenen.» Den sondring, som professor S t a n g berører, og som jeg skal komme tilbage til senere, sondringen mellem retten til at foretage en dis position og den ydre legitimation hertil, denne sondring bliver der kun spørsmaal om i privatretslige eller folkeretslige overenskomster, ikke i ud øvelsen af en offentlig myndighed.

Der findes i selve resolutionen ingen antydning til, at der er spørsmaal, som ikke kan ordnes ved eks propria tionstilladelse. Statens reguleringsanlæg er ikke engang nævnt, endsi afhændet.

Nu vil man maaske indvende: Resolutionen hen viser til den af kanaldirektøren udarbeidede plan, og i denne er det forudsat, at statens reguleringsanlæg skal sløfes: «Til imødekomst af de forskjellige foran antydede krav, tillader jeg mig at foreslaa det nu værende anlæg ved Sundfossen, hvor der ikke er noget fordelagtigt damsted, fjernet, og en ny reguleringsdam med sluse bygget» o.s.v. Ganske vist. Men dette har intet med sagens juridiske side. Naar resolutionen henviser til en saadan plan, da sker det efter lovens udtrykkelige paabud i § 29, som fordrer, at den, som

¹ Referatfeil for: den. ² Udhævet her.

«attraar» en ekspropriationstilladelse, skal «indgive en fuldstændig, af de fornødne forklaringer, tegninger og overslag ledsaget plan». Og den plan, loven kræver, er kun en teknisk, ikke en juridisk. Til denne tekniske plan er det selvfølgelig resolutionen henviser. Og kun til denne. Nu er det vistnok kanaldirektøren, som i dette tilfælde har udarbeidet koncessionssøgerens plan. Men dette kunde ikke antages at forandre planen til en juridisk, selv om kanaldirektøren i sin uddeling ogsaa havde udtalt sig om sagens juridiske side. I selve planen er dette imidlertid heller ikke gjort; kanaldirektøren nævner intet om, hvorledes eller af hvem dammen skal fjernes. I en skrivelse til arbeidsdepartementet af 9de januar 1906 har kanaldirektøren derimod tilraadet «det offentlige ved benytelsen af vasdragslovens bestemmelser i § 72 at faa dammen fjernet». Men dette hører ikke med til «planen».

Spørsmaalet bliver da, om der udenfor selve resolutionen er skeet en kontraktsmæssig opgivelse af statens reguleringsanlæg. Jeg gaar ud fra, at der mellem brugseierforeningen og kongen eller arbeidsdepartementet ikke er forhandlet noget mere i denne henseende end det, som fremgaar af dokument nr. 12.

Af det departementsforedrag, som ligger til grund for resolutionen, fremgaar, at arbeidsdepartementet ved skrivelse til stiftamtmanden i Kristiania af 24de mars og 30te juni 1906 har indhentet «ansøgernes erklæring om, at de overtager garanti for, at eventuelle erstatningskrav i anledning af den paatænkte sleifning af Sundfosdammen skal være det offentlige uvedkommende». Og hertil har brugseierforeningen erklæret sig villig (dok. nr. 12, s. 11, post 2). Videre har arbeidsdepartementet i den nævnte skrivelse til stiftamtmanden i Kristiania anført «med hensyn til den i den forelig-

gende plan forudsatte sløjfning af den nuværende dam ved Sundfossen . . . , at der fra det offentliges side formentlig ikke vilde være noget til hinder herfor». Denne skrivelse har — antagelig i sin helhed — været oversendt brugseierforeningen (jfr. dok. nr. 12, s. 39 nederst og s. 40 øverst).

Det maatte være heri, man havde at sæge kontrakten, idet man maatte sige, at kongen ved at give ekspropriationstilladelsen implicite har bekræftet overfor brugseierforeningen den af arbeidsdepartementet i skrivelse til stiftamtmanden udtalte formening, at der fra statens side intet var til hinder for at sløfe Sundfoddammen. Brugseierforeningens overtagelse af det med sløjfningen forbundne ansvar og det kanaliseringsarbeide i Vormen, som, i samfærs lens interesser, skal udføres i forbindelse med omreguleringen, kunde man da betragte som vederlag eller betingelse for statens opgivelse af sin reguleringsret.

Man kan alligevel ikke godt lægge et saadant kontraktsmæssigt tilslagn i resolutionen. Jeg ser ganske bort fra arbeidsministerens (regjeringens) egen udtalelse om resolutionen i stortingen; resolutionen maa fortolkes uafhængig heraf. Men det synes ikke at være muligt at opfatte den som en kontrakt.

Den første betingelse for en saadan forstaaelse af resolutionen maatte dog være, at det ialfald i brugseierforeningens andragende eller i den øvrige forudgaaende korrespondance mellem brugseierforeningen og departementet var nævnt, at der maatte sluttet en overenskomst mellem brugseierforeningen og staten. Dertil findes imidlertid ikke den ringeste antydning. Der tales stedse kun om en tilladelse i henhold til vasdragslovens § 25 (og § 26). I den udskrift af brugseierforeningens forhandlinger, der oversendes som svar paa departementets skrivelse af 24de mars, er an-

dragendet fremdeles betegnet som et andragende om «ekspropriationstiladelse». Brugseierforeningen har m. a. o. her ikke opfattet den ovenfor citerede ytring i departementets skrivelse som et kontraktstilsagn. Og dette har — saavidt man kan se — heller ikke været dens opfatning senere, da den (i generalforsamling 7de august, dok. nr. 12, s. 10²) udtrykkelig overtog den forlangte garanti for, at erstatningsansvar, der maatte følge af Sundfosdammens sløjfning, skulde være staten uvedkommende.

At det ikke har været meningen at slutte en overenskomst om Sundfosdammens nedrivning, men at ogsaa dammen skulde erhverves ved ekspropriation, fremgaar for det andet deraf, at der ingen nærmere bestemmelse er truffet om ting, som nødvendigvis maatte have været nævnt i en overenskomst:

Efter det økonomiske syn paa sagen, som er kommet til udtryk i departementsforedraget, kan man vistnok gaa ud fra, at kongen ikke vilde kræve noget ved erlag for statens reguleringsret; men dette maatte dog vel have været udtalt; man kan ikke gaa ud fra, at den fordelagtig bekjendte departementale nøiagtighed i taus foragt har villet forbigaa denne side af sagen ved et anlæg, som dog har kostet staten saavidt meget. Man maatte videre have ventet en udtalelse om, naar Sundfosdammen skulde rives, og hvem der skulde have risikoen for den skade, som vil forarsages, om dammen forinden skulde springe. Og endelig en udtalelse om, hvem der skulde iverksætte dammens nedrivning: at det enten var blevet tilladt brugseierforeningen at rive den — paa nærmere angiven tid og maade — eller at det i resolutionen var blevet paalagt vedkommende departement at foranstalte nedrivningen paa statens bekostning.

Vi finder imidlertid ingen oplysning i departementsforedraget eller den forudgaaende skriftveksel mellem departementet og brugseierforeningen om alt dette. Og det er naturligt nok: Naar resolutionen er ment som en ekspropriationstilladelse ogsaa overfor statens reguleringsanlæg, da bliver enhver udtalelse om disse ting overflødig. Det vil da følge af ekspropriationsgrundssætningen, om og i tilfælde hvilken erstatning staten skal faa; «hvis man . . . kunde faa skjønnet til at erkjende, at denne dam virkelig er et aktivum for staten, saa skal brugseierne betale for den» (statsraad Lehmkuhl).

Det vil følge af ekspropriationsrettens almindelige regel, at eksproprianten bliver eier af Sundfosdammen og selv nedriver den, saasnart fravigelse er skeet, og det for reguleringsarbeidet findes hensigtsmæssigt. Det følger videre af almindelige ekspropriationsgrundssætninger, at ekspropriatus bærer ansvaret for tingen, indtil den er fraveget. Af ekspropriationsrettens princip vilde rigtignok ogsaa følge, at naar et damanlæg ved ekspropriation skifter eier, da gaar erstatningsansvaret for reguleringens sløjfning over paa erhververen, ogsaa naar staten er ekspropriat. Paa dette punkt har imidlertid resolutionen grebet ind og for sikkerheds skyld opstillet det som en betingelse for ekspropriations-tilladelsen, at denne forudsætning lægges til grund.

Det maa ogsaa i høi grad have formodningen mod sig, at kongen paa denne dulgte maade skulde have villet afhænde en statseiendom af denne betydning. At lægge en kontrakt ind i resolutionen vilde i virkeligheden indeholde en anklage mod regjeringen for, at den har søgt at skjule, hvad der blev foretaget med statens reguleringsanlæg. Og jeg indser ikke, med hvilken ret man skulde kunne reise en saadan anklage. Man maa efter min opfatning være uenig med kongen i den

retsopfatning, at der kan gives ekspropriationstilladelse med virkning for statens reguleringsanlæg. Og selv om kongen juridisk havde havt adgang til at meddele en saadan ekspropriationstilladelse mod staten, kan man være uenig i den økonomiske og politiske bedømmelse af koncessionen. Men saavel resolutionen selv som regjeringens (fagministerens) redegjørelse i stortingen er saa klar med hensyn til retsgrundlaget for brugseierforeningens ret, at der efter min mening ingen grund er til at søge hemmelige aftaler i den.

En kontraktsmæssig opgivelse af reguleringsretten er det ikke muligt at lægge i resolutionen eller i den forudgaaende korrespondance.

Et andet spørsmaal er det, om der mellem regjeringen og brugseierforeningen er sluttet en overenskomst angaaende den erstatning, der vilde tilkomme staten som ekspropriatus. Hvis ekspropriationen kunde fremmes ogsaa overfor staten, da maatte statens reguleringsret betragtes og vurderes som en privatrettslig eiendom; og statens erstatningskrav maatte da afgjøres ved skjøn paa sedvanlig maade. Det kunde nu tænkes, at parterne havde aftalt et vederlag, som skal træde isteden for den skjønsmæssig fastsatte erstatning¹. Dette vederlag maatte da være det mudringsarbeide og sluseanlæg i samfærslens interesse, som brugseierforeningen skal udføre i forbindelse med sit reguleringsanlæg i egen interesse. Brugseierforeningens overtagelse af ansvaret for dammens sløifning vilde derimod ikke kunne betragtes som et aftalt vederlag for erstatningen; dette ansvar vilde nemlig ipso jure falde paa brugseierforeningen, naar den som ekspropriant fjernede dammen. Og de uopgjorte erstatningskrav, som endnu maatte hvile paa staten for opdæmningen (f. eks. de

¹ Jfr. hermed Schelcher: Die Rechtswirkungen der Enteignung (1893), s. 61.

bebudede krav fra eierne af fiskerierne i Laagen), har brugseierforeningen ikke overtaget; for disse erstatningskrav er staten — i tilfælde — fremdeles ansvarlig.

Betingelsen for, at en saadan aftale om vederlaget for statens reguleringsret i det hele skulde faa nogen betydning, maatte naturligvis være, at ekspropriationsretten, det retsgrundlag, hvorpaas brugseierforeningen mener at have erhvervet selve reguleringsretten, er iorden. Kun hvis ekspropriationsretten bestaar, bliver der spørsmaal, om denne aftale er bindende for staten. Herom mere nedenfor (V 2. b).

Man kan imidlertid heller ikke lægge nogen saadan aftale ind i resolutionen eller i den forudgaaende korrespondance. Dette er ogsaa arbeidsministerens opfatning af det passerede. Han siger udtrykkelig, at «hvis man kunde faa skjønnet til at erkjende, at denne dam virkelig er et aktivum for staten, saa skal brugseierne betale for den». Han gaar med andre ord ud fra, at staten har fuld adgang til at kræve erstatning for dammens hele værdi. At brugseierforeningen skal udføre et kanaliseringsarbeide i forbindelse med reguleringen, er ikke ment som vederlag til staten; det er et led i planen — et led, kongen krævede medtaget som betingelse for koncessionen.

Dersom brugseierforeningen vilde paaberaabe sig en kontraktsmæssig ret overfor staten, har den selvfølgelig bevisbyrden for, at resolutionen indeholder, foruden en ekspropriationstilladelse, ogsaa en herfra helt forskjellig regjeringshandling, afhændelse af en statseiendom; det er ikke staten som skal bevise, at resolutionen ikke indeholder en kontrakt, men alene en ekspropriationstilladelse.

Jeg tror neppe brugseierforeningen efter det som er oplyst, vil forsøge at føre et saadant bevis. Men

siden kontraktssynspunktet er gjort gjældende i diskussionen, skal jeg alligevel ogsaa omhandle det spørsmaal:

3 b. Har kongen ret til at afhænde statens reguleringsanlæg uden stortingets samtykke?

At kongen ikke kan afhænde eller paa anden maade disponere over statseiendomme i strid med stortingets beslutning om eiendommens anvendelse, er en sætning, som ligger saa tydelig udtalt i grundlovens § 19 og har været saa samstemmig anerkjendt af begge statsmagter, at der ikke godt kan være nogen tvil om dens gyldighed.

Denne sætning har, saavidt jeg kan se, aldrig været bestridt af kongemagten selv, ikke engang i den første tid af vor konstitutionelle praksis, da kongemagten paa mange omraader gjorde krav paa en større magtfuldkommenhed, end stortinget indrømmede. Kongen har aldrig hævdet, at han kunde disponere over statseiendomme i strid med stortingets bestemmelse.

Naar kongen i den første tid forføiede over statseiendomme uden at indhente stortingets samtykke, forsvarede han dette enten med, at grundlovens § 19 overhovedet ikke gjaldt eiendomme af den art, hvorom der handledes. Saaledes har kongen i et aabent brev af 22de juni 1818 som svar paa en adresse fra stortinget af 14de mai s. a. udtalt, at grundlovens § 19 «ei kan være hinderlig» for salg af fæstningsgrund, da denne paragraf «forudsætter, at statens eiendomme i almindelighed bestyres paa den af stortinget bestemte maade, men bestemmer intet i særdeleshed med hensyn til fæstninger» (Stortingsforh. 1821, bd. 5, s. 535). Det forsøg, regjeringen her gjør paa at forsvare dispositionen, er ikke egentlig vellykket og vandt heller ikke bifald

af protokolkomite og odelsting i 1821¹. Men det viser ialfald, at man fandt det nødvendigt at søge at begrunde den, nemlig som en undtagelse.

Eller ogsaa har forfeiningen været begrundet deri, at der ikke var truffet nogen bestemmelse af stortinget, hvormed dispositionen kom i strid, jfr. protokolkomiteens udtalelse i Stortingsforh. 1848, bd. 7, s. 42 (XIII): «Paa grund af, at stortingene hidtil ikke have givet udtømmende regler angaaende forvaltningen af statens eiendomme — — — har regjeringen anseet sig berettiget til at fatte bestemmelser angaaende dispositionen over offentlige eiendomme.»

I andre tilfælde har regjeringen paaberaabt sig, at eiendommen ikke længer var brugbar i det siemed, hvortil den efter stortingets bevilgning var erhvervet (Stortingsforh. 1848, bd. 7, s. 44).

Kongemagten erkjendte allerede i den første tid, at dersom en eiendom var af den art, grundlovens § 19 omhandler, og stortinget havde truffet bestemmelse om dens anvendelse, da var kongen uberettiget til at disponere over den paa anden maade. Den ret, kongen hævdede, var kun en ret til at disponere over stats-eiendomme, som enten mentes at være undtagne fra grundlovens § 19, eller hvorom stortinget ingen bestemmelse havde truffet, eller som ikke længer kunde anvendes paa den maade, stortinget havde bestemt.

Men heller ikke indenfor disse grænser er kongens forfeiningsret blevet anerkjendt af stortinget eller opretholdt af kongen.

Jeg har før omtalt, at protokolkomiteen og odelstinget i 1821 indrømmede kongen en vis selvstændig faktisk raadighed over landets fæstninger »efter

¹ Jfr. protokolkomiteens imødegaaelse i Stortingsforh. 1821 bd. 5, s. 586, jfr. odelstingets beslutning samme steds, s. 620.

tidens tarv og befæstningskonstens fremskridt», fordi man mente, at kongen i grundlovens § 25, som giver ham ret til at føre den høieste befaling over rigets land- og sjømagt, havde en særlig hjemmel for en saadan faktisk raadighed over fæstningsverker (Stortingsforh. 1821, bd. 5, s. 537) — en raadighed, som han ikke vilde have havt efter grundlovens § 19 (s. 535).

Naar det derimod gjælder juridiske dispositioner over statseiendomme, har stortingenet allerede fra den første tid bestridt kongens raadighed.

Protokolkomiteen (og odelstinget) 1821 har saaledes i anledning af salg af fæstningsgrund udtalt, at grundlovens § 19 gjælder for alle statens faste eiendomme. »Committeen formaaer nemlig ikke at indsee, efter hvilket princip en regel skulde etableres, hvorved de staten tilhørende faste eller urørlige¹ eiendomme kunde classificeres saaledes, at nogle af disse subsumeres under udtrykkene i grundlovens 19de §, medens andre herfra undtages.» Stortingsforh. 1821, bd. 5, s. 538. Jfr. hermed odelstingets beslutning samme steds, s. 620, hvor det heder, at «Odelstinget ei kan være enig med Hs. M. deri, at fæstningers sløifning eller nye fæstningers opførelse kan skee uden storthingets samtykke, og at det indvundne jordsmon ligeledes kan disponeres uden saadant samtykke».

Dernæst har stortingenet allerede fra først af bestridt kongens ret til at afhænde forældede gjenstande; herom mere nedenfor.

Og endelig har den konstitutionelle praksis heller ikke opretholdt retten for kongen til at afhænde stats-

¹ Den senere konstitutionelle praksis har som bekjendt anvendt grundlovens § 19 ikke alene paa fast eiendom og skib, men ogsaa paa lessere. (Jfr. bl. a. Aschehoug II, s. 272 nederst.)

eiendomme, som stortingen ikke har bestemt til noget særligt brug.

At stortingen har bestridt en saadan ret, fremgaar allerede af de foran refererede udtalelser om salg af fæstningsgrund: Kongen har ikke ret til at sælge grundens, uagtet den ikke længere skal anvendes til det gamle formaal, og uagtet stortingen ingen ny bestemmelse har truffet om dens anvendelse¹.

Ja endog eiendomme, som aldrig har været anvendt i noget statsformaal, men som er indkjøbt af kongen paa tvangsauktion for at inddrive statens fordringer, har kongemagten selv allerede i 1830 anset sig überettiget til at afhænde paa egen haand, dersom statens fordring ikke dækkes. Se herom Stortingsforh. 1830, bd. 4: «Statscassen er tid efter anden blevne eier af endel jordeiendomme og kjøbstædhuse, i hvilke den har havt prioriteter ifølge obligationer, som have været udstedte deels og fornemmeligen til statslaanet af 1820, deels til forskjellige andre laanefonds, statscassen tilhørende, f. ex. depositocassen, den forrige dansk-norske speciesbank o. fl.» (s. 120—121). I den anledning indhentede kongen stortingets almindelige bemyndigelse til enten at sælge eller bortleie disse og andre eiendomme, som staten herefter paa denne maade kommer i besiddelse af. Det begjærede samtykke meddeles, da stortingen er enigt «med den norske regjering

¹ At kongen derimod kan anvende en saadan eiendom (der ikke udtrykkelig er bestemt for noget særligt formaal) i andre offentlige siemed, er en helt anden sag. Jfr. hermed Aschehoug II, s. 273: «Der gives — — enkelte statseiendomme, navnlig i Christiania og de gamle stiftstæder, der ikke kunne siges at være anskaffede i noget bestemt siemed, eller med hensyn til hvilke det efterhaanden er blevet forudsætningen, at de kunne anvendes til hvilket som helst offentligt brug.»

i at ansee det for rigtigst, at eiendommene strax bortsælges, om endog tab derved skulde opstaae for statskassen», «for at de da igjen kan overgaae til privat eiendom, hvorved de, baade for statens og det private vel, altid bedst bestyres» (s. 141, 140). Man har altsaa i denne henseende endog gaaet videre i at indskrænke kongens raadighed over statens eiendomme, end grundlovens ord kræver.

At kongen er bunden af stortingets bestemmelser om statens eiendomme, derom er der ogsaa enighed i teorien. Saaledes udtaler Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning, kap. 43 § 7 (II, s. 272): Ogsaa almindelige stortingsbeslutninger om statseiendomme gjælder, indtil de igjen bliver ophævede, «og følgen deraf er, at der i det mindste med hensyn til enhver statseiendom, som er anskaffet ved stortingets medvirkning, gjerne findes en eller flere af kongen sanctionerede eller vedtagne storthingsbeslutninger, som give denne eiendomsgjenstand sin væsentlige bestemmelse og forevrigt i større eller mindre udstrækning opstille nærmere forskrifter om dens anvendelse, hvilke da maa efterleves. Har kongen begjæret og af storthinget erholdt bevilget penge til et toldpakhús, kan han, saalænge toldvæsenet har brug for bygningen, ikke overlade den f. ex. til marinen. Det samme gjælder ogsaa, om den anskaffede gjenstand er løsøre. Disse sætninger maa imidlertid ikke fastholdes til yderlighed. Nogen frihed i anvendelsen maa den udøvende magt her have, alt efter gjenstandens beskaffenhed. Der gives desuden enkelte statseiendomme, navnlig i Christiania og de gamle stiftstæder, der ikke kunne siges at være anskaffede i noget bestemt øjemed, eller med hensyn til hvilke det efterhaanden er blevet forudsætningen, at de kunne anvendes til hvilket som helst offentligt brug» Forfatteren taler, som man vil se, her ikke om juridiske

dispositioner, men om eiendommenes anvendelsesmaade i forvaltningen. Om kongens ret til at afhænde statseiendomme udtaler Aschehoug i kap. 43 § 3 (II, s. 273): «Efter hvad der ovenfor er udviklet lader det sig uden vanskelighed afgjøre, hvorvidt kongen har ret til at afhænde staten tilhørende faste eiendomme uden storthingets samtykke. I ældre tider ansaa regjeringen dette uforståeligt¹. Protocolcomiteerne begyndte imidlertid snart at anke herover, og det selv om afhændelsen skeede ved arvefæste eller mageskifte. Nu indhenter kongen i almindelighed storthingets samtykke til afhændelsen endog af meget ubetydelige faste eiendomme².» Jfr. Morgenstierne, Lærebog i den norske statsforfatningsret, s. 528: «Faktisk vil dog denne myndighed (til at disponere over statens eiendomme) som regel være meget stærkt begrænset, fordi der i de fleste tilfælde vil foreligge bindende bestemmelser om vedkommende eiendomsgjenstands anvendelse. Hypsigst vil saadanne bestemmelser foreligge i den form, at vedkommende eiendomsgjenstand er erhvervet for midler, som i dette bestemte øjemed er bevilgede af storthinget. Bevilges der f. ex. et beleb til indkjøb af skov, er det bevilningens aabenbare mening og hensigt, at de indkjøbte skove ogsaa skal forblive statens eiendom og staa under det offentlige forstvæsens bestyrelse. Forat en i et saadant bestemt øjemed erhvervet stats-eiendom efter skal kunne afhændes eller benyttes paa nogen væsentlig anden maade end den ved kjøbet tilsigtede, udkræves der samstemmig beslutning af de samme statsorganer, konge og storthing, der har medvirket ved eiendommens erhvervelse.»

¹ Dette er, som man af det foregaaende vil se, for almindelig udtrykt. J. S.

² Udhævet her.

Skulde kongen alligevel have ret til at afhænde statens reguleringsanlæg uden stortingets samtykke, maatte der foreligge særegne grunde herfor.

Det er klart, at der maa levnes administrationen en vis frihed til ogsaa at foretage juridiske dispositioner over statseiendomme uden hver gang atindhente stortingets udtrykkelige samtykke. Det er selv-sagt ikke grundlovens mening, at principet skal gjen-nemføres saaledes i alle detaljer, at den forstandige regel vilde slaa om til karrikatur. Erklærer man administrationen berettiget til paa egen haand f. eks. at nedrive et faldefærdigt eller ubrugbart hus af ubetydelig værdi, maa den ogsaa være berettiget til at sælge huset til nedrivelse. Man maa, med andre ord, i kongens almindelige fuldmagt til at bestyre statens eiendomme lægge en bemyndigelse til ogsaa at foretage visse juridiske dispositioner, som naturlig hører med til den daglige drift. Herpaa vil man ogsaa finde stadige eksempler. Jeg skal nævne nogle faa, hentede fra den nyere tid (Stortingsmeddelelse nr. 10 for 1898): «En aaben lade af bindingsverk uden sidevægge, med bordtag, 56,5 m. lang og 5,6 m. bred, til opbevaring af hø og halm. Dels paa grund af dens uheldige beliggenhed og dels paa grund af dens mindre brugbarhed som beliggende i nærheden af befærdet offentlig vei (med hensyn til ildsfarligthed vis à vis landstrygere o. l., der søgte nattely i laden) blev den i 1893 solgt til nedrivning for kr. 60,00. Det bemerkes, at husets materialier for en stor del var raadne og ikke brugelige til andet end brænde» (s. 447). «Baadnøstet paa Eliseberg i Oddernes prestegjeld, Mandals fogderi, blev som overflødigt solgt for kr. 20,00 i 1883. Det maatte nedrives, og viste det sig da, at materialet for største delen var raaddent» (s. 458). «Fjeldgammen i

Baadsfjord blev i 1883 bortsolgt for kr. 10,00. Den var faldefærdig, ubeboelig og ikke reparabel (s. 458).

Men det er selvsagt heller ingen, som for alvor vil sammenligne disse og lignende tilfælde med et salg af statens reguleringsret i Mjøsen.

De aller fleste grundafhændelser, hvorom der har været tale, har kongen særlig lovhemmel til at foretage, navnlig i lovene af 20de august 1821 og 25de august 1848. Videre kan det ved eiendommens erhvervelse have været forudsætningen, at overflødige dele af den, ved lejlighed, igjen skal afhændes; det forekommer saaledes ved ekspropriation til jernbaneanlæg, at staten erhverver grund, som den ikke har brug for, nemlig stykker, som jernbanen afskjærer fra forbindelse med den øvrige eiendom, saa de bliver ubrugelige for eieren. De afhændelser, kongen udenfor disse tilfælde undertiden har foretaget paa egen hånd, har som regel gjeldt mindre grundstykker, som er afstaaet til en kommune i reguleringsøieme o. lign.; jfr. saaledes Stortingsmeddelelse nr. 10 for 1898, s. 191: «Af Slots-parken er i henhold til kongelig resolution af 9de september 1893 afstaaet til Kristiania kommune til benyt-telse for den elektriske sporvei en snip paa hjørnet mod Drammensveien og Parkveien af indhold 364 m.². Det areal (6800 m.²), som blev afgivet af Slotsparken til regulering af Drammensveien og Frederiks gades forlængelse, blev derimod afstaaet i henhold til stor-tingsbeslutning af 22de juli 1896 (Med. nr. 10 for 1898, s. 191). Men om stortinget ingen bemerkning har gjort ved en disposition af denne art, hvortil dets samtykke skulde have været indhentet, kan man naturligvis ikke deraf slutte, at man har fundet den i fuld overensstem-melse med grundloven. Naar afhændelsen ikke er i strid med stortingets bestemmelse, og stortinget da-reelt er enigt med kongen, vil man ogsaa i den

senere praksis finde eksempler paa, at stortingets godkjendelse sker *stiltiende* — derved at man ikke paataaler dispositionen. (Jfr. protokolkomiteens indstilling XIII 1842, citeret foran side 84—85). Kongen har naturligvis ligefuld handlet udenfor grundloven — ganske paa samme maade som naar en fuldmægtig overskridet sin fuldmagt; og det er stortings stiltiende godkjendelse, der giver retshandlen gyldighed, paa samme vis som en principal ogsaa stiltiende kan ratihabere fuldmægtigens kontrakter. Man vil derfor ikke af tilfælde som disse kunne paaberaabe sig en ret for kongen til at foretage lignende dispositioner i fremtiden, naar ikke alene stortingen, men ogsaa kongemagten ved andre anledninger udtrykkelig har tilkjendegivet, at kongen ikke har nogen saadan ret. Og det regelmæssige er — som Aschehoug utdaler — at kongen indhenter «stortingets samtykke til afhændelsen endog af meget ubetydelige faste eiendomme».

Og selv om man vilde anse kongen berettiget til at foretage ogsaa afhændelser som den eksempelvis nævnte, uagtet den ligger udenfor den daglige drift af statens eiendomme, kan der selvsagt heller ikke her være tale om nogen sammenligning med afhændelsen af statens reguleringsret. Det er ikke bare de værdier, staten har nedlagt i reguleringsanlægget, som udelukker sammenligningen. Det er tillige det erstatningsansvar, en overenskomst om anlæggets sløjfning vilde paaaføre staten. Og det er fremforalt dispositionens forskjellige betydning for statens formaal med eiendommen, som gjør enhver sammenligning umulig: Om kongen sælger stykker af et bergverks grund o. s. v., er det en udelukkende fiskal disposition, som ikke berører det formaal, eiendommen skal tjene; og om kongen overlader kommunen en liden snip af Slotsparken til regulering af et gadehjørne, da gjør heller ikke det noget

skaar i statens formaal med eiendommen. Her er det derimod en opgivelse af selve det formaal, som stortingen har villet fremme ved den fjerdedels million kroner, som er bevilget til dammens opførelse, til skaderstatning og ved de gjentagne bevilgninger til dens vedligehold.

Man vil derfor ikke kunne paaberaabe sig noget hensigtsmessighedens mandat for kongen til at handle uden stortingets samtykke. Man vilde neppe opfatte en statsraad alvorlig, om han søgte at forsvere en afhændelse som denne dermed, at spørsmaalet om Mjøsens regulering er af de puslerier, som man ikke bør optage stortingets tid med. Det er maaske i længden ogsaa mere tidsbesparende for statsmagterne heller at holde sig noget strengt til grundlovens paabud end at gaa dem for nær.

Under stortingets forhandlinger om Mjøsens regulering blev det anført, at «denne dam har ingen pekuniær værdi for staten¹; har den nogen værdi, saa er den et minus, fordi den aarlig koster penge», og at sagen af den grund ikke behøver at forelægges stortingen (Stortingsforhanlinger s. 479). At statens reguleringsanlæg paa den maade, det hidtil har været benyttet, er et minus i statskassen, derom er der ingen tvil. Men det vidste stortingen rigtignok ogsaa i 1854, da det besluttede at iverksætte reguleringen; man beregnede, at den (foruden rentetabet) vilde koste kr. 1 400,00 aarlig i vedligehold. Hvis det var nok til at give kongen dispositionsret, at han ved afhændelsen lettede statskassen for en udgift, vilde han allerede i 1858, straks dammen var færdig, have kunnet sælge den til nedrivelse. Hvis dét var afgjørende, at statseiendommen aarlig koster staten penge, vilde kongen

¹ Udhævet her.

faa en ikke ubetydelig raadighed over statens eien-domme. Det er som bekjendt ikke faa statseiendomme i Norge, som ikke har pekuniær værdi for staten i den betydning, hvori repræsentanten forstod værdien. Det er tilfældet ikke alene med eiendomme, som efter sit øiemed ikke kan give indtægter, men alene kræve udgifter: fæstninger, eksorerpladse, krigsskibe, fængsler, retslokaler o. s. v. samt eiendomme som vederlags-frit stilles til publikums raadighed: veie, parker, museer; det gjælder ogsaa statseiendomme, som i de fleste andre lande giver betydeligt overskud: telegraf-væsenet, enkelte af vores jernbaner o. s. v. Alle disse maatte kongen efter dette have ret til at afhænde.

Saa har det været gjort gjeldende, at statens reguleringsanlæg har mistet sin væsentlige betydning for det øiemed, hvori det blev opført (jfr. herom foran s. 74 flg), og at man iafald med den nye regulering og kanalisering vil opnaa de samme fordele som ved den gamle (eller endnu flere) og det uden nogen udgift for staten. Og da — siger man — maa dog kongen have ret til at ordne denne sag uden stortingets samtykke. Det har, saavidt jeg kan se, ikke været gjort, men man vil maaske som hjemmel for en saadan ret ogsaa paa-beraabe sig selve grundlovens § 19, som siger, at kongen skal bestyre statens eiendomme «paa den af stortinget bestemte og for almenvæsenet nyttigste maade», idet man siger: Dersom kongen finder en maade at udnytte statens eiendomme paa, som efter hans mening er nyttigere end den, stortinget har bestemt, da bør kongen ikke være bunden af stortingets bestemmelse.

Der er muligens dem, som synes, at teorien høres rimelig; saalænge den kun er teori. Naar man om-

sætter den i praksis og trækker konsekvenserne af den, tager den sig noget anderledes ud.

Lad os tænke os, at regeringen paa grundlag af udtalelser fra militære sagkyndige er kommen til den overbevisning, at vores faa og smaa panserskibe er ganske utilstrækkelige som forsvar mod en hvilkensomhelst fremmed flaades angreb, men at vi derimod ved undervandsbaade kan skaffe os et efter vores forhold meget effektivt sjøforsvar. Dersom vi nu fik et fordelagtigt tilbud om at sælge et af vores panserskibe (f.eks. til Amerika, under en truende konflikt med Japan), maatte kongen være berettiget dertil og til at anskaffe undervandsbaade isteden, naar vi kunde faa disse samtidig, saa vort forsvar intet øieblik var svækket. Tilfældene er forskjellige; ganske vist. Men de er lige i det, som det her kommer an paa; det gjælder i begge tilfælde interesser af en saadan betydning, at der ingen fornuftig grund kan paavises til at gaa stor-tinget forbi.

Hvilke mangler og fortrin den nye regulering vil faa for de interesserede distrikter (d. v. s. for staten) i sammenligning med den bestaaende, derom er meningerne som bekjendt meget delte.

Men ogsaa hos dem, som er enig i, at en omregulerings bør iverksættes, er der delte meninger om den maade, hvorpaas den burde have været foretaget.

Det er en opfatning, som synes at vinde tilslutning fra flere hold, at staten selv burde have forbeholdt sig retten til omregulerings. Og blandt dem, som forsvarer resolutionen, har ialfald enkelte udtalt, at staten burde have betinget sig vederlag for sin reguleringsret.

I de erklæringer, som arbejdssdepartementet har indhentet fra de interesserede distrikter, er der, som man vil se, meget modstridende meninger om den nye regulerings berettigelse. Allerede af den grund maa

regjeringen naturligvis have gaaet ud fra, at der ogsaa inden stortinget vilde blive forskjellige opfatninger herom. Forsaavidt man i resolutionen alene ser en ekspropriationstilladelse, en koncession, havde kongen (formelt ialfald) ret til at se bort fra en saadan meningsforskjel i nationalforsamlingen; thi den gjeldende lov har henlagt koncessionsmyndigheden til kongen alene. Helt anderledes stiller sagen sig, dersom man vil lægge en kontrakt i resolutionen, en afhændelse af statens reguleringsret. Da er det klart, at kongen har saa meget mindre ret til at disponere over en statseiendom i strid med grundlovens § 19, naar han maa regne med, at stortinget ogsaa i realiteten kan være af en helt anden mening. Om kongen selv er aldrig saa overbevist om, at hans opfatning er den rette, har vor grundlov, som bekjendt, ikke fundet at kunne lade dette moment være nok til at give ham en ret.

Men selv om sagen havde staaet saaledes, at der efter alles, ikke bare efter regjeringens opfatning, praktisk talt ikke kan være mere end en løsning, selv isaaafald er det, i betydeligere sager, alene stortinget, som har myndigheden til at afgive dette skjøn og til at fastsætte, at saa skal sagen afgjøres. Jeg skal til belysning af dette spørsmaal eksempelvis nævne et par tilfælde fra vor konstitutionelle praksis, som er meget illustrerende, bl. a. ogsaa for, hvorledes kongemagtens opfatning i denne henseende har forandret sig.

Salg af kasserede krigsskibe blev i den første tid efter 1814 altid bestemt ved kongelig resolution. Protokolkomiteen begyndte imidlertid straks at anke over denne fremgangsmaade, fordi den stred mod grl. § 19. Regjeringen tog til en begyndelse ingen notis af disse anker; protokolkomiteen af 1842 klager over, at «departementet ikke engang havde imødegaaet de af vedkommende protokolcommiteer anførte grunde med modgrunde».

Ved resolution af 8de april 1847 blev der atter fattet bestemmelse om salg af kasserede krigsskibe, nemlig «at briggen «Lolland» og korvetten «Ørnen», som ikke længer brugbare i marinens tjeneste, forsøges bortsolgt ved offentlig auktion — — men at, i tilfælde intet antageligt bud maatte erholdes, skibene ophugges». Departementet har denne gang begrundet dispositionsretten, væsentlig dermed, «at i samme øieblik, som et saadant fartøj paa grund af raaddenhed eller anden skade erkjendes udueligt til længere at kunne benyttes som krigsskib, maa det formentlig ansees lige saa fuldt udgaaet af den tilværende sømagt, som om det var forlist, erobret af en fiende eller paa anden lignende maade gaaet tabt». Hertil bemærker imidlertid protokolkomiteen af 1848, «at for at departementets anførte skulde være rigtigt, maatte det tillige være oplyst, at skibet ikke ved nogensomhelst hovedreparation maatte kunne igjen sættes i tjenstdygtig stand; men foredraget oplyser dog, at de heromhandlede fartøjer nok kunde istandsættes ved en hovedreparation, skjent vistnok kun ved en forholdsvis meget kostbar, saa at formodningen vistnok maatte være for, at stortinget ikke vilde bestemme sig for en saadan, men hvoraf dog ingenlunde følger, at stortinget ikke skulde være den rette vedkommende, overensstemmende med grundlovens § 19, til at afgjøre, om en saadan hovedreparation skulde finde sted¹. (Jfr. Stortingsforhandlinger for 1848, bd. 7, s. 43 flg.)

I 1884 har ogsaa regjeringen tilegnet sig en strengere opfatning af budet i grl. § 19: Ved en ildebrand i Fredriksværn 1883 nedbrændte bl. a. en stenbarakke tilhørende marinen; departementet traf foreløbig de forfeininger med brandmurene, «som vare absolut-

¹ Udhævet her.

nødvendige til forebyggelse af fare for færseLEN og de omliggende bygninger». MarineN kunne ikke nyttiggjøre sig ruinerne; tomterne havde «paa et sted som Fredriks-værn antagelig ikke synderlig værdi», medens det vilde koste staten 3000 kroner at nedbryde og bortskaFFE de gjenstaaende vægge. Fredriksværns formandskab androg imidlertid om, at ruinerne med tomt og gaardsplads maatte blive overdraget til kommunen. I st. prp. nr. 52 for 1884 indhenter kongen stortingets samtykke til denne overdragelse.

Kongen vilde ikke have været berettiget til paa egen haand at afhænde statens reguleringsret, selv om ikke alene regjeringen, men ogsaa alle de interesserede distrikter og den almindelige opfatning havde været aldrig saa meget overbevist om: for det første, at Sundfosdammen ikke lader sig reparere, for det andet, at statens reguleringsanlæg ikke mere har nogen betydning hverken for det oprindelige øiemed eller i andre henseender, og at den nye regulering ialfald tjener alle disse interesser endog bedre end den gamle, for det tredje, at statens reguleringsanlæg kan sløifes uden at paadragte staten erstatningsansvar, for det fjerde, at staten ikke selv bør udføre den nye regulering, men overlade dette til Glommaens brugseierforening, og for det femte, at den heller ikke bør kræve noget vederlag for at opgive sin reguleringsret. Selv om alle disse sætninger havde fremgaaet af uomtvistelige og uomtvistede kjendsgjerninger, vilde det have tilkommet stortinget at prøve, om saa var tilfældet, og at fatte beslutning i overensstemmelse dermed.

Det har endelig været anført, at Sundfosdammen er i en saa daarlig forfatning, at den er en fare for de nedenforliggende distrikter, og at den derved tillige

udsætter staten for erstatningsansvar; og dette synes bekræftet fra alle hold. Hvis der af denne grund maatte gjøres noget, før stortingen traadte sammen, da vilde kongen utvilsomt have været ikke alene berettiget, men ligefrem forpligtet til paa egen haand at afverge faren. Han har isaafald et nødvendighedens mandat til at handle.

Men det maatte selvfølgelig have været udført paa en saadan maade, at man mindst muligt havde foregrevet stortingets senere bestemmelse.

Chefen for arbeidsdepartementet udtalte under stortingsdebatten: «Om dammen en god dag skulde ramle overende og det inddæmmede vand med en gang slippe løs, vilde derved kunne foraarsages de aller største ødelæggelser. Den, som har følt dette ansvar i størst grad, maa selvfølgelig være kanaldirektøren; men jeg maa aabent tilstaa, at jeg, efterat jeg tiltraadte i departementet, og efterat jeg blev opmærksom paa dette, har jeg følt mig noksaa ubehagelig tilmode ved at vide, at denne dam staar der i en saadan tilstand, og jeg kan ikke sige andet, end at jeg greb det med glæde, naar der nu tilbød sig en lejlighed til paa en for staten tilfredsstillende maade at faa den afløst af en ny og god dam.» Jfr. hermed statsraadens udtalelse i mødet den 5te december (Stortingsforh., s. 497): «Spørsmaalet om, hvorvidt staten efter § 72 har juridisk ret til at opnæve dammen, har ogsaa været fremme, og jeg nævnte det i mit første foredrag; men som herrerne vil erindre, var det ikke netop den side ved sagen, jeg væsentlig opholdt mig ved. Der er utvilsomt efter denne paragraf juridisk ret for staten til at lade dammen forfalde, og det spørsmål, som i den forbindelse melder sig, er, hvorvidt denne ret ogsaa tilkommer regjeringen alene. Jeg mener, at det er saa; men jeg har som sagt ikke lagt nogen hovedvegt derpaa, idet

jeg mener, at realiteterne her er afgjørende. Dammen er saa daarlig og saa slet, og det medfører en saa stor risiko at lade den staa, at alene det hensyn maa være — jeg kan næsten sige — bestemmende, naar der er anledning til at faa dette slette bygverk bort og faa det remplacederet med en ny, solid dam^{1.}»

Den disposition, som er truffet, har imidlertid ikke havt det øiemed at afverge en øieblikkelig fare. Hertil var naturligvis en afhændelse af statens reguleringsret hverken nødvendig eller tilstrækkelig. Dammen staar fremdeles. Og opgivelsen har ikke engang befriet staten for det erstatningsansvar, den vilde komme i, om dammen springer. Dette ansvar er ikke overtaget af brugseierforeningen. Kongen har m. a. o. intet opnaaet ved at afgjøre sagen paa egen haand, som ikke ligesaa godt kunde have været opnaaet ved at vente, indtil stortinget havde faaet anledning til at udtale sig.

At der ikke kan paavises nogen grund til at gaa stortinget forbi, sætter imidlertid sit præg paa afhændelsens objektive karakter: den fremtræder da som en misbrug af kongens udøvende magt.

Og dette har igjen sin betydning for det spørsmaal, som jeg nu skal gaa over til:

V. Er resolutionen bindende i forhold til staten?

Kan Glommens brugseierforening m. a. o. kræve enten at faa udført reguleringen eller at faa erstatning for sin interesse i at udføre den (den positive resolutionsinteresse)?

¹ Udhævet her.

1. Hvis det er en **ekspropriationsret** brugseierforeningen gjør gjældende overfor staten, er sagen klar: Dersom ekspropriationstilladelen er **ulovlig**, da er den i alle tilfælde ogsaa **ugyldig**; enten ekspropriatus er statskassen eller en privatmand, er ganske ligegyldigt. Ved ekspropriationsret kan en eiendom i begge tilfælde kun da erhverves, naar lovens ekspropriationsbetingelser er tilstede. En helt anden sag er det, at ekspropriatus kan give afkald paa sin indsigelse mod erhvervelsen. Men det er isaa-fald en kontraktsmæssig afhændelse af retten — mod vederlag fastsat ved skjøn — og dens gyldighed bliver at bedømme efter reglerne for kongens evne til at afhænde statseiendomme.

Ingen er selvsagt i tvil om, at en ekspropriations-tilladelse, som er ulovlig i forhold til en **privat ekspropriat**, ogsaa maa være ugyldig i forhold til ham — uden hensyn til, om det er kongen, en underordnet administrativ myndighed eller et judicielt skjøn, som har givet tilladelsen.

Alle er vistnok ogsaa enige i, at det samme maa gjælde overfor staten som ekspropriat, dersom ekspropriationstilladelsen er givet af et judicielt skjøn, et kommunestyre eller en underordnet statsmyndighed. Lad os f. eks. tænke os, at en fabrikeier kræver afstaaet den fornødne grund til en vandledning, og at denne ledning maa lægges bl. a. over en af statens eksancerpladse. Loven har i dette tilfælde sat et judicielt skjøn til at afgjøre, om anlægget kan ske «uden væsentlig hinder eller ulempe for grundeieren». Hvis skjønnet finder, at ledningen ikke kan være til nogen væsentlig ulempe for de militære øvelser, skal da staten være bunden ved denne ekspropriationstilladelse, selv om de kompetente militære myndigheder finder, at anlægget vilde være meget generende for øvelserne?

Eller en fabrikeier kræver i henhold til vasdragslovens § 64 ret til at foretage nivelleringer og opmaalinger, som er nødvendige til affattelse af planen for et paatænkt reguleringsanlæg, og forlanger i dette øiemed ogsaa adgang til et fæstningsanlægs omraade. Dersom han nu har faaet lensmandens (byfogdens) be-myndigelse hertil, skulde da staten dermed være bundet, selv om adgangen kunde blive misbrugt til spionering? Eller lad os tænke os, at arbeidsdepartementet i henhold til § 43 i lov af 10de juli 1894 om havne- og ringevæsenet har meddelt en ekspropriationstilladelse, som vil medføre ulemper for marinens anlæg. Jeg tror neppe nogen vil sige, at staten i disse tilfælde skulde være bunden af den lovstridige koncession.

Ganske det samme gjælder imidlertid i de tilfælde, hvor loven har henlagt koncessionsmyndigheden til kongen; har kongen givet en ekspropriationstilladelse i strid med loven, er den ligesaa ugyldig overfor staten som overfor den private. Det er ganske den samme myndighed, loven har givet skjønsmændene, lensmanden, byfogden, arbeidsdepartementet og kongen. Forskjellen er alene den, at det regelmæssig er i de større interessekollisioner, loven har henlagt koncessionsmyndigheden til kongen. Men myndighedens art er den samme. De er alle statsorganer med den samme opgave. I andre henseender har kongen en helt anden myndighed, ogsaa til at disponere over statseiendomme, end f. eks. arbeidsdepartementet. Men det har intet med denne funktion at gjøre.

Der er ingensomhelst institutionel forbindelse mellem kongens kompetence til at repræsentere staten udad og den myndighed, ekspropriationslovene har givet ham til at løse interessekollisioner mellem en ekspropriant og en ekspropriat. Denne myndighed kunde ligesaa godt have været henlagt til amtmanden eller til en

ekspropriationskommission. Der er ligesaa lidt nogen sammenhæng mellem kongens myndighed til at bestyre statens eiendomme og hans myndighed til at give en ekspropriationstilladelse, som der er nogen sammenhæng mellem myndigheden til at bestyre statsformuen og myndigheden til at benaade forbrydere.

En ekspropriationstilladelse er i alle tilfælde, enten det gjælder statens eller privatmands eiendomme, kun da bindende for ekspropriatus, naar lovens ekspropriationsbetingelser er tilstede. I koncessionsmyndigheden har kongen ingen større kompetence til at disponere over statseiendomme end over privates eiendomme. Vilde man sige, at kongen i ekspropriations-tilladelsen maa kunne opgive statens ret til at modsætte sig ekspropriationen, da vilde dette være en contradictio in adjecto, en begrebsforvirring. Ekspropriationsretten er netop en ret til uafhængig af den berettigedes vilje at tilegne sig en gjenstand. Hvor denne uafhængighed ophører, saaledes at erhververen med andre ord maa have samtykke af den berettigede, der ophører ogsaa ekspropriationsretten og dermed adgangen til at give ekspropriations-tilladelse. Den kongelige resolution er da ikke længere en ekspropriationstilladelse, men et kontraktsmæssigt samtykke.

En ret til at udføre reguleringen eller kræve erstatning for sin interesse heri kan brugseierforeningen saaledes ikke kræve paa dette grundlag. Et andet spørsmaal er det, om brugseierforeningen kan kræve erstatning for det tab, som den maatte have lidt ved at indrette sig i tillid til koncessionen. Herom neden-for under VII.

2. Har kongen evne til at forpligte staten ved **kontrakter** i strid med grundloven?

Dersom brugseierforeningen vilde paaberaabe sig, at kongen **kontraktmæssig** har disponeret over statens reguleringsanlæg, har den, som nævnt, bevisbyrden for, at et saadant kontraktmæssigt tilslagn er givet. Lad os tænke os, at det lykkedes brugseierforeningen at føre dette bevis.

Stortingen erklærer, at denne afhændelse ikke er bindende for staten, fordi den er skeet i strid med grundlovens § 19, i strid med den fuldmagt, som selve konstitutionen har givet kongen til at disponere over statens eiendomme. Staten negter derfor at opfylde afhændelsen, paa samme maade som en privat eier kan negte at opfylde en kontrakt, som hans fuldmægtig har afsluttet i strid med fuldmagten, og paa samme maade som staten kan negte at opfylde en kontrakt om et statslaan, som kongen har indgaaet uden stortingets samtykke (jfr. Aschelhoug II, s. 318).

Brugseierforeningen maatte da enten gjøre gjældende, at grundlovens § 19 overhovedet ingen betydning har for kongens legitimation udad til at disponere over statens eiendomme — at denne legitimation idethale bestemmes af helt andre hensyn; eller at han vistnok som regel ikke kan binde staten ved afhændelse af statseiendomme uden stortingets samtykke, men at der i det foreliggende tilfælde er sårene omstændigheder, som gjør kongens disposition bindende for staten.

Det afgjørende spørsmaal er i virkeligheden dette: Er grundlovens regler alene instrukser for statsmagterne indbyrdes? Eller afgrænsner de kongens og stortingets raadighed med bindende virkning ogsaa udad, overfor andre stater og overfor private?

Ingen har tvilet paa, at de bestemmelser, som grundloven har truffet for at beskytte individet mod statsmagtens misbrug (grl. § 105, 97, 98 o.s.v.), begrunder en ret, som konge og storting ikke kan ophæve, selv om de er enige. Ingen er heller i tvil om, at dersom kongen har tiltaget sig en offentlig-retslig myndighed, som efter grundloven tilkommer stortingen, f. eks. givet et lovbud uden hjemmel i grundlovens § 17, da er dette uforbindende for borgerne.

Paa den anden side er ogsaa de bestemmelser, som har til eimed at sikre staten selv mod misbrug af kongens kontrakts- og traktatmyndighed bindende ogsaa for medkontrahenten.

Det er gjennem forfatningen staten organiseres. Det er den — og kan alene være den —, som bestemmer, hvilken myndighed statens organer har til at handle paa statens vegne, saavel i den indre som i den udenrigske forvaltning. Først naar det er paa det rene, at den person, som har optraadt paa statens vegne, ogsaa har forfatningens bemyndigelse til at forpligte staten i denne sag, først da bliver der spørsmaal om at tillægge hans handling retsvirkninger for staten. Hvis staten optræder som privat kontrahent, som kjøber, sælger o. s. v., bedømmes dens kontrakter efter privatrettens regler; og hvis staten slutter en overenskomst med fremmede magter, bedømmes denne efter folkerettens regler. Men hvorvidt den person, som har truffet aftalen, ogsaa virkelig havde myndighed dertil, derom indeholder ligesaalidt privatretten som folkeretten nogen bestemmelse. Dette kan alene statens egen forfatning afgjøre.

Det er ikke folkeretten, men hver enkelt stats forfatning, som bestemmer, hvilken myndighed statschefen har til at forpligte staten overfor fremmede magter; og de forskjellige landes forfatninger har derom meget

forskjellige regler. Handler statschefen i strid med den myndighed, konstitutionen selv har givet ham, er hans aftale ugyldig for staten¹.

Paa samme maade er det ikke privatretten, men statsforfatningen, som bestemmer kongens kompetence til at forpligte staten ved kontrakter med private.

Og ved for tolkingen af de konstitutionelle regler om kongens myndighed til at handle paa statens vegne maa det selvsagt være hensynet til staten, til statsformuens betryggende forvaltning, ikke hensynet til omsætningen, som er det bestemmende.

Det er efter grundloven kongen, som bestyrer statskassen og statens eiendomme. Men grundloven har selv begrænset denne forvaltningsmyndighed; den siger, at det tilkommer stortingen at bevilge de til statshusholdningen fornødne pengesummer (§ 75 d), ataabne laan paa rigets kredit (§ 75 b), og at statens eiendomme skal bestyres paa den maade, som stortingen har bestemt (§ 19). Det er efter det foran udviklede klart, at disse reglers principielle gyldighed ogsaa overfor tredjemand ikke kræver nogen nærmere begrundelse; det er tvertom enhver undtagelse fra grund-

¹ Jfr. v. Liszt, Völkerrecht (4 Aufl.) § 12 I: «Durch die Verfassung eines jeden Staates werden die Organe bestimmt, die ihn im völkerrechtlichen Verkehr zu vertreten, für ihn die völkerrechtlich erheblichen Handlungen vorzunehmen haben. Die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis ruht mithin auf staatsrechtlicher Grundlage; sie wird durch die nationale Staatsverfassung bestimmt und begrenzt. Die mit Überschreitung seiner Befugnisse vorgenommenen Rechtshandlungen des Staats-Hauptes sind mithin völkerrechtlich unvirksam» (s. 116). Jfr. Matzen, Den positive folkeret, s. 122 og s. 188—189, og Morgenstierne, Lærebog, s. 605 flg.

lovens bestemmelser, som maa begrundes. Vi har ikke nogen andre almindelige bestemmelser om kongens myndighed til at forvalte statsformuen end dem, som grundloven selv og enkelte love om statseiendomme giver; allerede af denne grund maa undtagelserne godt-gjøres. Og det er klart, at hvis grundlovens bud skal naa sit øiemed: at beskytte staten, maa begrænsninger i kongens myndighed ogsaa gjælde overfor den private medkontrahent, paa samme maade som grundlovens begrænsninger i kongens internationale forvaltningsmyndighed ogsaa maa være bindende overfor en fremmed magt. Dette hører til de utvilsomme sætninger, som ingen vil bestride, som det derfor egentlig er overflødigt at udtales, men som det alligevel har sin store betydning altid at holde sig for øie ved fortolkningen af disse grundlovsbestemmelser — af den grund, at man ellers let kan lade sig vildlede af privatretslige analogier ogsaa med hensyn til spørsmaalet om kongens fuldmagt.

Det er først og fremst fortolkningen af grundlovens § 19, som har betydning for den foreliggende sag — der som resolutionen havde indeholdt en afhændelse af statens reguleringsret. Fortolkningen af denne enkelte bestemmelse vil imidlertid — her som ellers — vinde i sikkerhed, naar man ser den i sammenhæng med beslegtede regler, med grundlovens øvrige bestemmelser om kongens raadighed over statsformuen, særlig § 75b og d. Desuden vil det have ogsaa sin direkte betydning at undersøge spørsmaalet om kongens almindelige kontraktsevne, nemlig for det tilfælde, at man i resolutionen foruden en ekspropriationstilladelse vilde lægge en frafaldelse af den lovbestemte erstatning, der vilde tilkomme staten som ekspropriat (se foran s. 97—98).

At disse bestemmelser iafald til en vis grad maa være bindende ogsaa for tredjemand, vil neppe nogen

bestride. Om kongen uden stortingets samtykke havde afsluttet en overenskomst om et statslaan f. eks. paa 100 millioner kroner eller bestilt krigsskibe for 30 millioner eller afhændet et eller flere af vore nyere panserskibe eller et af vore jernbaneanlæg eller f. eks. Aas landbrugshøjskole, tror jeg ingen for alvor vil sige, at staten alligevel skulde være bunden ved dispositionen.

Spørsmålet kan alene være, om grundlovens begrænsning i kongens myndighed gjælder i alle tilfælde eller kun i store og aabenbare misbrug, og hvor grænsen isaaftald skal trækkes. Og det kan da tænkes, at ikke alene dispositionens betydning, men ogsaa dens art kan blive bestemmende for denne afgjørelso.

Der kan naturligvis anføres grunde mod idethøle at lade disse konstitutionelle begrænsninger gjælde ogsaa overfor tredjemand.

Det er først og fremst hensynet til tredjemand, til o m s æ t n i n g s l i v e t s krav, man pleier gjøre gjældende. Dette hensyn vil have en høist forskjellig vekt — alt efter den betydning statens kontrakter i de forskjellige tilfælde har for omsætningen. Det er uden videre klart, at statens laaneoperationer og de anskaffelser m. v., som trænges til statens daglige husholdning, har en helt anden betydning for omsætningen end retshandler vedkommende statens faste eiendomme.

Bortset fra endel skoge besidder den norske stat, som bekjendt, saagodtsom ingen fiskale domæner, ingen omsætningseiendomme, men kun eiendomme, som anvendes i statsforvaltningen. Ialfald a f h æ n d e l s e r af statseiendomme spiller derfor en saare lidet rolle i omsætningen. Og for de vigtigste salg af overflødige forvaltningseiendomme, som har fundet og fremdeles finder sted, har man særlige love, som fastsætter

kongens dispositionsret (lov af 20de august 1821, lov af 25de august 1848 § 1 m. fl.).

A dskillig større betydning har derimod ikke alene statens laanekontrakter, men ogsaa dens leverance-kontrakter baade til den daglige drift af statsanlæg og statsinstitutioner og særlig til statens nybygninger.

Her vilde det — kunde man sige — blive meget besværligt for statens medkontrahenter, hvis de altid skulde være nødt til at undersøge, om kongens fuldmagt var i orden. Særlig nødvendigt maa det være, at kongen har en klar og uomtvistelig fuldmagt naar det gjælder store bankforretninger med fremmede pengehuse — nødvendigt for omsætningen af statsobligationer. Men ogsaa naar det gjælder leverancer til staten, er en klar fuldmagt nødvendig; det vilde være altfor brydsomt for statens leverandører, om de altid skulde være nødt til at undersøge, ikke alene om der var givet en bevilgning i dette eller hint øiemed, men ogsaa at forvisse sig om, at denne bevilgning ikke allerede var opbrugt. Det vilde — kan man sige — være yderst ubilligt mod medkontrahenten, om han i et tilfælde som dette, f. eks., ikke skulde kunne holde sig til staten: Ved bevilgningen til et jernbaneanlæg er det forudsat, at der, helt eller delvis, skal benyttes gammelt skinnemateriel fra et andet ombygget anlæg; kongen har imidlertid, i strid med denne forudsætning, besluttet, at der skal anvendes nyt materiel og har bestilt dette fra et udenlandsk jernverk. Det kan tænkes, at det fremmede firma endog har været saa forsigtigt at undersøge, om der var givet bevilgning til dette baneanlæg; men man har overseet forudsætningen angaaende skinnerne.

Og den risiko for medkontrahenten, som en saadan usikkerhed i kongens fuldmagt kom til at medføre,

vilde — maatte man antage — igjen virke skadelig tilbage ogsaa for staten selv. Forretningsverdenen, laan-giveren, leverandøren, vilde nok snart vide at tage sig betalt for denne risiko — i form af høiere priser, ugun-stigere kontraktsvilkaaer idethuse. Ogsaa hensynet til staten selv skulde derfor allerede af denne grund kræve en ubetinget og ubegrænset kompetence for kongen. Og hertil kommer saa, at statens «interesser vilde kunne blive forsømt, saafremt regjeringen i saadanne forhold ikke skulde have adgang til under fuldt ansvar for nationalrepræsentationen, men dog med forpligtende virkning for staten at træffe de foranstaltninger, den fandt fornødne eller hensigtsmæssige» (A s c h e h o u g II, s. 317).

Naar man sætter de virkelige vanskeligheder isteden-for de tænkte, er der, som vi skal se, neppe nogen stor fare for omsætningslivet, selv om man ogsaa lader ikke alene grundlovens § 75 d, men endog dens § 75 b gjælde overfor tredjemand. Saa meget mindre er der da nogen fare ved at opretholde grundlovens § 19.

Men selv om grundlovens begrænsning i kongens myndighed til at forpligte staten virkelig kom i strid med kommercielle hensyn, kan man ikke derfor uden videre tilsidesætte bestemmelsen, dersom ikke statens e g n e i n t e r e s s e r kræver det.

Der er ogsaa i privatretten kompetenceindskrænkninger, som staar i strid med omsætningshensyn, og det paa en ganske anderledes følelig maade end grund-lovens bestemmelse om statsformuen — uden at man derfor har søgt at bortfortolke disse indskrænkende regler. Man bør i det hele erindre — naar man vil begrunde en retssætning ved henvisning til omsæt-ningslivets krav —, at retten ogsaa i vor tid kjender andre hensyn end de merkantile.

Ogsaa fra det internationale samkvem kan der anføres tilsyneladende gode grunde for, at statens repræsentant udad maa have en klar og uomtvistelig kompetence, som ikke er begrænset og ikke betinget af folkerepræsentationens samtykke. Det er — kan man sige — altid vanskeligt for den fremmede magt at sætte sig ind i en anden stats muligens uklare forfatningsregler; og det kan være endda vanskeligere at bringe paa det rene, om et samtykke er givet. Men de fleste konstitutionelle staters forfatning har alligevel begrænset kompetencen og det tildels meget sterkt; de har ikke fundet at kunne lade hensynet til andre være det bestemmende for statschefens kompetence.

Holder man sig til det praktiske liv, er der i virkeligheden heller intet behov for at give statschefen en kompetence, som kommer i strid med grundloven, og det hverken i den udenrigske eller i den indre forvaltning.

Af hensyn til staten selv synes en saadan kompetence ialfald ikke at være paakrævet.

Det schweiziske edsforbunds præsident har saaledes ingen kompetence til at afslutte traktater; denne myndighed ligger hos Bundesversammlung. Den nordamerikanske konstitution kræver, at senatet med to tredjedels flertal har givet sit samtykke til en traktat. Efter den franske forfatning maa vigtigere konventioner, f. eks. handelstraktater, være godkjendt af begge kamre. Paa samme maade i Holland og Italien. Den tyske Reichsverfassung (art. 11, 3) kræver til en traktat, som angaaer rigslovgivningen, f. eks. en handelstraktat, forbundsraadets tilslutning og rigsdagens godkendelse¹. Der er i de fleste konstitutionelle lande

¹ I fortolkningen af denne bestemmelse er der dog afvigende meninger, jfr. bl. a. v. Liszt, Völkerrecht, s. 175—176 og de der citerede verker.

mere eller mindre indgribende begrænsninger i statschefens kompetence. Alligevel opnaar vistnok disse lande, f. eks. Frankrig, Schweiz og Tyskland, ligesaa fordelagtige traktater som f. eks. Sverige eller Norge.

I den indre forvaltning er en saadan kompetence vistnok endnu mindre nødvendig af hensyn til staten selv. Vi ser da ogsaa, at en forfatning, som formelt har givet kongen en betydelig selvstændig traktatmyndighed, har begrænset hans kontraktsmyndighed; dette er tilfældet i den engelske statsret: Dersom kongen ved kontrakt forpligter staten ud over det bevilgede beløb, er kontrakten uforbindende for staten, hvis den ikke (udtrykkelig eller stiltiende) godkjendes af parlamentet¹. En solvent stat vil neppe have nogen vanskelighed med at føre sin husholdning af den grund, at administrationen er bunden af nationalforsamlingens udgiftsbevilgninger og beslutninger om statslaan — forudsat selvfølgeligt, at landet virkelig styres konstitutionelt, at statschefen ikke fører en kamppolitik mod parlamentet, i hvilken dette fra sin side griber til bevilgningsnegtelser som kampmiddel.

Efter engelsk statsret har kongen endnu i visse henseender en selvstændig traktatmyndighed. I andre tilfælde kræves derimod parlamentets medvirkning. Saaledes ikke alene til traktater, som paabinder staten pengeforpligtelser, men ogsaa til post- og telegrafkonventioner. Jfr. herom *Hatschek, Englisches Staatsrecht* (1905), I s. 625: Das Unterhaus muss sie (ɔ: post- og telegrafkonventioner) durch Resolution ausdrücklich genehmigen, ehe sie für den englischen Staat verbindlich werden. Paa grund af det parlamentariske princip er naturligvis kongens traktatmyndighed af mere formel end reel betydning ogsaa i de tilfælde, hvor parlamentets samtykke ikke kræves til traktatens gyldighed udad.

¹ Jfr. *Aschhoug II*, s. 317, noten.

Under normale konstitutionelle forhold vil stillingen nemlig være den: For de forudseelige udgifter har den bevilgende myndighed stillet de midler til raadighed for statens husholdning, som den af saglige hensyn, af hensyn til landets behov og landets bæreevne, finder det forsvarligt at bruge; og det er jo netop forfatningens mening, at det er nationalforsamlingens, ikke kongens skjøn herom, som skal være det bestemmende. Hvis kongen sætter sig ud over parlamentets afgjørelse og sætter sit eget finansskjøn istedet, da er det netop en misbrug af forvaltningsmyndigheden, som konstitutionen vil hindre. Og uforudseelige og uopsættelige dispositioner, som er nødvendige enten for at holde statens forvaltningsvirksomhed i gjænge eller for at redde vigtige samfundsinteresser (f. eks. afverge overhængende fare, gjøre indkjøb til forsvaret under en truende konflikt, afhjælpe nød i ulykkestilfælde o. s. v.), er kongen ikke alene berettiget, men ligefrem forpligtet til at foretage; der bliver saaledes heller ikke i dette tilfælde brug for en kompetence, som staar i strid med hans konstitutionelle ret. Regjering og storting kan naturligvis tænkes at have noget forskjellige opfatninger af, hvor langt dette nød-mandat rækker. Men praktisk talt vil stortingen som bekjendt aldrig af den grund negte godkjendelse, naar dispositionen ialfald kan forsvarer som hensigtsmæssig. Det er alene de aabenbare misbrug af kongens forvaltningsmyndighed, som vil rammes. Desuden har stortingen ved bevilningsposten «tilfældige udgifter i almindelighed» (underet for samtlige forvaltningsgrene) udtrykkelig givet regjeringen frihed til at afgjøre ogsaa mindre hensigtsmæssighedsdispositioner udenfor de særlig angivne bevilgninger.

Af hensyn til staten selv behøver man derfor ikke at give kongen en kompetence, som gør ogsaa forfatningsstridige dispositioner bindende for staten.

Naar regjeringen indrømmes en liberal bemyn-digelse til at foretage nødvendige dispositioner, er der for det første ingen fare for, at statens interesser af den grund skulde blive forømt. Man vil alene hindre, at regjeringen foregriber stortingets afgjørelse ogsaa af større budgetmæssige hensigtsmæssighedsspørs-maal; disse vil grundloven netop ikke overlade kongen at afgjøre. Og man vil fremfor alt hindre overilede skridt og spekulationer for statens regning; og det vil neppe være til noget tab for staten. Det skal selvfølgelig ikke negtes, at en regjering i enkelte tilfælde vilde kunne opnaa fordelagtigere kontrakter, om den kunde handle straks — uden at forelægge sagen for stortinget. Men dette forudsætter et forretningsskjøn, som departementsfunktionærer eller departementschefer regelmæssig neppe kan ventes at være i besiddelse af. Med aarlige storting og de korte mellemrum mellem sessionerne er der naturligvis ogsaa meget mindre behov for en saadan adgang til at handle uden stortingets samtykke. Om det skulde hænde, at t. eks. en kontrakt om en fast eiendom, som staten ønsker erhvervet, maatte aftales paa en tid, da stortinget ikke var samlet, vilde regjeringen visselig i de aller fleste tilfælde opnaa en betinget kontrakt. Og selv om det kan tænkes, at staten i enkelte tilfælde vilde opnaa visse fordele ved at slaa til straks, er disse tilfælde saa faa, at jeg tror, man kom til at kjøbe fordelene noget dyrt, om man af den grund vilde opgive grundlovens garantier¹.

¹ Jfr. hermed *Emil Stangs* udtalelser under stortingsforhandlingerne om kjøbet af Kongens gade 21 (Stortingsforh. 1899/1900, s. 1297): «Jeg skulde tage meget feil af mine landsmænd, baade dem, der i politisk henseende

9 — Scheie: Af den norske ekspropriations- og staturret.

For det andet vil det heller ikke gjøre noget skaar i statens kredit som kontrahent, om man erklærer stortingen berettiget til at negte at godkjende en grundlovsstridig disposition. Saavidt vides har ingen forretningsmand havt nogen betænkelighed ved at sælge til den engelske eller amerikanske regjering, uagtet begges kompetence i stor udstrækning er betinget af, at der er givet fornøden bevilgning¹.

Men da kan vel en forfatningsstridig kompetence heller ikke være paakrævet af hensyn til o m s æ t n i g e n. Dersom det virkelig medførte nogen risiko i omsætningen, at man begrænser kongens raadighed til bevilgningerne, vilde, som nævnt, dette snart have vist sig i kontraktsvilkårene. Men den engelske og amerikanske stat er vistnok trods indskrænkningen i administrationens kompetence en af de fordelagtigst bekjendte kunder. Og mere kan man vel fra et merkantilt synspunkt heller ikke kræve af staten. Selv om det hørte til de ting, man i omsætningen maatte regne med som praktiske realiteter, at kontrakter med regjeringen blev negtet godkjendelse, vilde denne kontraks-usikkerhed mere end opveies ved en s t ø r r e sikkerhed end den sedvanlige i en anden henseende nemlig ved en større b e t a l i n g s sikkerhed. Imidlertid vil den konstitutionelle begrænsning praktisk talt heller ikke gjøre noget skaar i den berettigede kontraktssikkerhed. For det første af den grund, at en konstitutionel regjering regelmæssig ikke foretager grundlovsstridige dispositioner; for det andet vil medkontrahenten i de aller fleste tilfælde være beskyttet derved, at en omstødelse af kon-

staar paa samme side som jeg, og dem, der i politisk henseende staar paa den anden side, om de ikke udover landet var af den mening, at de foretrak grundloven fremfor den art af regimenter.

¹ Jfr. A s c h e h o u g II, s. 817, noten.

trakten er umulig, fordi den leverede vare, f. eks. skinnemateriel til et jernbaneanlæg, allerede er anvendt. Og for det tredje vil — som nævnt — stortinget aldrig negte godkjendelse, hvis dispositionen i realiteten maa erkendes at være, om ikke nødvendig saa iøfald nyttig for staten; ja selv hvor endog dens hensigtsmæssighed har været adskillig tvilsom, har stortinget som bekjendt ikke negtet godkjendelse. Det bliver, som nævnt, i virkeligheden kun de store og aabenbare misbrug af forvaltningsmyndigheden, man vil omstøde. Og da vil medkontrahenten som regel heller ikke være i rent uskyldig god tro.

Det er med andre ord hverken af hensyn til statens egne interesser, saaledes som grundloven selv har opfattet disse, eller af hensyn til omsætningslivets tarv paakrævet at udstyre kongen med en kompetence, som vilde sætte ham i stand til at krænke grundloven. Dersom man i statens interesse vilde tillægge kongen en saadan kompetence, maatte det følgelig være, fordi man var uenig i selve grundlovens opfatning — fordi man mente, at statens tarv kræver, at kongen har en større raadighed over statshusholdningen end den, grundloven har villet give ham, bl. a. ogsaa en selvstændig bevilningsmyndighed.

Spørsmaalet om kongens kompetence til at forpligte staten i strid med grundloven har, saavidt vides, aldrig været forelagt de norske domstole.

De af vores statsretsteoretikere, som idethele har behandlet spørsmaalet, nemlig Aschehoug og Morgenstiern, har i principet hyldet den samme opfatning, som den jeg i det foregaaende har udviklet. Saaledes udtaler Aschehoug (II, s. 317—318), at en overenskomst maa være ugyldig, «hvis den ligefrem kommer i strid med nogen bestemmelse i grundloven».

Og han antager, at «det samme maa gjælde, hvis overenskomsten indeholder brud paa den almindelige lovgivnings forskrifter»¹.

I den nærmere anvendelse af dette princip har Aschehoug imidlertid gjort saa vidtgaaende undtagelser, at disse i virkeligheden bliver regelen.

a. Han vil lade det opstillede princip gjælde, dersom kongen i strid med grundlovens § 75 b har optaget et statslaan paa egen haand: «ethvert laan der optages uden stortingets samtykke (vil) være ugyldigt» (II, s. 318).

b. Derimod antager han, at en kontrakt er bindende for staten, selv om kongen derved krænker stortingets bevilgningsret efter grundlovens § 75 d. «Det er og maa altid forblive den udøvende magts pligt at træffe en mængde foranstaltninger, der udfordre, at den paa forskjellig maade indlader sig med private personer. Den skal holde offentlige eiendomme i drift, opføre bygninger, anlægge jernbaner, lade forfærdige vaaben og klædningsstykker til krigsmagten, anskaffe andre forraad, inddrive statens tilgodehavende, besørge dens udbetalinger hjemme og i udlandet — — —. Enhver regjering maa i sin stilling have fuldmagt til med bindende virkning for staten at udføre saadanne til den daglige styrelse henhørende forretninger» (s. 216).

Det fremgaar ikke af de eksempler, forfatteren her nævner, hvor langt han vil strække begrebet «daglige styrelse». Hvis der overhovedet intet er bevilget f. eks. til bygning af en jernbane eller til opførelse af et historisk museum eller en regjeringsbygning, og kongen i dette tilfælde slutter kontrakt med en entreprenør om jernbanens bygning o. s. v. eller museets opførelse, er da denne kontrakt bindende for staten? Eller gjælder

¹ Jfr. Morgenstierne, s. 587.

kompetencen kun i det tilfælde, at en bevilgning vel er given, men den enten er overskreden eller i sine forudsætninger brudt ved kontrakten? Udtrykket daglige styrelse peger nærmest paa en saadan sondring¹. En beslutning om et jernbaneanlæg eller om opførelse af en regjeringsbygning kan ikke siges at høre til statens daglige styrelse; naar saadanne anlæg derimod er besluttet af stortingen, kan man sige, at iverksættelsen af denne beslutning indgaar under den daglige styrelse. En saadan sondring kunde ganske vist have noget for sig, men den vilde neppe lade sig gjennemføre. Hvis stortingen f. eks. havde bevilget til en bygning, som med tiden tænkes at skulle indgaa som et led i et større kompleks af regjeringsbygninger, og kongen paa egen haand beslutter og kontraherer om bygning af det hele straks, indeholder kontrakten da en overskridelse af bevilgningen eller er den for de blot paatænkte deles vedkommende en kontrakt uden noget bevilningsgrundlag? Det er neppe heller forfatterens mening at sondre paa denne maade. Han skjerner senere mellem overenskomster, som «efters sin art falde indenfor kredsen af sedvanlige regjeringsanliggender», og saadanne, hvorom dette ikke kan siges, f. eks. «overtagelse af garanti for forpligtelser, paa-hvilende communer eller jernbaneskaber»; kun ved disse sidste mangler kongen evne til at forpligte staten uden stortingets samtykke.

Det er efter dette vistnok professor Aschehougs mening, at en kontrakt f. eks. om opførelse af en regjeringsbygning for 3 millioner kroner, om bygning af f. eks. 2 panserskibe for tilsammen 12 millioner kroner eller et jernbaneanlæg for 10 millioner kroner vilde være bindende for staten, selv om stortingen ikke havde bevilget midler dertil.

¹ Jfr. ogsaa s. 817.

Denne lære kan imidlertid, trods den høit anseede forfatters autoritet, ikke opretholdes.

Den vilde for det første lede til, at staten aldrig har nogen objektiv retsbeskyttelse, men alene den garanti, som ligger i statsraadernes ansvar, selv om det gjælder de aller største interesser; staten vilde helt have negtet sig selv den retsbeskyttelse, som den har tilsagt alle private mod misbrug af fuldmagt.

For det andet staar teorien heller ikke i nogen god sammenhæng med Aschehougs egen lære om statslaan; en statslaanekontrakt, som kongen har afsluttet uden stortingets samtykke, antager, som vi har seet, ogsaa Aschehoug er ugyldig.

Lad os tænke os, at kongen paa egen haand har bestilt f. eks. 2 krigsskibe for 12 millioner kroner paa en tid, da stortingen var samlet, og uden at der var ringeste ufredstegn; lad os dernæst tænke os, at statsindtægterne pludselig gaar sterkt ned, saa kongen paa en tid, da stortingen ikke er samlet, har valget mellem enten at optage et statslaan paa 4 millioner kroner for at kunne fortsætte arbeidet paa et jernbaneanlæg uafkortet eller at indskrænke virksomheden og opsige arbeiderne, og at han vælger det første. Stortingen træder kort tid efter sammen, førend laanet endnu er opfyldt, og beslutter af budgetmæssige hensyn, at jernbanearbeidet maa reduceres. Enten vi ser sagen fra statens synspunkt eller fra et forretningssynspunkt, tror jeg neppe man vil finde det rimeligt, at staten skal være bunden ved kontrakten om krigsskibene, men ubunden af laanekontrakten. Seet fra statens synspunkt vil en laanekontrakt paa sedvanlige vilkaar materielt gjøre et forholdsvis ringe skaar i stortingets raa-dighed over statsformuen, iafald naar det ikke er et meget stort laan; dersom stortingen finder, at pengene ikke bør bruges, vil de vel altid kunne omsættes uden

risiko og uden synderligt tab. Helt anderledes staar derimod sagen, naar det f. eks. gjælder kjøb af krigsskibe, iverksættelse af store byggeforetagender o. s. v. Og fra et merkantilt synspunkt maa, som før nævnt, behovet for en saadan kompetence være størst, naar det gjælder de mest merkantile forretninger, pengeom-sætningen.

Selv om medkontrahenten ved, at kongen overskrider sin raadighed, antager professor Aschehoug, at kontrakten er bindende for staten: «Forpligtelsens gyldighed ligeoverfor statens medkontrahent kan . . . i det her omhandlede slags forretninger ikke bortfalde, fordi han tilfældigvis veed om, at regjeringen ved den afsluttede overenskomst, f. eks. angaaende opførelsen af en offentlig bygning, disponerer over en større sum end stortingen har bevilget dertil. Den modsatte lære vilde lede til de urimeligste følger.» Begrunder man kompetencen i hensynet til staten, — at statens tarv kræver en saa vid handlefrihed for kongen —, da er dette ogsaa konsekvent. Og man maa da lade kontrakten gjælde, selv om medkontrahenten ikke alene vidste, at kongen savnede den formelle ret til kontraktsslutningen, men ogsaa forstod, at dispositionen var skadelig for staten, ja selv om medkontrahenten havde opnaaet en overenskomst ved bestikkeler. Thi den private kan som regel ikke forudsættes at kunne afgjøre, hvad statens interesser kræver; det faar blive statsmagternes sag at afgjøre. Og derfor er ogsaa hans formening derom irrelevant, selv om han i det enkelte tilfælde skulde have forstaet sagen rigtig. Men dette viser igjen, at teorien maa være uriktig.

Læren stemmer heller ikke med den opfatning, som med al tydelighed er utalt i en indstilling fra protokolkomiteen 1842: Ved flere kongelige resolutioner af 1839 og 1840 blev der besluttet kjøb af endel eien-

domme bl. a. til slotsanlægget i Kristiania, uden at stortinget havde givet (særlig) bevilgning dertil. Herom udtaler protokolkomiteen (Stortingsforh. 1842, bd. 9, s. 614): «Skulde resultatet af stortingets overveielse i disse anliggender blive, at enten samtlige eller noget enkelt bør være statscassen uvedkommende, da vil formentlig under statsregnskabernes revision det fornødne være at paase om, at kjøbesummen m. v. ei kommer statscassen til udgift¹, hvorefter et kommende odelsting vil have at foranstalte, hvad muligens videre maatte findes nødvendigt.» Disse udtalelser lader sig, som man vil se, ikke forene med professor Aschehougs lære eller med forfatterens karakteristik af den konstitutionelle praksis, naar han om kjøb af faste eiendomme udtaler (II, s. 319): «Er der tale om indkjøb af faste eiendomme, saa synes regjeringen uden indvending² fra stortingets side at være gaaet ud fra den forudsætning, at den kan afslutte saadanne handler med bindende virkning for staten.»

¹ Udhævet her.

² Professor Aschehoug henviser i denne forbindelse til indkjøbene af de tomter, hvorpaas stortingsbygningen er opført, idet han gjør opmerksom paa, at en af kontrakterne blev gjort afhængig af stortingets samtykke, de andre derimod ikke. Sammenhængen hermed er følgende: Stortinget havde i 1854 bevilget 90 000 spd. (for treaaret 1854—1857) til opførelse af en stortingsbygning paa statens tomt mellem Slotsparken, ny Slots-gade, Frederiks gade og Christian IV's gade. Efterat stortingets bevilgning var given, viste det sig, at en efter regjeringens opfatning heldigere tomt (bl. a. for fundamentersomkostningerne) ved Prestegaden og Carl Johans gade var at faa for rimelige priser; denne tomt havde ogsaa under stortingets forhandlinger været «nævnt og dens fortrinlighed uden modsigelse anerkjendt» (prp. S. nr. 54 for 1857, s. 8). Regjeringen

Protokolkomiteen gaar tvertom her ud fra, at disse kontrakter ikke er bindende for staten. Stortingen gjorde imidlertid ikke brug af sin ret til at omstøde kontrakterne, da man reelt fandt dem begrundede. I indstillingen fra protokol- og decisionskomiteen 1845 udtales det saaledes om indkjøbene til slottet: «Med hensyn til udgifter litr. c. nr. 1 (i post 43) viser bilag nr. 17 (departementets foredrag om kjøbet), at det omhandlede af Jacobsen kjøbte jordstykke udgjorde 10 800 □ alen, og at det var af vigtighed at acquirere samme for kongeboligen, saa at det vistnok maa ansees hensigtsmæssigt, at det kjøbtes, da leilighed gaves, hvormod der, saavidt skjønnes, har manglet regjeringen formel adgang til saaledes som ved resolution af 18de juni 1840 er skeet, at bestemme, at kjøbesummen 2 000 spd. skulde ekstraordinært udredes af statscassen. Med hensyn til udgiften litr. c. nr. 2 gjælder det samme; thi vistnok maa det af reelle grunde bifaldes, at leiligheden benyttedes, da de omhandlede parceller af Sommerroe og Skinderstuen efter død mand solgtes ved auction til ogsaa at erhverve disse for Slotsparken vigtige grundstykker; men formentlig burde regjeringen siden have forelagt stortingen sagen til bevilning af de fornødne midler, istedenfor at den uden videre har ført kjøbesummen 11 606 spd. 50 $\frac{1}{2}$ sk. til udgift.» Komiteen finder det derfor «tvilsomt, om

indkjøbte derfor de hertil fornødne eiendomme; derhos kjøbtes den saakaldte Huseiertomt; da denne ikke var nødvendig for selve tomtens, men alene ønskelig «for at skaffe den paatsenkte stortingsbygning passende omgivelser», betingede regjeringen sig ret til at hæve kontrakten inden udgangen af 1857. Regjeringen fremsatte imidlertid for alle disse kontrakters vedkommende proposition om efterbevilgning. Denne fremgangsmaade blev som bekjendt ogsaa benyttet ved indkjøbet af Kongens gade 21.

odelstinget er competent til at lade disse udgifter passere, eller om det ikke var det i formen rigtigste, at odelstinget ved decision udsatte beløbene, hvorefter regjeringen maatte forelægge et kommende storting proposition om, at udgifterne maatte passere. Committeeen tror imidlertid med statsrevisionen at kunne indstille, at udgifterne efter omstændighederne kunne passere.» (Stortingsforh. 1845, bd. 7, s. 472).

c. Ogsaa naar det gjælder dispositioner over statens eiendomme vil professor Aschehoug, om end under tvil, gjøre undtagelse fra det opstillede princip; han udtaler (II, s. 319): «Hører den afhændede eiendom til dem, som kunne sælges med hjemmel af almindelig stortingsbeslutning, vil man neppe kunne anse kjøberen forpligtet til at levere den tilbage.»

Forfatteren antyder heller ikke i dette tilfælde nogen begrænsning i kompetencen. Jeg gaar derfor ud fra, at kongens evne til at afhænde en statseiendom skal gjælde i alle tilfælde, hvor stortingen ved en plenarbeslutning kunde have givet samtykke til afhændelsen, uden hensyn til eiendommens art eller værdi. Kongen vil med andre ord have kompetence til at sælge ikke alene statens fiskale eiendomme f. eks. Alfheimskogen i Sogn eller Kongsberg sølvverk, men ogsaa statens forvaltningseiendomme f. eks. en toldbod, et retslokale, en fængselsbygning, en eksercerplads eller et krigsskib og ligesaa de offentlige statseiendomme f. eks. et havne- og kanalanlæg, en jernbane, et museum o. s. v.

Denne undtagelse fra principet er det imidlertid endnu vanskeligere at finde en begrundelse for. Ja selv om man vilde antage, at kongen havde en ubegrænset kompetence til at forpligte staten ved statslaane- og kjøbekontrakter i strid med grundloven, maatte man komme til et andet resultat, naar det gjælder disposi-

tioner over statens eiendomme. Og det enten man ser sagen fra statens eller fra omsætningens synspunkt.

Staten har praktisk talt ikke andre faste eiendomme at sælge end dem, hvis salg statsmyndighederne har ordnet ved særskilte love. Men da kan der vel heller ikke i statens interesse være behov for en kompetence, der vilde sætte kongen i stand til at bort-sælge eiendomme, som staten efter stortingets bestemmelse netop ikke vil være af med.

Og man vil vel heller ikke fra omsætningslivets synspunkt — om man lod dette være bestemmende — finde nogen rimelig begrundelse for en saadan regel. For det første af den grund, som allerede er nævnt foran, at salg af statseiendomme, ialfald salg der ikke sker i henhold til lovene af 1821 og 1848 m. fl., praktisk talt ingen betydning har for omsætningen.

For det andet af den grund at staten saagodtsom ingen fiskaleiendomme besidder; de eiendomme, eller eiendomsstykker, som kongen vilde kunne sælge, er med andre ord enten forvaltningseiendomme eller offentlige eiendomme d. v. s. eiendomme, som ved selve sin anvendelse, selve sit ydre giver kjøberen en paamindelse om, at de regelmæssig ikke er tilsalgs, ikke er omsætningsgjenstande, og dermed en paamindelse om grundlovens paabud, at de skal anvendes paa den af stortinget bestemte maade; det er ikke regelen, men den sjeldne undtagelse, at kongen har ret til at sælge disse eiendomme. Anderledes med kongens forvaltning af statskassen. Det hører til dagens orden, at administrationen gjør et eller andet indkjøb for statens regning. Og pengene har det samme udseende, enten de anvendes i privatformaal eller i statsformaal; der ligger ikke i dem — kunde man sige — nogen paamindelse om stortingets bevilgningsret. Bestyrelsen har med andre ord en helt anden betydning som legitima-

tion, naar det gjælder statskassen, end naar det gjælder statens eiendomme.

Vil man begrunde kongens kompetence til paa egen haand at disponere over statseiendomme i hensynet til statens tarv, da maa den regel, som professor Aschehoug (II, s. 317) har opstillet for kjøbekontrakter, ogsaa gjælde her: Salget er ligefuld bindende for staten, om kjøberen vidste, at kongen handlede i strid med grundloven. Om et fremmed jernbaneselskab f. eks. havde kjøbt Hamar—Ottabanen (og i forbindelse hermed faaet koncession paa bygning af en Dovre- eller Raumabane), vilde denne kontrakt være bindende for staten, selv om kjøberen havde fuldt kjendskab til, at kongen begik et grundlovsbrud.

Negter man kongens kompetence til at forpligte staten ved et statslaan f. eks. paa 1 million kroner, vil man ikke let finde nogen begrundelse for den lære, at han har en ubegrænset kompetence til at afhænde statens eiendomme, f. eks. Kongsberg sølvverk, Hamar—Ottabanen eller et af vore panserskibe.

Ogsaa i en anden henseende vil den lære, professor Aschehoug har opstillet om kongens kompetence med hensyn til statseiendomme, føre til lidet rimelige konsekvenser. Forfatteren antager, at kontrakten vilde være ugyldig, «om regjeringen mod loven af 20de august 1821 § 38 jfr. skogloven af 22de juni 1863 § 72 solgte en statsalmenning». Det samme maatte naturligvis gjælde, enten regjeringen sælger den underet eller i parceller.

Lad os da tænke os, at regjeringen har solgt f. eks. et skogstykke paa 50 maal birkeskog af Ringebu almenning. Efter Aschehougs lære vil dette salg være ugyldigt, medens salget af Hamar—Ottabanen vil være bindende for staten, fordi stortinget her kunde have givet samtykke ved en plenarbeslutning.

Det er efter min opfatning ikke grund til at lægge nogen saadan vegt paa, i hvilken form stortingen kunde have givet samtykket. Aschehoug har selv i en anden anvendelse heller ikke ladet dette være afgjørende. Han antager (s. 317—318), at «hvis kongen tilstod nogen en pension eller gage paa det vilkaar, at den ikke skulde være undergiven stortingets revision efter § 75 i», da vilde staten ikke være bunden ved kongens afgjørelse; men ogsaa i dette tilfælde giver stortingen sit samtykke ved en plenarbeslutning.

Nu kan det muligens tænkes indvendt: om kongen afhænder en statseiendom, som stortingen har erhvervet i et bestemt øiemed, f. eks. en justisbygning, en eksercerplads, en jernbane, da er dette ikke et brud paa grundloven, men alene i strid med den af stortingen vedtagne og af kongen sanktionerede plenarbeslutning om eiendommens erhvervelse eller anvendelse.

Dette vilde imidlertid være enaab enbar forveksling af to vidt forskellige ting. Man maatte da paa samme maade kunde sige:

Om kongen i strid med grundlovens § 25 overlader f. eks. vore panserskibe i en fremmed magts tjeneste, da er dette ikke et brud paa grundloven, men alene paa den stortingsbeslutning, hvorved skibene blev besluttet indkjøbt, eller i høiden tillige et brud paa vernepligtloven, som gjør de udkommanderede mandskaber til en del af sjømagten. Stortingsbeslutninger og almindelige love kan imidlertid ikke paaberaabes overfor fremmede magter som indskrænkninger i kongens kompetence. Altsaa maatte en saadan traktat være bindende for staten¹.

¹ At dette ikke er tilfældet er med rette antaget af Morgenstierne, Lærebog, s. 605—606.

Og paa samme vis maatte man da i privatretten sige: Om en prokurist uden principalens samtykke sælger en af hans faste eiendomme, da kommer dette ikke i strid med firmalovens § 25; det er alene i strid med den kjøbekontrakt, f. eks., hvorved principalen har erhvervet eiendomsretten til gjenstanden. Eller om en mand uden hustruens samtykke afhænder en fast eiendom paa landet, som hun har indbragt i fællesboet, da er dispositionen ikke i strid med § 14 i lov om formuesforholdet mellem egtefæller, men med det testamente, f. eks., hvorved hustruen er indsat som eier.

Sammenhængen er naturligvis denne: Det er stortingsbeslutningen, som giver eiendommen en saadan karakter, et saadant øiemed, at den bliver at henføre under grundlovsbestemmelsen i § 19, og at kongen derfor bliver uberettiget til at afhænde den uden stortingets samtykke. Men den norm, som paalægger kongen at bestyre eiendommen paa den af stortinget bestemte maade, det vil sige forbyder ham at afhænde den, er ikke stortingsbeslutningen, men grundlovens § 19. Man kan ogsaa udtrykke dette paa den maade, at grundloven selv har henvist til stortingets beslutninger som supplerende norm. Grundlovens § 19 er — om man vil — en blanketbestemmelse, som faar sit nærmere indhold ved de til enhver tid gjældende bestemmelser angaaende eiendommens bestyrelse. Enten disse er fattet som plenarbeslutninger eller som formelle love, er i denne henseende uden enhver betydning.

Det kan endelig tænkes indvendt: Om man indrømmer kongen en kompetence til at afhænde mindre statseiendomme f. eks. en af staten indkjøbt skogejendom til en værdi af kr. 10 000,00 à kr. 20 000,00, en toldbygning paa et af de mindre toldsteder o. s. v. uden

stortingets samtykke, behøver man ikke derfor at give ham kompetence til at sælge f. eks. Kongsberg sølvverk eller en af vore jernbaner. Men saa faar man spørge: Hvor har man da tænkt sig grænsen trukket? Skal kontrakten være bindende for staten, dersom kongen har solgt f. eks. Haugsæterskogen i Ullensaker eller Espedalsteigene i Fron, men uforbindende, dersom han har solgt Lyseklosteskogene eller Tinnskogene? Er kongen kompetent til at afhænde Sikkilsdalen, men ikke Hodne? Er afhændelsen bindende for staten, naar det gjelder toldboden i Drøbak, men uforbindende, naar den gjelder toldboden i Kristiania? Har kongen evne til at sælge stiftsarkivbygningen i Bergen, men ikke det historiske museums eller universitetsbibliotekets bygninger? Er kontrakten bindende for staten, dersom kongen har solgt den kemiske professors bolig, men uforbindende, hvis ogsaa laboratoriet er solgt? Kan han maaske afhænde justisbygningen, men ikke regjeringsbygningen eller stortingsbygningen? Kan han sælge Bygde kongsgaard eller statsminister- (udenrigsminister-)boligen, men ikke slottet? Er staten bunden ved dispositionen, hvis kongen har afhændet eksercerpladsen Sandvigstangen, men ubunden, dersom han har solgt Starumsletten eller Barakkesletten? Har kongen legitimation til at sælge kanonbaaden «Frithjof» eller torpedobaaden «Hval» men ikke til at sælge panserskibet «Tordenskjold»? Er kongen kompetent til at afhænde fødselsstiftelsens bygning i Kristiania, men inkompetent til at sælge rigshospitalets bygninger og haver?

Hvis kongens kompetence skulde bestemmes paa denne maade, da er jeg enig i, at man fra et forretningssynspunkt vilde have grund til at beklage sig.

Man maa være enig med protokolkomiteen af 1821, naar den erklærer, at den «ikke formaer at indsee,

efter hvilket princip en regel skulde etableres, hvorved de staten tilhørende faste eller urørlige eiendomme kunde classificeres saaledes, at nogle af disse subsumeres under udtrykkene i grundlovens 19de §, medens andre herfra undtages». Det gjelder ikke mindre for spørsmaalet om legitimationen end for spørsmaalet om retten til at disponere over en statseiendom, at enhver saadan klassificering er uujennemførlig. Vil man først udstyre kongen med en kompetence, som gaar videre end hans ret efter grundloven, da maa kompetencen gjøres grei og ubegrænset. Han maa da i sin bestyrelse af statskassen og i sin besiddelse af statens eiendomme have legitimation til at disponere over statsformuen paa enhver maade: Han maa kunne forpligte staten ved kjøbe- og arbeidsleiekontrakter m. v. af ethvert omfang uden bevilling; ved laanekontrakter uden stortingsbeslutning og ved afhændelse af statseiendomme uden stortingets samtykke. Ethvert forsøg paa her at trække en grænse efter eiendommens art eller værdi vilde lede til en fuldstændig vilkaarlighed og netop dermed ogsaa til uretfærdighed mod medkontrahenten.

Kongen har ingen kompetence, som gaar videre end hans konstitutionelle ret efter grundlovens bud. Han kan foretage de juridiske dispositioner over eienommen, som hører med til statseiendommens daglige drift; dertil er han kompetent, fordi han er berettiget til det. Han har paa tilsvarende maade en vis skjønsmæssig dispositionsret ogsaa over statskassen, nemlig ved bevilgningerne til «tilfældige udgifter».

Og han kan have en nødvendighedens ret og dermed ogsaa kompetence til at disponere over statsformuen paa egen haand særlig ved indkjøb; i tilfælde af krigsfare ogsaa ved statslaan; eller endog ved salg eller pantsættelse af statens eiendomme — om dette skulde

være nødvendigt og uopsætteligt. Men forøvrig er han bunden i sin ret og bunden i sin kompetence ved stortingets beslutninger om statsformuen i det hele og særlig om anvendelsen af statens eiendomme.

Enhver anden grænse er umulig at begrunde og umulig at gjennemføre; og den grænseløse kompetence er umulig at forene med grundloven.

Der kan vel efter dette ikke godt være tale om at erklære kongen kompetent til at afhænde statens reguleringsanlæg og reguleringsret. Afhændelsen vilde have været ugyldig, om gjenstanden havde været en fiskal eiendom, f. eks. en af statens skogeiendomme eller Kongsberg sølvverk.

Saa meget sikrere er det, at kongen ikke kan frasælge staten dens forvaltningseiendomme i strid med grundloven. Og aller klarest maa vel dette være, naar afhændelsen gjælder en offentlig eiendom som denne, et samfærstelsesanlæg, som stilles til alles frie raadighed.

Om man ved salg af statens fiske eiendomme vilde se kompetence-spørsmaalet fra et rent kommercielt synspunkt, er dette ialfald udelukket ved salg af eiendomme, som ved selve sin anvendelse viser, at de netop er res extra commercium. Og tydligere kan vel denne karakter ikke lægges for dagen end i anlæg, som vederlagsfrit er stillet til samfærstlens tjeneste. Skal en saadan eiendom igjen tages tilbage fra dette formaal, da er dette en offentligrettslig forvaltningshandling af samme art som den, hvorved eiendommen i sin tid blev stillet til den frie samfærstels raadighed; det er uden videre saa indlysende, at jeg først gaa ud fra, at en nærmere udvikling heraf er overflødig.

Men naar saa er, at den offentlige eiendoms inddragning er en offentligrettslig forvaltningsakt, da er

dermed ogsaa givet, at det ikke kan være privatretslige, men offentligretslige regler, som bliver bestemmende for denne forvaltningsakts gyldighed. En resolution om, at en offentlig eiendom skal opgives som saadan eller gives en anden anvendelse, maa bedømmes ganske paa samme maade, som enhver anden offentligretlig handling og ikke som en privatekonomisk disposition; den maa bedømmes paa samme maade som f. eks. en ekspropriationstilladelse, en meddelelse af handelsborgerskab, en embedsudnævnelse, en pensionsbevilingning o.s.v. Og her er vel alle enige om, at kongen eller den underordnede administrative autoritet ikke kan have nogen kompetence, som staar i strid med loven. Om kongen vilde organisere en straffedomstol bestaaende af 5 embedsdommere istedenfor Oslo lagmandsret, eller forordne, at lægmændene i de civile meddomsretter ikke skulde deltage i domsafsigelsen, da vilde ingen være pligtig til at møde for disse domstole; og deres afgjørelser vilde være uden al betydning. Og om kongen har udnævnt en mand i et embede, hvortil stortinget ikke har bevilget nogen løn, eller tilsagt en embedsmand en pension, som skal være uafhængig af stortingets revision, er embedsmandens lønskrav eller pensionskrav uforbindende for staten (jfr. ogsaa Aschehoug II, s. 318) — paa samme maade som kommunen ikke er bunden, om skolestyret har besat en lærerpost, hvortil der ingen bevilning er given.

Først naar en offentlig eiendom er gyldig inddragten som saadan, bliver den en omsætningsgjenstand; og først da kunde der være tale om at anvende privatretslige synsmaader paa kongens kompetence. Hvis selve inddragningen er ugyldig, fordi kongen deri har overskredet sin ret, da bortfalder grundlaget for eindommens omsættelighed og dermed ogsaa for afhændelsen — selv om man vilde give kongen kompetence til

at afhænde alle omsætningseiendomme uden stortingets samtykke. Og det vilde gjælde, selv om eiendommen faktisk havde ophørt at tjene det offentlige formaal: om en fæstning var desarmeret, en vei afstängt, en jernbanedrift indstillet, et museum lukket; antog man ikke dette, vilde kongen ad en omvei — ved afhændelse — kunne udøve en offentligretslig myndighed, som staar i strid med hans konstitutionelle pligt. Saameget tydeligere maa det da være, at afhændelsen er ugyldig, naar eiendommen paa afhændelsestiden fremdeles er i offentligt brug. Og det er jo netop her tilfældet.

Lad os imidlertid se helt bort fra alle statsretslige hensyn; lad os bedømme sagen i det hele, ogsaa spørsmaalet om kongens kompetence, fra et rent privatretsligt synspunkt.

Vi skal ombytte staten med en privatmand og statens samfærdselsanlæg, Mjøsreguleringen, med en privateiendom f. eks. en forretningsgaard i Kristiania.

Lad os f. eks. istedenfor staten tænke os et af «jobbetidens» aktieselskaber i gaardspekulationer — et selskab, som havde omsætning af faste eiendomme til bedrift. Jeg nævner dette eksempel til sammenligning, fordi vi derved faar saa «merkantile» forretninger, som omsætning af faste eiendomme idethale kan være, og fordi aktieselskabets forhold til tredjemand ogsaa under stortingsdebatten blev paralleliseret med statens forhold til kongens medkontrahenter. Professor Stang udtalte saaledes i et foredrag, som jeg allerede tidligere har citeret mere udførlig (St. forh. 484):

«Saa er da det næste spørsmaal, som har været meget diskuteret, om regjeringen har overskredet sin kompetence ved, hvad den har gjort. Jeg vil dertil først sige — og jeg antager, at de herrer jurister er enige med mig deri — at selv om regjeringen skulde

have gjort mere, end den egentlig strengt taget var berettiget til, er ikke dermed sagt, at resolutionen er ugyldig ligeoverfor udenverdenen; thi det ved vi, at en overskridelse af kompetence medfører ansvar, uden at det derfor er givet, at handlingen ogsaa er ugyldig udad. Vi ved det, at hvis et aktieselskabs bestyrelse har gjort noget, som det [den] efter statuterne ikke var berettiget til, saa er det ikke dermed givet, at bestyrelsens handling ogsaa er ugyldig ligeoverfor udenverdenen, saa spørsmaalet om denne resolutions gyldighed beror ikke paa en finveining af de konstitutionelle spørsmaal, som staar i forbindelse med den. Det er ikke udelukket, at man kan komme til det resultat, at man siger, at regjeringen her har bevæget sig paa grænsen af, hvad der var konstitutionelt tilladeligt, eller at den endogsaa er kommet lidt ud over grænsen, og alligevel er beslutningen bindende overfor udenverdenen.»

Lad os tænke os, at gaardselskabets daglige bestyrelse er henlagt til en administrerende direktør; naar det gjælder afhændelser eller kjøb af eiendomme skal imidlertid efter selskabets statuter ogsaa de to øvrige direktionsmedlemmers underskrift indhentes. Nu har den administrerende direktør i strid med denne bestemmelse paa egen haand foretaget en afhændelse; og selskabet bestrider dens gyldighed. Der er ingen tvil om, at selskabet alligevel kan være bundet ved afhændelsen. Professor S t a n g siger det ikke udtrykkelig i de korte bemerkninger, men han forudsætter selvfølgelig, at statuternes bestemmelse f. eks. om kollektiv signatur ikke er lovlig kendt gjort ved anmeldelse til firmaregistret, men at det ifølge anmeldelsen er den administrerende direktør alene som i alle anliggender tegner firmaet; og videre: at medkontrahenten heller ikke kender eller burde kende statuternes bestemmelse. Isaaafald er afhændelsen bindende

overfor medkontrahenten, selv om direktøren har gaaet udenfor sin ret. Men ogsaa kun i saafald. Dersom kjøberen kjendte eller burde kjende statuternes begrænsning i direktørens raadighed, da er salget uforbindende, selv om selskabet ved sin anmeldelse har udstyret ham med en videregaaende kompetence. Og dersom statuternes fuldmagtsregel om kollektiv signatur er lovlige anmeldt til firmaregistreret, da er ogsaa salget uforbindende, selv om kjøberen har været i aldrig saa god tro.

For at man nu skulde kunne overføre dette paa kongens grundlovsstridige salg af statens regulerings-anlæg, maatte man følgelig betragte grundlovens § 19 som en ikke lovlige kundgjort bestemmelse i et aktieselskabs statuter; og det maatte kunne siges, at brugseierforeningen hverken havde eller kunde og burde have noget kjendskab til, at kongen herved foretog en disposition, hvortil stortingets samtykke var nødvendigt.

Jeg tror neppe brugseierforeningens direktion vilde give sig selv eller sine juridiske konsulenter attest for at være helt ubekjendt med en grundsætning i vort offentlige liv, der ialfald i vor senere konstitutionelle praksis regelmæssig har været saa omhyggelig overholdt som grundlovens § 19. Den vilde ialfald ikke let faa en dommer til at tro det. Og man vilde endda mindre faa en domstol til at erkære, at denne uvidenhed heller ikke kunne bebreides direktionen som uagtsomhed.

Lad os imidlertid antage, at medkontrahenten var en fremmed og helt ukjendt med norske forhold: han kjender ikke til, at der eksisterer et firmaregister, som kan give ham oplysning om selskabsdirektionens signatur, og han kjender intet til grundlovens § 19; han kommer fra et land, hvor regjeringen ikke hemmes af noget konstitutionelt baand i sin raadighed over statseiendomme.

Kontraherer han med aktieselskabets administrative direktør alene, uagtet denne ifølge firmaregistreret

ikke kan tegne selskabets navn uden i forening med de andre direktører, erhverver han alligevel ingen ret — ligesaaledt som en nordmand f. eks. vinder nogen ret, om han kjøber en eiendom af en 24 aar gammel dansk landmand i den tro, at manden maa være myndig. Af den grund, at de publicerede love og de i loven foreskrevne kundkjørelsesmaader civilretslig er bindende for enhver — ogsaa for udlændingen, selv om det fra hans synspunkt ikke kan lægges ham til last, at han ikke kjender dem. Og en bestemmelse i selve grundloven skulde vel ikke være mindre bindende for alle end et firmaregister eller en civillov, f. eks. om personers myndighed. Jo, vil man maaske indvende: det er naturligt for en forretningsmand at gaa til handelsregistret eller en civillov; han er vant til det; men det er da ingen, som falder paa at slaa op i grundloven, før man gjør en forretning.

Følgelig bør staten enten anmelde sig til firma-registret, eller ogsaa maa stortinget vedtage grundlovens § 19 som en privatlov «om kongens myndighed til at forføie over statens eiendomme», f. eks. indtage den som tillæg til firmalovens § 25 angaaende prokuristens fuldmagt.

Lad os, siden dette privatrettslige synspunkt er gjort gjældende, tage ogsaa et eksempel fra firmalovens § 25 til sammenligning: Et kommandit-aktieselskab i kolonialvarer har anmeldt sit firma til handelsregistret. I forbindelse hermed har det anmeldt, at B. har selskabets prokura. B. er da — siger firmaloven — bemyndiget til i alt, hvad der herer til driften af fuldmagtsgiverens forretning, at handle paa hans vegne og tegne firmaet. Selskabet var imidlertid i jobbetiden mest kjendt som gaardspekulant. Prokuristen har afhaendet en af dets eiendomme, ikke kontor eller lagerbygning — forretningsens forvaltningseiendomme — men en leiegaard. Kjø-

beren staar i den gode tro, at omsætning af faste eiendomme netop var principalens forretning. Og han ved, at prokuristen ifølge loven har en almindelig fuldmagt inden forretningens ramme; men han kjender ikke begrænsningen i lovbestemmelsens slutning: «Dog maa prokuristen ikke uden udtrykkelig bemyndigelse afhænde eller behæfte fuldmagtsgiverens faste eiendomme.» Dersom principalen ikke godkjender salget, nytter det alligevel kjøberen lige saa lidet at paaberaabe sig den ene vildfarelse som den anden.

Hvis man nu i det hele vil tillægge grundlovens § 19 lovskraft, skulde Glommens brugseierforening da strengt taget heller ikke kunne kræve salget opretholdt mod stortingets protest, selv om foreningen skulde have staaet i den begrundede tro, at salg af samfærdselsanlæg hørte med til driftsen af statens forretning.

For yderligere at belyse sagen fra dette privatrettslige, kommercielle synspunkt skal jeg nævne endnu et eksempel til sammenligning.

Loven af 29de juni 1888 om formuesforholdet mellem egtefæller, § 14, siger, «at fællesboet bestyres af manden alene». Men loven siger videre bl. a.: «Manden er uberettiget til uden hustruens samtykke at bortgive, afhænde, pantsætte eller bortleie fast eiendom paa landet, som af hende er indbragt i fællesboet.» Lad os tænke os, at en tredjemand i god tro har kjøbt en saadan eiendom af manden uden hustruens samtykke. Hun kanisaafald omstyrté salget og det uden hensyn til arten af kjøberens vildfarelse: enten det er loven, han ikke har kjendt, eller han trodde, at det var manden, som havde indbragt gaarden i fællesboet -- og det selv om manden har givet ham urigtige oplysninger i saa henseende. Loven spørger ikke om ond eller god tro. Den gjælder mod alle, enten de kjender den eller ikke; den gjælder ogsaa mod en fremmed,

hvis hjemlands love ikke kjender en saadan begrænsning. Og den maa gjælde mod alle, dersom den skal næa sin hensigt: at bevare eiendommen for den berettigede.

Lad os nu med omsætningslivets krav for eie sammenlige mandens ugyldige salg af fællesboets landeiendom og kongens salg af en eiendom, som stortinget har besluttet indkjøbt f. eks. til en landbrugsskole, men som endnu ikke er tagen i brug hertil, men fremdeles drives af en forpagter, saa den i det ydre fremdeles er en fiskal eiendom; lad os tænke os, det var denne, ikke et samfærsselsanlæg, kongen grundlovsstridig havde solgt. Efter loven om formuesforholdet mellem egtefæller bliver mandens eneraadighed over fællesboets eiendomme det almindelige, det, som folk derfor er vant til; fordi det regelmæssig er mannen, som har tilført boet disse eiendomme. Efter grundloven bliver det derimod den store regel, at kongen ingen salgsret har over statsboets eiendomme; af den grund, at praktisk talt alle statens eiendomme af stortinget enten er bevilget indkjøbt eller besluttet anvendt til bestemte statsformaal. Derfor bliver selvfølgelig ogsaa mandens besiddelse af fællesboets gaard en helt anden legitimation overfor udenverdenen end kongens bestyrelse af en statseiendom. Men derfor bliver det ogsaa et langt føleligere brud paa omsætningslivets krav at omstøde en kontrakt med manden end at omstøde en kontrakt med statens administration — for ikke at tale om den betydning, mandens omsætninger har i sammenligning med kongens. Nu vil man muligens indvende, at det er vanskeligere at bringe paa det rene, om der foreligger et samtykke fra stortinget, end om hustruen har samtykket. Det modsatte er naturligvis tilfældet.

Det gjør med andre ord et langt mindre skaar i

det kommercielle behov at opretholde grundlovens § 19 end at haandhæve egteskabslovens § 14.

Saa vil man maaske sige, at forretningsmanden faar undersøge sine private medkontrahenters legitimation; naar han kontraherer med offentlige myndigheder maa han derimod have lov til at stole paa deres kompetence. Hvorfor? De handler jo netop ikke som offentlige myndigheder, men som privatmænd paa statskassens vegne. Grundlaget for hele denne begrundelse af kongens kompetence, som man vil ulede af kommercielle hensyn, er jo dog netop det, at man skal bedømme retshandlen fra et udelukkende privatretsligt synspunkt. Og enten det da er en stats-tjener, f. eks. finansministeren, eller en salgskommisionær, f. eks. en advokat, som afslutter kontrakten paa statens vegne, er i denne henseende ganske lige-gyldigt. Jfr. herom ogsaa *Morgenstierne*, Rets-tidende 1887, s. 144—145. Det vilde unegtelig være en meget behagelig stilling for statens medkontrahent, at han til sin fordel kan søge ly i sælgerens offentlige autoritet, uden at han behøver at tage noget tilsvarende hensyn til det offentlige. Det lader sig ikke negte. Men man pleier kræve mere til en begrundelse af en retssætning.

Det kunde endnu tænkes indvendt: Den private er ganske vist forpligtet til at kjende ogsaa de love, som staten har givet om sine egne organers kompetence; men stortingen har saa ofte ladet den strenge lov sove, at medkontrahenten maa have ret til at gaa ud fra, der ingen indsigelse vil blive gjort.

Herved er imidlertid at merke: For det første, at en saadan eftergivenhed saa langt fra har karakteriseret vor konstitutionelle praksis, at det tvertom maa siges, at stortingen har været meget nøieregnende paa dette punkt. Og afhændelser af dén art, som det her gjæl-

der, har overhovedet aldrig fundet sted; selvfølgelig. Og endnu mindre har afhændelser af den betydning fundet sted, uden at stortingets samtykke har været indhentet. For det andet giver det vel ikke en medkontrahent ret til at kræve grundloven sat ud af betragtning, at stortinget i enkelte a n d r e tilfælde ikke har gjort indsigelsen gjældende. Ellers vilde retten blive et skrøbeligt vern. Stortinget kan udtrykkelig eller stiltiende godkjende kongens disposition, naar det finder, at den fremmer statens tarv eller ialfald ikke er af den betydning, at staten bør negte opfyldelse. Lad os tænke os den regel overfært paa private fuldmagtsforhold, at dersom mandanten i nogle tilfælde har opfyldt sin mandatars fuldmagtsstridige dispositioner, da skulde han miste retten til senere at verge sig mod fuldmagtsoverskridelser. Lad os tænke os f. eks., at en provisionsreisende for en fabrik har afsluttet en leverance-kontrakt uden at forbeholde fabrikeierens godkjendelse, og at fabrikeieren vedstaar kontrakten for ikke at støde sine forretningsforbindelser, uagtet han finder den uheldig. Skulde han en anden gang, overfor en anden medkontrahent, kanske ikke mere kunne paaberaabe sig fuldmægtigens manglende kompetence — selv om han vilde ruineres ved kontraktens opfyldelse?

Kun i det tilfælde, at fuldmagtsgiveren overfor den samme medkontrahent gjentagne gange har opfyldt en saadan kontrakt uden at gjøre opmerksom paa dens mangel, vil man maaske i et fuldmagtsforhold, som ikke er tydelig begrænset i lov eller retshandel, anse ham bundet. Men det er jo netop ikke tilfældet her. Der har — saavidt jeg ved — ikke bestaaet noget forretningsforhold mellem staten og Glommens brugseierforening; og der handles ikke her om en fuldmagt, som henter sit indhold fra utsydelige retshandler eller

fra dunkle og variable coutumer eller sedvanerets-sætninger, men om grundlovens klare bestemmelse i § 19. Staten kan derfor gjennem det organ, som grundloven har tillagt beslutningsmyndigheden over statens eiendomme, negte at godkjende kongens disposition, paa samme maade som den private principal, der ser sine interesser krænket, kan negte at ratihabere en fuldmægtigs retshandler.

Vil man bedømme kongens raadighed over stats-formuen fra et privatretsligt synspunkt, maa man ogsaa tage dette synspunkts konsekvenser. Om man vilde se helt bort fra alle offentligretslige hensyn, maatte man idetmindste indrømme staten den samme retsbeskyttelse mod fuldmagtsmisbrug, som man giver den private. Man kan vel fra et kommercielt synspunkt ialfald ikke gjøre retsreglerne mere kommercielle, fordi staten er medkontrahent. Hvis man da ikke ogsaa teoretisk vil acceptere den begrundelse, at det er staten, som betaler.

VI. Paa hvilken maade skal nu staten hævde sin ret til reguleringsanlægget?

1. Vi skal først tænke os, at koncessionen (ekspropriationstilladelsen) ikke havde været ulovlig, men **uheldig** i forhold til staten eller i forhold til de private rettighedshavere og interessererde distrikter: De modstridende interesser er ikke af den art, at brugs-eierforeningens ekspropriationsret er udelukket; men kongen har vurderet interessernes styrke urigtig — paa grund af mangelfulde oplysninger om skadens omfang; hvis han havde kjendt skadens virkelige størrelse, vilde han ikke have givet koncessionen — uden at dog den skjønsmæssige afgjørelse er saa aabenbart urigtig, at domstolene kan tilsidesætte den. Der-

som man i dette tilfælde vil og idethele uden ny lov kan stanse omreguleringen, da er der ingen anden maade at gjøre det paa end gjennem en ny kongelig resolution : ekspropriationstilladelsen maatte tilbagekaldes.

De private rettighedshavere kan ikke kræve ekspropriationstilladelsen underkjendt af domstolene, naar den er lovlige. Og heller ikke staten kan gjøre det i form af et søgsmaal eller en protest mod ekspropriationens fremme, forsaavidt statens reguleringsanlæg angaar. Ekspropriationstilladelsen kan alene omgjøres gjennem den samme udøvelse af forvaltningsmyndighed, som vasdragsloven har henlagt til kongen. Det er imidlertid noget tvilsomt, om en saadan omgjørelse overhovedet kan finde sted.

Dersom kongen havde været formelt kompetent til at afhænde statens reguleringsanlæg, og brugseierforeningen havde erhvervet sin ret overfor staten ved en kontrakt med kongen, da vilde denne overhovedet ikke kunne omgjøres—selv om den skyldtes den groveste vildfarelse fra regjeringens side, ja ikke engang om den skyldtes et forbrydersk forhold fra statens tjenere — forudsat selvfølgelig, at ikke medkontrahenten kjendte eller burde kjende til dette.

Alene ved en ny (speciel) ekspropriationslov kunde retten i dette tilfælde omstødes. Og da kun mod fuld erstatning.

2. Helt anderledes stiller sagen sig, naar resolutionen er ulovlig, og derfor ugyldig. Isaafald er en omgjørelse unødig, som den i det sidstnævnte tilfælde er unyttig. Den er unødig af hensyn til den private. Og den er unødig for at hævde statens ret — og det uden hensyn til, om det er en i forhold til statens reguleringsret ugyldig ekspropriationstilladelse eller en ugyldig retshandel, brugseierforeningen paaberaaber sig.

a. Dersom ekspropriationstilladelsen er ulovlig i forhold til den private rettighedshaver, kan han gjøre indsigelse mod, at ekspropriationen fremmes. Ganske paa samme maade med staten. At saa maa være, bliver indlysende, naar vi tænker os, at det ikke var kongen, men et skjønskollegium, en lensmand, byfoged eller amtmand, som havde givet koncessionen, og denne kom i strid med statsrettigheder, som ikke kunde eksproprieres. Det gjør imidlertid i denne henseende ingen forskel, at koncessionen er meddelt af kongen.

b. Hvis brugseierforeningen vil paaberaabe sig en kontraktsmæssig ret til at rive dammen, altsaa uden ekspropriations- og fravigelseskjendelse, da er det klart, at staten maa have det samme retsmiddel som enhver privat: Den kan negte at overlevere damanlægget, indtil domstolene har prøvet og afgjort sagen. At brugseierforeningen egenmægtig skulde søge at rive dammen mod statens protest, vil der naturligvis ikke blive tale om. Men om det skulde tænkes, har staten naturligvis den ret til at verge sin besiddelse som enhver privat eier. Og staten udøver tillige politimyndighed paa sine offentlige eiendomme.

Hvis stortingen i en eller anden form — t. eks. ved at bevilge enten til ny dam eller til reparation af den gamle — negter at godkjende resolutionen, forsaavidt den skulde indeholde en afhændelse, eller erklærer den deri meddelte ekspropriationstilladelse uvirksom mod staten, da er regjeringen selvsagt forpligtet til at hævde denne opfatning overfor brugseierforeningen. (Jfr. Aschehoug II, s. 318). Og den vilde ogsaa uden nogen udtalelse derom fra stortingen have været forpligtet til at hævde statens ret. Resolutionen indeholder kun en ekspropriationstilladelse, som er uvirksom overfor staten, ingen kontrakt. I det, som kongen hidtil har foretaget i denne sag, ligger derfor ingen

disposition i strid med grundlovens § 19. Et grundlovsbrud vilde først da foreligge, naar regjeringen uden stortingets samtykke havde undladt at hævde statens interesser og statens ret ved at gjøre indsigelse mod ekspropriationens fremme overfor staten; derved og først derved vilde kongen have krænket grundlovens § 19. Nu har chefen for arbeidsdepartementet vistnok erklæret, at regjeringen ikke har tænkt at gjøre statens ret gjældende overfor brugseierforeningen. Men der er endnu tid til at gjøre det.

Og brugseierforeningen maa da, hvis den fremdeles tror sig berettiget, anlægge søgsmaal mod staten: i form af en ekspropriationssag, hvis retten bygges paa den i resolutionen meddelte ekspropriationstilladelse, og som et almindeligt søgsmaal, dersom retten grundes paa kontrakt med staten.

Staten behøver hverken at omgjøre resolutionen eller at anlægge søgsmaal mod brugseierforeningen. Staten har alene at forsvare sig i sin besiddelse af Sundfosanlægget, idet den gør gjældende, at dens reguleringsanlæg ikke kan eksproprieres, og at der ved resolutionen overhovedet ikke er afsluttet nogen kontrakt om statens ret, eller at denne kontrakt iafald er afsluttet af en myndighed, som ikke kan forpligte staten. Og brugseierforeningen har da som sagt bevisbyrden for, at en saadan kontrakt er indgaaet, og at der foreligger saadanne særegne omstændigheder, som gør den bindende for staten tiltrods for, at den er grundlovsstridig.

Dersom staten ikke vil gjøre sin indsigelse mod ekspropriationstilladelsen eller afhændelsesktrontrakten gjældende, kan den naturligvis alligevel kræve tilsidesat den aftale, som man maatte vilde lægge i forhandlingerne mellem brugseierforeningen og arbeids-

departementet, at staten har frafaldt sin **erstatningsret** — mod kanaliseringsarbeidet som vederlag.

Staten kan, om den frafalder sin indsigelse, kræve, at reguleringsretten betragtes og takseres som en privateiendom. Den kan kræve erstattet den værdi, reguleringen vilde have, om den havde været anvendt fiskalt.

VII. Er staten ansvarlig for den negative resolutionsinteresse?

Tilslut skal jeg undersøge det spørsmål, om staten pligter at erstatte Glommens brugseierforening det tab, som foreningen maatte have lidt derved, at den har indrettet sig med det for øie, at den ved resolutionen har erhvervet en ubetinget ret til at udføre reguleringen, saavel overfor staten som overfor de private (brugseierforeningens **negative resolutionsinteresse**).

1. Dersom vi tænker os, at den i resolutionen meddelte ekspropriationstilladelse ikke havde været ulovlig, men **uheldig**, og kongen i dette tilfælde vilde have tilbagekaldt koncessionen, da kan der neppe være nogen tvil om, at staten maatte have betalt koncessionshaveren erstatning for det paaførte tab. Thi her er stillingen retslig seet den, at brugseierforeningen har erhvervet en ret ved koncessionen, fordi kongen her har handlet indenfor det omraade, som loven selv har anvist ham: det **skjøns mæssige**. Der kan anføres gode grunde for den opfatning, at kongen bør have adgang til at rette det urigtige, til at omgjøre, tilbagekalde koncessionen, naar det viser sig, at han har taget feil af de samfundsinteresser, loven har sat ham til at vaage over: naar det viser sig, at samfundet alt i alt er bedst tjent med, at man bevarer det bestaaende.

Men staten faar selv bære omkostningerne ved denne skjønsmyndighedens selvkorrektur; de bør ikke paabyrdes koncessionsansøgeren — vel at merke, hvis han er uden skyld i, at den første afgjørelse blev uriktig. Har han forsætlig eller uagtsomt fortjet omstændigheder, som er af betydning for afgjørelsen, og som loven har paalagt ham at oplyse (vasdragslovens § 29), da kan han heller ikke i dette tilfælde kræve nogen erstatning.

2. Ganske anderledes stiller sagen sig, naar kongen har gaaet udenfor sin skjønsmyndighed og handlet i strid med loven, naar resolutionen m. a. o. er ugyldig. Isaafald svarer staten heller ikke for den negative resolutionsinteresse. Og det uden hensyn til, enten det er i forhold til den private eller i forhold til staten resolutionen er ulovlig. Og i sidste tilfælde uden hensyn til, enten man betragter resolutionen som en ekspropriationstilladelse, der ogsaa gjelder statens eiendom, eller man betragter den som en kontraktsmæssig afhændelse.

Vilde man i disse tilfælde paalægge staten ansvar for den negative interesse, da vilde man ad en omvei opretholde den lovstridige disposition. Det vilde meget let kunne hænde, at den negative interesse, som vil blive at erstatte, var ligesaa stor som den positive. Og i ethvertfald er den saa vanskelig at bedømme paa forhaand, at stortinget kanske som oftest ikke vilde vove at negte sin godkjendelse; stortinget har jo praktisk talt ingen adgang til at kontrollere de opgaver, som koncessionshaveren (medkontrahenten) forelægger det over de tab, han vil lide (særlig ved misligholdte kontrakter) derved, at stortinget ikke godkjender dispositionen. Det vilde med andre ord staa i en privatmands magt at skræmme stortinget til at godkjende

en lovstridig eller grundlovsstridig disposition. Og det kan vel ikke være lovens mening.

At staten ikke paadrager sig erstatningsansvar, om stortingen negter at godkjende en ugyldig kontrakt, er ogsaa antaget af Aschehoug (II, s. 319): «Indlader man sig med regjeringen i en overenskomst, som efter sin art strider mod grundlov eller lov, er det ingen uretfærdighed at negte, at han ved saadan frivillig handling erhverver retskrav paa staten. Anderledes forholder det sig, saafremt nogen er blevet forurettet ved ensidig handling af regjeringen.» Sammenlign ogsaa s. 318: «At den, der med regjeringen har afsluttet en overenskomst, som af ovennævnte grunde bliver ugyldig, aldrig kan kræve erstatning af statscassen, er klart.» Selv hvor det gjælder optagelse af statslaan, vil Aschehoug lade denne sætning gjælde (jfr. s. 318). Lad os tænke os, at regjeringen gaar ud fra, at staten maa optage et større laan f. eks. til en besluttet jernbanebygning; der er sterk efterspørsel paa pengemarkedet, og renten i hurtig stigende; kongen afslutter derfor paa egen haand en laanekontrakt med et fremmed bankhus paa f. eks. 20 millioner kroner uden at oppebie stortingets samtykke. Stortingen negter imidlertid at godkjende laanekontrakten, og imens er renten mod formodning faldt, saa bankhuset har lidt store tab derved, at det har holdt laanesummen bunden. Selv i forretninger af denne art, hvor der er det sterkeste kommercielle behov for enkle kompetenceregler, og hvor medkontrahenten altid risikerer tab ved ethvert tidsforløb mellem kontraktsslutningen og stortingets forkastelse, kan staten ikke paalægges erstatningsansvar. Og det ikke engang, om det er regjeringen, ikke medkontrahenten, som har taget initiativet til kontraktsslutningen.

Saa meget mindre kan man da gjøre staten ansvarlig for en lovstridig koncession — for en offentligretsrig

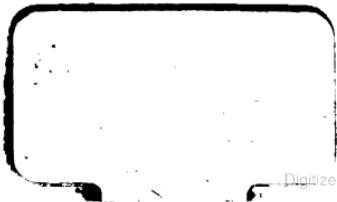
indrømmelse, som eksproprianten har søgt uden nogen foranledning fra statsmagtens side.

Det eneste grundlag, hvorpaa brugseierforeningen kunde bygge et erstatningskrav mod staten, maatte være, at resolutionen indeholder en kontrakt, og at den i dette tilfælde kompetente statsmyndighed, stortingen, havde forsømt at give brugseierforeningen underrætning, saasnart dertil var anledning, om, at staten ikke godkjender den disposition, som er truffet af den inkompentente myndighed. Vistnok er resolutionen uforbindende for staten, men stortingen pligter at tilkjendegive brugseierforeningen dette — ganske paa samme maade, som en fuldmagtsgiver pligter at give medkontrahenten oplysning derom, naar hans fuldmægtig har afsluttet en kontrakt i strid med fuldmagten. I begge tilfælde dog kun naar medkontrahenten har været i en undskyldelig vildfarelse angaaende fuldmægtigens kompetence.

Spørsmaalet bliver isaafald, om den meddelelse, som stortingen gjennem regjeringen tilstillede brugseierforeningen 5te december 1906, er fyldestgjørende i saa henseende. Og det maa vistnok antages. Det er ganske klart, at man ikke kan kræve den samme raskhed i beslutningen og meddeleelsen, naar det gjælder en nationalforsamling, som naar det gjælder en privatmand.

Hvis man ikke lægger nogen kontrakt, men alene en ekspropriationstilladelse i resolutionen, da er enhver underrætning unødvendig. Ogsaa statens indsigelse mod ekspropriationen kommer tidsnok, naar den fremsættes under ekspropriationsforretningen.

24



Digitized by Google

