

Festskrift

Lovavdelingen – 100 år  
1885–1985

Redaksjon:  
Helge Olav Bugge  
Kirsti Coward  
Stein Rognlien

Universitetsforlaget AS

Oslo – Bergen – Stavanger – Tromsø

© Universitetsforlaget AS 1986  
ISBN 82-00-07607-5

Printed in Norway by  
Nye Intertrykk as, Lommedalen

## **Forord til nettpubliseringen av Festskriftet Lovavdelingen – 100 år**

Festskriftet Lovavdelingen – 100 år ble utarbeidet i anledning Lovavdelingens 100-årsjubileum i 1985 og utgitt i 1986. Redaksjonskomiteen bestod av ekspedisjonssjef Stein Rognlien, avdelingsdirektør Kirsti Coward og førstekonsulent Helge Olav Bugge. De bidro også med egne artikler i festskriftet.

Festskriftet inneholder en interessant blanding av artikler om Lovavdelingens historie, avdelingens mange oppgaver og roller anno 1985 og tidligere medarbeideres minner og betraktninger fra deres egen tid i avdelingen. Artikkene om avdelingens oppgaver og roller gir verdifull innsikt i bredden i avdelingens virksomhet og hvordan avdelingen ble oppfattet så vel sett utenfra som innenfra. Selv om det har skjedd store endringer de siste 25 årene, belyser artikkene trekk ved avdelingen som i stor utstrekning fortsatt består. De artikkene som belyser dagliglivet i avdelingen og det sosiale samværet i avdelingen, både til hverdags og fest, vil nok vekke hyggelige minner hos tidligere medarbeidere og gjenkjennelse hos nåværende medarbeidere, og ikke minst gi innsikt i bakgrunnen for noen av avdelingens tradisjoner og særtrekk.

Siden det ikke lenger er mulig å oppdrive trykte eksemplarer av festskriftet, og det fortsatt kan være av interesse for mange med tilknytning til avdelingen, har vi besluttet å legge det ut på Internett på Justisdepartementets sider under regjeringen.no som en markering av avdelingens 125-årsjubileum. Et nytt festskrift har vi ikke funnet tiden moden for.

Takk til de eksterne forfatterne eller deres arvinger, som alle har samtykket til at de respektive bidragene publiseres på Internett. For bidragsyttere som var ansatt i avdelingen da de utformet sine bidrag, har vi ansett det unødvendig å innhente samtykke.

Vi benytter anledningen også til å takke avdelingens tidligere ledere gjennom de siste 25 år for deres videreføring og videreutvikling av avdelingens tradisjoner: ekspedisjonssjef Stein Rognlien frem til 1988, ekspedisjonssjef, nå høyesterettsdommer, Kirsti Coward 1988-1994 og ekspedisjonssjef, nå professor, Inge Lorange Backer 1995-2008.

Lovavdelingen 17. desember 2010/2. januar 2011  
Knut Helge Reinskou  
ekspedisjonssjef



# Innhold

I.	HISTORIKK .....	7
	Helge Olav Bugge: De første 35 år .....	9
	Jens Trampe Broch: 1922–1935 .....	24
	Stein Rognlien: London-tiden 1940–1945 .....	27
	Kirsti Coward: Perioden fra 1965 og framover .....	33
II.	NOEN PRINSIPIELLE BETRAKTNINGER .....	45
	1. <i>Lovavdelingens oppgaver og rolle</i>	
	Bjørn Engstrøm: Lovavdelingens oppgaver og rolle i dag ...	47
	Inge Lorange Backer: Noen tanker om Lovavdelingens arbeidsområde og forhold til andre departementer .....	58
	2. <i>Forholdet til den politiske ledelse</i>	
	O. C. Gundersen: Mitt samarbeide med Lovavdelingen som statsråd .....	66
	Jens Chr. Hauge: Kort visitt som justisminister i 1955 — og litt om den «illegale lovavdeling» .....	70
	Elisabeth Schweigaard Selmer: Mitt samarbeide med Lovavdelingen som statsråd .....	79
	3. <i>Lovavdelingens rettsskapende virksomhet</i>	
	Jan Skåre: Rettsskapende forvaltningsorganer; Justisdepartementets lovavdeling .....	81
	Torstein Eckhoff: Lovavdelingens rettsskapende uttalelser ..	89
	Carl August Fleischer: Lovavdelingens betydning i utviklingen av rettskildematerialet — i vesentlige spørsmål for det norske samfunn .....	104
	Arne Fliflet: Stortinget og Lovavdelingen — noen refleksjoner om jus og politikk .....	122
	Bjørn Haug: Forholdet mellom Regjeringsadvokat-embetet og Lovavdelingen .....	138

Audvar Os: Lovavdelingen og Sivilombudsmannen — noen refleksjoner .....	139
4. <i>Internasjonalt samarbeid</i>	
Karin M. Bruzelius: Lovharmonisering og forhandlinger om internasjonale konvensjoner .....	144
Erik Møse: Lovavdelingen og menneskerettighetene — overblikk og tilbakeblikk .....	148
III. MINNER M.V. ....	161
Jon Kapelrud: På skrivebordskanten med Stein Rognlien .....	163
Alf Nordhus: Tilbakeblikk .....	167
Øyulf Andenæs: Et øyeblikksbillede fra 1946 — en fest og en lærdom for livet .....	170
Halvor Husaas: Tilbakeblikk .....	172
Ingeborg Wilberg: Læreår .....	174
Erling Sandene: Blikk bakover til Lovavdelingen i 1940 og -50 årene .....	180
Elisabeth Schweigaard Selmer: Gløtt mot halvgamle dager .....	183
Finn Backer: Minner fra 19 år i Lovavdelingen .....	188
Oluf Skarpnes: Minner fra Lovavdelingen .....	194
IV. OVERSIKT OVER TIDLIGERE OG NÅVÆRENDE MEDARBEIDERE .....	199

# I. HISTORIKK





# De første 35 år – et omriss av Lovkontorets og Lovavdelingens tidligste historie (1885–1920)

HELGE OLAV BUGGE

## 1. Innledning

Som det vil fremgå nedenfor, er det egentlig en liten tilsnikelse å si at Lovavdelingen fyller 100 år i 1985. I tidsrommet 1885–1899 hørte nemlig Lovavdelingens arbeidsoppgaver ikke under en egen lovavdeling, men under Lovkontoret i «Den almindelige Afdeling». Lovavdelingen er imidlertid en direkte fortsettelse av Lovkontoret, så saklig sett bør perioden 1885–1899 også sees som en del av Lovavdelingens historie.

## 2. Bakgrunnen for opprettelsen av et eget lovkontor

Justisdepartementet (Det kongelige justis- og politidepartement) er opprettet i 1818 ved en sammenslutning av det tidligere 2. departement (for justisvesenet) og 3. departement (for politivesenet, det vil med datidens sprogbruk si statens virksomhet for å fremme borgernes materielle velferd). — Frem til 1875 var departementet ikke inndelt i avdelinger, men hadde fra 1845 tre kontorer: Revisionskontoret, Civilkontoret og Kriminalkontoret. Under Civilkontoret hørte de fleste av departementets lovsaker, og dessuten bl.a. alle departementets bevillingssaker og en rekke andre enkelt saker.

*Civilkontorets* arbeidsbyrde med de alminnelige og løpende saker ble etterhvert så stor at lovforberedelsen fikk en stemoderlig behandling. Kontorets byråsjef hadde ikke tid til å ta seg av lovsakene, slik at disse måtte behandles i første hånd av hans overordnede, ekspedisjonssekretæren og statsråden. Dette gjaldt bl.a. viktige og vanskelige lovsaker, som ny prosesslovgivning, kredittlovgivning og lovgivning om fengselsvesenet. I 1855 var situasjonen blitt så uholdbar at Civilkontoret ble delt i to: 1. og 2. Civilkontor. Arbeidsfordelingen ble slik at 1. kontor fikk alle bevillingssakene, mens 2. kontor fikk «Departementets viktigste og ansvarsfuldeste Forretninger», nemlig forberedelsen og behandlingen av de fleste av departemen-

tets lover og lovfortolkningspørsmål, samt videre en rekke enkeltsaker (bl.a. fremmedsaker, besettelse av dommer- og politistillinger og departementets budsjett).

I 1855 hadde 2. kontor ca. 1200 saker til behandling. Arbeidsmengden steg imidlertid jevnt gjennom årene, og i 1884 behandlet kontoret ca. 2000 saker. Økningen i arbeidsmengden — særlig de løpende saker — medførte at man etterhvert kom tilbake til den samme tilstand som før Civilkontorets deling i 1855: Lovsakene kunne ikke fremmes «i betimelig Tid og ønskelig Udstrækning». Departementet grep derfor på ny til den utvei at ekspedisjonssekretæren til dels overtok byråsjefens funksjoner i lovsaker. Det sier seg imidlertid selv at det etterhvert ble vanskeligere og vanskeligere for departementets øverste faste embedsmenn å påta seg førstehåndsbehandlingen av lovsaker, og resultatet ble derfor «at enhver større Sag, hvis Behandling paa nogen Maade har kunnet udstaa, er bleven udsat».

Ved Sth. Prp. No. 8 for 1885, fremmet av den første parlamentariske regjering i Norge (ministeriet Sverdrup) og bifalt ved kgl. resolusjon av 2. februar 1885, så derfor Justisdepartementet seg nødt til å foreslå en oppdeling av 2. Civilkontor i to kontorer, hvorav det ene bare skulle behandle lovsaker, herunder også lovfortolkninger, men ikke andre løpende saker.

Som begrunnelse for forslaget viste Justisdepartementet bl.a. til en rekke spesifiserte lovsaker departementet hadde til behandling, hvor det til dels allerede forelå kommisjonsinnstillinger. Dette gjaldt bl.a. ny vassdragslov, nabolov, handelsregister- og firmalov, lov om opprettelse av sjø- og handelsrett i Kristiania, lov om «Underholdningsbidrag for uægte Børn», aksjelov og sjølov. Dessuten en rekke endringslover.

Departementet anså det påkrevet at kommisjonsinnstillinger til nye lover ble underkastet en grundig overveielse i departementet, og at saken dessuten ble fremmet med tilbørlig hurtighet. Videre anså man det ønskelig at departementet skulle få bedre tid til å «gripe Initiativet til og paa egen Haand søge gjennomført mindre omfangsrige, men ofte særdeles ønskelige og tildels paatrængende» lovendringer uten kommisjonsbistand.

Departementet uttalte at man helst hadde sett at det med en gang ble opprettet en egen lovavdeling i departementet, men at man likevel var blitt stående ved «for nærværende» bare å foreslå opprettet et byråsjefembede til et nytt Lovkontor, slik at man først kunne vinne erfaringer med hvordan dette fungerte. Dette ble bl.a. begrunnet med at man først burde se nærmere hvilken virkning den nye grunnlovsbestemmelse av 1. juli 1884 om statsrådenes deltagelse i Stortingets forhandlinger (Grunnlovens § 74) ville få på departementets arbeidsordning. Saksbehandlere til Lovkontoret ble forutsatt avgitt fra departementets øvrige kontorer.

Stortinget, som på den tiden vurderte forslag om opprettelse av nye statsstillinger meget inngående, må ha funnet Justisdepartementets forslag velbegrunnet idet «Gage- og Pensionskomitéen» enstemmig og uten videre

merknader 19. mai 1885 innstilte til Stortinget å bevilge kr. 3 400 til et nytt byråsjefembede. Dette ble fulgt opp ved stortingsvedtak av 2. juni 1885, som ble tatt til følge ved kgl. resolusjon av 17. juni 1885, hvorved det ble besluttet at Lovkontoret skulle tre i funksjon allerede fra 1. juli 1885.

### 3. Lovkontorets historie

#### 3.1. Personale

Lovkontoret trådte i funksjon fra 1. juli 1885. Kontoret fikk egen journal med en gang, med betegnelsen «E», hvilket betyr at fire andre journaler ble ført i departementet på det tidspunktet.

Fredrik Olof August *Woxen* ble umiddelbart konstituert som byråsjef, men utnevnt først ved kgl. resolusjon av 10. juni 1887. Woxen var født i 1854, cand. jur. våren 1876. Etter å ha praktisert som «edsvoren fullmektig» 1876–78, samt vært på studiereise i utlandet 1878–80, ble han i 1880 ansatt som ekstraskriver i Justisdepartementet, sannsynligvis i 2. Civilkontor. Woxen arbeidet ihvertfall i 2. Civilkontor da han i 1885 ble overført til Lovkontoret. — Woxen ble allerede i 1889 (24. september) utnevnt til ekspedisjonssjef i Fengselsavdelingen, en stilling han beholdt frem til han ble pensjonist i 1925.

Som ny byråsjef i Lovkontoret etter Woxen ble Frederik Valdemar Nicolai *Beichmann* utnevnt i 1889. Beichmann var født i 1859, cand. jur. høsten 1880. Etter å ha vært dommerfullmektig 1881–82, ble han i 1883 ansatt som ekstraskriver (eller kopist?) i 2. Civilkontor. Han fulgte antagelig med over i Lovkontoret da dette ble opprettet i 1885, og ble konstituert kgl. fullmektig samme sted i 1888. Beichmann ble sittende som byråsjef i åtte år, frem til 1897. Han ble da utnevnt (20. februar 1897) til ekspedisjonssekretær i Den almindelige avdeling. Allerede i 1898 søkte han seg tilbake til sin oppvekstby, Trondheim, hvor han virket resten av sitt liv, først som byfogd frem til 1904 (utnevnt 10. september 1898) og derefter frem til 1927 som overrettsjustitiarius.

I 1895 hadde Justisdepartementet uttalt at byråsjefstillingen i Lovkontoret — grunnet kontorets utredningskarakter — ikke var noen egnet forskole for ekspedisjonssekretærembedet i Den almindelige avdeling. Beichmann gikk altså likevel direkte fra Lovkontoret til denne stillingen. — Beichmann må ha vært en meget godt kvalifisert mann (jfr. nedenfor pkt. 3.2.), og har nok bidratt meget til den nærmere utformning av Lovkontorets arbeidsoppgaver.

Lovkontorets tredje og siste byråsjef var Sigurd *Lambrechts*, født 1863, cand. jur. våren 1886, etter dommerfullmektigpraksis ansatt i Justisdepartementet som ekstraskriver i 1889, uvisst i hvilket kontor, men muligens i Lovkontoret som Beichmanns efterfølger. Da Lambrechts ble utnevnt til byråsjef i 1897, var han konstituert kgl. fullmektig.

Det har dessverre ikke innenfor de tilgjengelige tidsrammer lyktes å identifisere Lovkontorets saksbehandlerstab. Dette skyldes at Statskalenderen gjennom alle år stort sett har manglet opplysninger om hvilke kontorer saksbehandlere er knyttet til, samt at departementet ikke har noe systematisk personalarkiv for eldre tid. Vi vet imidlertid at kontoret bare hadde to-tre saksbehandlere (ekstraskrivere, kopister og fullmektiger) og at det var nødvendig med overtidsarbeide og noe assistanse fra saksbehandlere i departementets øvrige kontorer for å få utført Lovkontorets oppgaver. Lovkontorets saksbehandlerstab ble nok i 1885 rekruttert fra 2. Civilkontor, som like forut for delingen hadde hele åtte saksbehandlere.

Det er noe uklart hvor tidlig de særlig strenge teoretiske kvalifikasjonskrav til Lovkontorets/Lovavdelingens medarbeidere ble utviklet.

Kontoret ble imidlertid helt fra begynnelsen av omtalt som departementets ubestridt vanskeligste. Det ble uttalt at man her bare kunne bruke «særlig skikkede og øvede Folk», og at det måtte stilles «særegne Fordringer» til kvalifikasjonene hos Lovkontorets byråsjef. Uttalelser av denne og lignende art finnes i offentlige dokumenter bl.a. fra 1885, 1895 og 1898/99.

Ser man på de første utnevnelser til kontoret og senere Lovavdelingen, viser det seg at et krav om «står til laud» som eksamenskarakter har vært praktisert i hvert fall så langt tilbake som karakterer med denne inndeling har vært praktisert (f.o.m. 1894).

Ut fra dette må det kunne konkluderes med at Lovkontoret helt fra begynnelsen — p.g.a. kontorets krevende arbeidsoppgaver — har stilt særlig strenge teoretiske kvalifikasjonskrav til sine jurister.

### 3.2. Arbeidsoppgaver

I Statskalenderen for 1894 defineres Lovkontorets arbeidsoppgaver slik:

«Lovkontoret har at behandle Sager angaaende Forandringer i eller Tillæg til den konstitutionelle, civile og kriminelle Lovgivning eller den almindelige Politilovgivning, derunder ogsaa Sager, der, om de end berøre Næringsveiene eller andre under Departementet for det Indre henlagte Anliggender, dog nærmest er at betragte som henhørende under den almindelige Civil- eller Politilovgivning; endvidere Fortolkningsspørgsmaal vedrørende de ved Kontoret forberedte Love.»

Mens saksantallet for 2. Civilkontor i 1884 som nevnt var på ca. 2000, hadde Lovkontoret i 2. halvår 1885 ca. 120 saker. I den etterfølgende 14-årsperiode 1886–1899 varierte det årlige saksantall mellom 145 og 289, med en jevnt stigende tendens frem til 1896, og derefter en reduksjon til like under 200 i 1899. Oversikten over arbeidsoppgaver og tallene viser at Lovkontoret overtok meget «tunge» saker.

Fra 1885–1894 forberedte Lovkontoret nærmere 30 store *lovarbeider*, og en rekke mindre. Blant de store kan nevnes nabolov, vassdragslov, handelsregister- og fimalov, to statsborgerlover, straffeprosesslov, sjølov, lover

om underholdningsbidrag til henholdsvis «uægte Børn» og «ægte Børn og Hustru», omfattende endringer i kriminalloven og Grunnloven. I 1895–1899 ble det utarbeidet proposisjoner bl.a. til lov om behandling av forsømte barn, akkordforhandlingsloven, umyndiggjørelsesloven, militær rettergangslov, løsgjengerloven og den nye straffeloven.

Når det gjelder *tolkningsuttalelser*, d.v.s. uttalelser om forståelsen av lover og annen gjeldende rett, hadde Lovkontoret som oppgave å avgi slike uttalelser når det gjaldt Justisdepartementets *egne* lover og rettsområder. Slike uttalelser avga kontoret mange av fra første stund, til dels etter henvendelser fra andre departementer.

Som det fremgår av sitatet ovenfor fra Statskalenderen, var det opprinnelig meningen at kontoret ikke skulle avgi tolkningsuttalelser om *andre* departementers lover og rettsområder. Denne forutsetning lot seg imidlertid ikke opprettholde i lengden, trolig bl.a. fordi andre etater var blitt vant til å få fyldige tolkningsuttalelser fra Lovkontoret vedrørende kontorets egne lover. På grunnlag av en rask gjennomgåelse av kontorets eldste kopi-bøker er det imidlertid noe vanskelig å konstatere når kontoret begynte å avgi uttalelser om andre departementers lover i noe omfang. Jeg antar at denne virksomheten så smått har begynt helt på slutten av Lovkontorets tid.

For å sikre at Lovkontoret skulle ha kapasitet til å utarbeide lovforslag, ble arbeidet med *den administrative gjennomføring* (d.v.s. løpende enkelt-saker, bortsett fra tolkningsuttalelser, jfr. ovenfor) av lover kontoret hadde forberedt, fra første stund lagt til de øvrige kontorer i departementet, samt til andre departementer.

Kontoret har derfor stort sett hele tiden hatt rene utredningsoppgaver, og Lovavdelingen regnes da også som den første rene utredningsavdeling i den norske statsforvaltning.

At lovenes forberedelse hørte under et annet kontor enn der hvor de ble administrert til daglig, kunne ventes å føre til problemer. I praksis viste det seg imidlertid raskt at de berørte kontorer stort sett klarte å løse disse problemene ved å samarbeide.

Lovavdelingen deltar idag i mye *internasjonalt lovsamarbeide*. Dette har faktisk tradisjoner helt tilbake til Lovkontorets dager.

Et gryende internasjonalt samarbeide på handelsrettens (Kongressene i Antwerpen og Brussel 1885 og 1888) og den internasjonale privatretts område (Haag-konferanser i 1893 og 1894) medførte at Lovkontoret fikk en rekke nye spørsmål det måtte tas stilling til. — Byråsjef Beichmann deltok dessuten personlig på Haag-konferansen i 1894.

*Lovteknisk gjennomgåelse* av andre departementers lovforslag er idag en ikke uvesentlig oppgave for Lovavdelingen. Ordningen har røtter helt tilbake til Lovkontorets dager. Den gang forelå det *ingen plikt* til å innhente slike uttalelser (det kom visstnok først etter 2. verdenskrig).

I forbindelse med stortingsbehandlingen i 1899 av forslaget om opprettelse av en lovkomité (se nedenfor) ble det både av Justisdepartementet og i Stortinget uttalt at det ville vært en bra ordning om alle lovproposisjoner som ble forelagt Stortinget, ble «sigtet» av en og samme instans før de ble fremmet, for å gi dem et ensartet preg, men dette fikk ingen konkret oppfølging. Departementet mente bl.a. at dette ville være svært arbeidskrevende.

Fra gammelt av har imidlertid de forskjellige departementene sendt *komité- og kommisjonsinnstillinger* som de har latt utarbeide, på «*remiss*» (nå «*høring*») til andre departementer som berøres av forslaget, med anmodning om uttalelse, enten generelt eller vedrørende nærmere spesifiserte punkter. Justisdepartementet ble således på Lovkontorets tid ofte anmodet om å uttale seg om komitéforslag til nye straffebestemmelser. Lovkontoret begynte tidlig å avgi fyldige høringsuttalelser i slike sammenhenger, hvor kontoret til dels også tok opp spørsmål departementet ikke var blitt bedt om å uttale seg om. Lovkontorets utførlige uttalelse ble til dels gjengitt in extenso i den lovproposisjon vedkommende departement senere fremmet. (Et tidlig eksempel finnes i Oth. Prp. No. 8 for 1890 Om Udfærdigelse af Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m.v. s. 22–29.) Denne virksomhet kalte Lovkontoret selv med et stikkord for «Betænkning over under andre Departementers Behandling henhørende Lovmaterier». Selvom dette arbeidet til dels forsinket forberedelsen av Lovkontorets egne lover, inntok kontoret tidlig en imøtekommende og aktiv holdning ved utarbeidelsen av betenkningsforslag under andre departementer.

Jeg har imidlertid ikke funnet eksempler på at Lovkontoret gjennomgikk og kommenterte *lovutkast* utarbeidet i de øvrige departementer. De første eksempler på slike «lovtekniske uttalelser» stammer fra Lovavdelingens aller første dager (annet halvår 1899).

Lovkontorets arbeidsoppgaver vokste som det fremgår raskt i tiden etter 1885. Dette gjaldt også for de øvrige kontorer i departementet, slik at ekspedisjonssekretæren i Den almindelige avdeling i stadig mindre utstrekning fikk anledning til grundig å vurdere lovforslag utarbeidet i Lovkontoret. Samtidig var statsråden i departementet etterhvert blitt en mer politisk figur i tiden etter 1884, slik at han i mindre utstrekning enn tidligere kunne ventes å foreta noen faglig prøvelse og bearbeidelse av kontorets lovforslag. Til sammen bidro dette til at det i praksis ble Lovkontorets byråsjef som faktisk ofte fikk siste ord i lovforberedelsen.

Innføringen av statsrådenes deltagelse i Stortingets forhandlinger etter 1884 medførte dessuten etterhvert nye oppgaver nettopp for byråsjefen i Lovkontoret. Det ble nemlig nødvendig for departementet i mye større utstrekning enn tidligere å følge opp både departementets egne lovforslag under stortingsbehandlingen, og dessuten sette seg inn i en rekke private lovforslag som ble tatt opp på Stortinget.

Til sammen førte dette til at også Lovkontorets arbeidssituasjon raskt ble uholdbar, og at behandlingen av en rekke lover måtte utsettes. Dette gjaldt bl.a. arbeidet med ny umyndiggjøringslov, adopsjonslov, aksjelov, straffelov, løsgjengerlov, disiplinærlov for offentlige tjenestemenn, militær rettergangslov, akkordlov, skipsregistreringslov, usedelighets- og kjønns-sykdomslov, forsikringslov. Videre en rekke endringslover, bl.a. vedrørende odelsprosess, Riksrettsreglementet, ektefellers arverett og valglovgivningen.

Dessuten hadde departementet et ønske om å studere reformbehovet nærmere bl.a. når det gjaldt skiftelovgivningen, ekteskapslovgivningen og lovgivningen om umyndige og vergemål.

Generelt kan det nok sies at samfunnsutviklingen etter 1884 krevet en sterk opptrapping av lovgivningsaktiviteten.

### 3.3. *Forslag om omorganisering*

På denne bakgrunn fremmet departementet allerede i 1895 forslag om at Lovkontoret skulle få egen ekspedisjonssekretær. Forslaget ble også begrundet med at det var behov for å gi Lovkontorets særlig godt kvalifiserte personale bedre lønns- og avansementsforhold, slik at man lettere kunne «erholde og beholde» kvalifiserte ledere.

Stortinget var imidlertid denne gang adskillig mer kritisk enn i 1885, og Budgetkomitéen innstilte på å avslå bevilgningen til det nye embedet.

Komitéen uttalte at «Oprettelsen af et eget Kontor til Behandling af Justitsdepartementets Lovsager og i Tilfælde Afgivelse af Betænkning over Lovmaterier, der henhører under andre Departementer» var et fremskritt og hadde vist seg hensiktsmessig. Samtidig roste komitéen Beichmanns dyktighet og fremragende kvalifikasjoner.

Komitéen viste imidlertid til en «forhaabentlig nær forestaaende mer eller mindre indgribende Reform af Departementernes Arbeidsordning», og ville derfor for tiden (1895) ikke gå inn for nye stillinger. — Den nevnte reform ble gjennomført fra 1. juli 1899, da stillingsbetegnelser og lønn i departementene ble endret, og arbeidstiden forlenget fra fem til seks timer daglig!

Komitéen mente at de lovarbeider som ventet, ikke var spesielt preserende. Komitéen mente videre at en ny stilling ikke ville gi noen garanti for tohåndsbehandling av lovforslagene på lederplan. Komitéen uttalte dernest at når det gjaldt departementets utsagn om vanskelighetene med å «erholde» en høyt kvalifisert leder til Lovkontoret, var det tilstrekkelig motbevis å vise til hvem som faktisk hadde stillingen. Vanskelighetene med å beholde en kvalifisert leder måtte løses gjennom andre og mer «nærliggende Midler».

Under den efterfølgende stortingsdebatt 8. juni 1895 grep amtmann

Qvam fatt i den sistnevnte anførsel og foreslo at byråsjef Beichmann ble gitt et personlig lønnstillegg på kr. 1 600, slik at hans totale årslønn kunne komme opp i kr. 5 000. Ekspedisjonssekretæren tjente på dette tidspunkt kr. 5 400 årlig.

Qvam begrunnet sitt forslag med at Justisdepartementet ikke kunne gjøre regning med å beholde en «fremragende dygtig Jurist», en «sjelden kvalificeret Mand» som Beichmann mot en avlønning på kr. 3 400. (Qvam hadde selv vært justisminister 1891–1893, og kjente således Beichmann meget godt.) Forslaget om et slikt personlig lønnstillegg ble etter en kort debatt, hvor ingen tok ordet for å motsette seg forslaget, vedtatt mot 19 stemmer. Samtidig ble bevilgningen til ekspedisjonssekretærstillingen enstemmig nedstemt.

Det fremgår temmelig klart av stortingsdebatten at Beichmann selv hadde tilkjennegitt at han umiddelbart ville søke seg vekk hvis hans lønnsforhold ikke ble bedret. Dette var nok en viktig medvirkende årsak til at Justisdepartementet akkurat i 1895 fremmet forslag om å opprette en ekspedisjonssekretærstilling. Som det fremgår av oversikten ovenfor over arbeidsoppgaver og arbeidsmengde, hadde imidlertid forslaget om flere stillinger til Lovkontoret også andre sterke, saklige grunner for seg. Allerede i 1895 må det ha vært temmelig åpenbart at tre-fire mann i Lovkontoret på lengre sikt ikke kunne overkomme alle sakene kontoret fikk til behandling.

Fra 1886 og utover sank imidlertid som nevnt saksmengden noe, slik at kontoret fikk en viss galgenfrist.

1. mars 1898 kom før omtalte amtmann Qvam tilbake til Justisdepartementet som minister. Under ham — og med Lovkontorets tidligere byråsjef Beichmann som ekspedisjonssekretær i Den almindelige afdeling — ble arbeidet med å skaffe Lovkontoret bedre arbeidsforhold tatt opp igjen.

Kløk av skade forsøkte imidlertid departementet nå en noe annen fremgangsmåte enn i 1895. Ved brev av 5. og 24. september 1898 til Finansdepartementet ba Justisdepartementet om at det på det førstkommende budsjettforslag ble oppført midler til en permanent *Lovkomité* til forberedelse av lovsaker under Justisdepartementet. Som begrunnelse for forslaget viste Justisdepartementet til restansene i lovarbeidet. Det ble her vist til oversikten fra 1895 supplert med noen tillegg.

Komitéen burde ha tre medlemmer, hvorav det ene skulle være Lovkontorets byråsjef, mens de to øvrige skulle være skikkede jurister utenfor departementet. De årlige utgifter ble antatt å beløpe seg til ca. kr. 13 000, hvorav ca. kr. 2 000 skulle være en tilleggs godtgjørelse til Lovkontorets byråsjef.

Arbeidsformen skulle altså være kollegial. Sakene skulle fordeles blant de enkelte medlemmer til foreløbig utarbeidelse av lovutkast og motiver, som derpå skulle gjennomgås og drøftes av samtlige medlemmer i fellesskap.



Man ville herved unngå at uerfarne saksbehandlere ble satt til å skrive lovutkast i første hånd, som så i det vesentlige ble omarbeidet av erfarne embedsmenn i annen hånd. Lovkontoret skulle dog kunne forberede de aller enkleste lovsakene omtrent som tidligere.

Komitéen var ikke tenkt å skulle overflødiggjøre særlig nedsatte komitéer til forberedelse av den enkelte lov, men departementet forutsatte at bruken av slike komitéer kunne reduseres noe, eventuelt ved at den permanente lovkomité i noen tilfelle fikk sakkyndig bistand til behandling av enkelte saker. Selvom det for å sikre et ensartet lovsprog og harmoni i lovgivningen hadde vært ønskelig å forelegge Lovkomitéen alle norske lovforslag, mente Justisdepartementet at komitéen ville få mer enn nok å gjøre med departementets egne lover.

Som mønster for ordningen ble det ellers vist til tilsvarende permanente lovkomitéer i Sverige og Finland (under navn av henholdsvis Lagberedningen og Lagbureauet).

I denne forbindelse kan det innskytes at Lovkontoret og senere Lovavdelingen i dens første virkeår, var *meget godt orientert* om rettstilstanden i andre land, og *benyttet* denne kunnskap som inspirasjonskilde i det daglige arbeide. Departementet fremhevet i 1895 at kravene til løpende innsikt i utenlandsk rett gjorde Lovkontorarbeidet ekstra krevende. — Denne kunnskap om og utnyttelse av utenlandsk rett i det daglige arbeidet har senere i det vesentlige forsvunnet i Lovavdelingen (selvom det i forbindelse med større lovforberedelser fremdeles innhentes opplysninger om fremmed rett). En lignende tendens er tydelig også hos universitetsjurister og i deres forfatterskap.

Permanente, mer eller mindre generelle lov(reform)komitéer er vanlige i endel andre land, og eksisterer idag bl.a. i Australia, Canada, Storbritannia og Sverige. Som det fremgår ovenfor, kunne altså også Norge fått en slik ordning rundt århundreskiftet, men det endelige resultat ble et annet — både fordi Justisdepartementet vel egentlig ikke gikk helhjertet inn for ordningen og fordi det var skepsis i Stortinget.

I første omgang ble imidlertid Justisdepartementets forslag fulgt opp av Finansdepartementet i Sth. Prp. No. 1 for 1898-99 gjennom en ren gjengivelse av Justisdepartementets brev.

Forslaget var inntatt under avsnittet om «Bevilgning til Udgifter ved kongelige og parlamentariske Kommissioner m.v.», og havnet derfor i første omgang i Budgetkomitéen.

Komitéen var ikke tilfreds med Justisdepartementets begrunnelse, og innhentet en utførlig fortegnelse over Lovkontorets større restanser, med oversikt over hvilke lovarbeider som var forberedt av en særskilt komité.

På bakgrunn av en slik utførlig fortegnelse konkluderte komitéen med at det er «indlysende, at det ikke i længden kan vedblive at gaa som det nu gjør: at der i Justisdepartementet opdynges mængder af sager, som det for

lovkontoret er umulig at faa fra haanden». Komitéen mente at enten måtte kontoret tilføres mer personale eller lovkomitéforslaget følges opp. Komitéen mente imidlertid at «nødstilstanden» var forbigående og tilfeldig, og kunne derfor ikke gå inn for flere stillinger, og heller ikke for en *permanent* lovkomité. Derimot gikk komitéen inn for en *midlertidig* lovkomité for to å tre år. Komitéen understreket imidlertid at man ved en slik komité risikerte en for ensidig juridisk behandling av saker «som efter sin natur bør behandles først og fremst af praktiske mænd i forskjellige livsstillinger».

Komitéen foretok på denne bakgrunn en veiledende todeling av Lovkontorets restanseliste, med angivelse av hvilke saker som egnet seg for ren juristbehandling. — Et medlem av komitéen gikk i stedet inn for å øke Lovkontorets bemanning.

Ved stortingsbehandlingen av budsjettkomitéens innstilling i 1899 ble det fremmet benkeforslag om at det i stedet burde bevilges midler inntil videre (altså forsåvidt midlertidig) for en ny ekspedisjonssjef og en ny byråsjef til Lovkontoret (= kr. 8 800 årlig). Efter en livlig debatt ble forslaget besluttet oversendt «Gage- og pensionskomitéen» til behandling. Denne komitéen sluttet seg til benkeforslaget, bl.a. under henvisning til at lovkomitéforslaget innebar at det for to av komitéens medlemmer ville måtte ansettes stedfortredere i deres egentlige stilling.

De to divergerende komitéinnstillinger ble så satt opp mot hverandre i et stortingsmøte 10. mai 1899. Statsråd Qvam frafalt her lovkomitéforslaget under henvisning til at det ikke var utsikter til å få noen *permanent* lovkomité, og at det ville bli vanskelig å skaffe kvalifiserte medlemmer både til en permanent og til en midlertidig lovkomité. Qvam ga samtidig sin tilslutning til Gage- og pensionskomitéens innstilling. Qvam uttalte at det ikke var noen som helst utsikt til at restansene kunne fjernes i løpet av tre år. Efter en lengre debatt ble forslaget om en midlertidig lovkomité nedstemt med 72 stemmer. Det ble derefter mot 22 stemmer bevilget midler inntil videre til «gager for en ekspeditionschef og bureauchef til behandling af lovsager», med virkning fra 1. juli 1899.

Under de to stortingsdebattene om lovkomitéforslaget var det stort sett alminnelig enighet om at noe måtte gjøres med arbeidssituasjonen i Lovkontoret. Det ble uttalt at det var dårlig samfunnsøkonomi å la kostbare komitéforslag bli liggende ubearbeidet inntil de ble «foreldet». Uenigheten gjaldt hva som burde gjøres.

Både tilhengere av en lovkomité og tilhengere av utvidet bemanning i Lovkontoret debatterte langt på vei ut fra rent økonomiske premisser: Hva ville bli den billigste løsningen — idag og på lengre sikt.

I eftertid er det imidlertid mer interessant å konstatere at flere stortingsrepresentanter advarte mot lovkomitétanken fordi de fryktet at en slik generell lovkomité, som lett kunne bli permanent, ville føre til at Justisdepartementets statsråd mistet den personlige og politiske kontroll med

lovarbeidet, og at komitéen ville kunne få en uforholdsmessig sterk stilling overfor de stadig skiftende statsråder.

Ved kgl. resolusjon av 8. juni 1899 ble Stortingets beslutning tatt til følge og Lovkontoret omgjort til avdeling fra 1. juli 1899. Fra denne dato ble altså Lovavdelingen (i egentlig forstand) opprettet. Lovkontoret ble derfor nøyaktig 14 år gammelt.

#### 4. Lovavdelingens første 20 år (til 1920)

Justisdepartementet hadde i 1885 like før Lovkontoret ble opprettet, tilflyttet en av det gamle Rikshospitalets bygninger ut mot Grubbegaten. Lovkontoret fikk her plass i annen (og øverste) etasje, sammen med resten av Den almindelige avdeling. Da Lovkontoret ble avdeling i 1899, ble avdelingen som nevnt tilført to nye embedsstillinger, men ingen egen kontordame, og ble foreløpig sittende i annen etasje. Først rundt 1915/16 fikk avdelingen en egen kontordame («assistent») og flyttet for seg selv ned i første etasje. Her holdt avdelingen til helt frem til 1958, da man flyttet inn i 13. etasje i den nye høyblokken i Akersgaten 42. Ved flyttingen i 1915/16 uttalte daværende sekretær (senere ekspedisjonssjef) Carl Platou i Den almindelige avdeling for å karakterisere Lovavdelingens arbeidsmåte at avdelingen tok med seg sin «saks og klisterpotte» ned i første etasje!

Avdelingen besto til å begynne med av en ekspedisjonssjef, to byråsjefer og sannsynligvis tre saksbehandlere (som fra 1. juli 1899 var inndelt i henholdsvis sekretær I og II — på departementsbasis skulle halvparten være i hver klasse).

Lovkontorets byråsjef *Lambrechts* ble utnevnt til det nye «midlertidige» ekspedisjonssjefembedet. Dermed måtte to byråsjefstillinger besettes.

Kopist Paul Ivar *Paulsen* ble utnevnt i den ene. Han var født 1868, cand. jur. høsten 1892, edsvoren fullmektig på Ringerike 1893–94 og ansatt i Justisdepartementet, sannsynligvis Lovkontoret, 1894.

I den andre ble Gunnvald *Fliflet* konstituert, og senere utnevnt i 1902. (Født 1868, cand. jur. 1890, ansatt i Justisdepartementet som kopist/ekstrasriver i 1893, og som konstituert kgl. fullmektig desember 1898.)

Heller ikke for tiden fra 1899–1925 finnes det noen *komplett* oversikt over navnene på Lovavdelingens saksbehandlere. Nesten alle de senere embedsmenn har imidlertid først vært saksbehandlere, slik at vi indirekte har gode holdepunkter.

Lovavdelingens saksantall var i 1899 195, og steg derefter til nærmere 300 i 1904, for så å falle til under 200 i 1906. Senere øket saksantallet jevnt og sikkert. 300 ble passert i 1907, 400 i 1909, 500 i 1911 (samt i 1908!), 600 i 1916, 700 i 1917, 800 i 1922 og 900 i 1923.

Spørsmålet om å opprettholde avdelingen som avdeling (i stedet for kontor) kan ikke anses endelig avgjort før i 1908.

Lambrechts hadde fra 1905 og utover ønsket seg bort fra avdelingen. Han hadde først permisjon for å være ekstraordinær høyesterettsdommer rundt årsskiftet 1905–06. Allerede i 1906 lot han seg så konstituere som amtmann, og trådte ut av avdelingen i mars 1906. For å finne ut om det var nødvendig å opprettholde ekspedisjonssjefstillingen, ble den ikke besatt da Lambrechts fratrådte. Dette må sannsynligvis sees i sammenheng med det synkende saksantall fra 1904 til 1906.

Fra april 1906 virket bare de to byråsjefene Paulsen og Fliflet som embedsmenn i avdelingen. Paulsen hadde fra 1904 vært medlem av og sekretær for «Civilproceslovkommisjonen», og fikk fra 1. desember 1906 og ett år fremover permisjon for helt å ofre seg for Kommisjonens arbeide. I hans sted ble riktignok Johan Albright *Rivertz* (ansatt som sekretær i avdelingen fra 1899) konstituert, men det viste seg raskt utilstrekkelig bare å ha to embedsmenn i avdelingen, jfr. at saksantallet øket sterkt fra 1907 og utover. I midten av 1907 ble det derfor truffet den ordning at noe av den ledige ekspedisjonssjefgasje ble brukt til å lønne en av Lovavdelingens sekretærer til å forberede lovsaker direkte for ministeren.

I 1907 hadde avdelingen flere større lovarbeider liggende til forberedelse; bl.a. ny aksjelov, forsikringsselskapslov, konsesjonslover vedrørende erverv av skog, bergverk og vannfall, lov om utlegg for skader i uopptjent lønn. Endelig var det klart at avdelingen om kort tid ville måtte påbegynne behandlingen av sivilprosesslovkommisjonens ventede utkast.

I lengden ble det uholdbart ikke å ha noen ekspedisjonssjef, og 5. juni 1908 ble derfor Paulsen konstituert i stillingen etter Lambrechts, og Rivertz på ny konstituert som byråsjef i den stillingen som ble ledig etter Paulsen (Rivertz ble utnevnt i 1910). — Jeg går ikke nærmere inn på embedsutnevnelsene i tiden 1910–20.

Det synes som om avdelingens arbeidsoppgaver i det alt vesentlige hadde funnet sin form rundt 1905, jfr. det som er sagt i pkt. 3.2. om utviklingen av oppgavene frem mot denne tid. Økningen av saksantallet i årene etter 1906 skyldes derfor ikke så meget nye arbeidsoppgaver, men snarere at aktiviteten i den øvrige statsforvaltning øket, og at Lovavdelingens funksjon som et sentralt rådgivningsorgan for hele statsforvaltningen etterhvert kom inn i fastere og mer regelmessige former. Avdelingens eget lovgivningsarbeide øket også.

Avdelingens arbeidsoppgaver på denne tiden kan derfor oppsummeres slik:

1. Utarbeidelse av de aller fleste av Justisdepartementets egne lovforslag, d.v.s. på de rettsområder som Justisdepartementet hadde lovgivningsansvaret for. Som følge av at det dengang var færre departementer enn idag, hadde Justisdepartementet ansvaret for flere rettsområder, noe som fremgår av de eksempler som er gitt i fremstillingen.

2. Tolkning av egne lover og andre rettsspørsmål vedrørende egne rettsområder. Dessuten tilsvarende tolkningsspørsmål på andre departementers rettsområder, efter forespørsel fra disse.
3. Betenkningsvirksomhet vedrørende de andre departementers lovforslag («lovtekniske gjennomgåelser»).

Som berørt under pkt. 3.2., utviklet det seg helt fra Lovavdelingens aller første dager etterhvert en tendens til at de andre departementene før en lovproposisjon ble fremmet, innhentet Lovavdelingens uttalelse om departementets eget foreløbige lovutkast. I en slik «lovteknisk uttalelse» som dette etterhvert skulle bli kalt, tok avdelingen sikte på å kommentere lovutkastets forhold til andre lover generelt og Justisdepartementets egne lover mer spesielt, dessuten forholdet til enkelte mer grunnleggende rettsprinsipper. Endelig ble uklarheter og selvmotsigelser i lovutkastet påpekt.

De første eksempler på at slike uttalelser ble avgitt, stammer som nevnt fra 1899. Allerede i 1905 er det mange eksempler på slike uttalelser, og avdelingens formuleringsmåte på dette tidspunkt viser til dels at avdelingen forventer at de andre departementene innsender sine lovutkast til uttalelse før de fremmes i statsråd. Det som startet som et initiativ fra de andre departementene ved at de på egen hånd ba om Lovavdelingens uttalelse, er altså av Lovavdelingen raskt blitt sett på som en «ordensplikt».

De lovtekniske gjennomgåelser fikk imidlertid aldri noe stort omfang i tiden før 1940. Blant annet ble Finansdepartementets skattelovforslag aldri gjennomgått og sosiallovforslag fra Sosialdepartementet bare i liten utstrekning, jfr. nedenfor om opprettelsen av en egen sosialavdeling i det nye departementet for sosiale saker. Enkelte talloppgaver tyder på at Lovavdelingen ikke på noe tidspunkt gjennomgikk mer enn en sjettedel av alle lovutkast fra de øvrige departementer.

Utenriksdepartementet hadde dengang ingen rettskontorer, og Lovavdelingen avga derfor i en viss utstrekning betenkninger også vedrørende avslutning av traktater. I en viss utstrekning ble det også avgitt andre folkerettslige betenkninger.

Det fører for langt å gå inn på mer konkrete saker avdelingen behandlet i tiden etter 1899. De begrunnelser som avdelingen (departementet) anførte for å få økt antallet stillinger, gir imidlertid en viss pekepinn. Det er her særlig lovsaksrestansene som anføres som begrunnelse, idet dette vel er det lettest forståelige og mest salgbare argument. Også de andre sakstypene må imidlertid åpenbart ha krevet mer arbeide etterhvert, og *regnet i saksantall*, står disse sakene for den klart største stigningen.

Efterat ekspedisjonssjefstillingen var gjenetablert i 1908, ble det i budsjettforslaget for 1909–10 bedt om bevilgning til en fjerde sekretærstilling i Lovavdelingen. Det ble her vist til arbeidet med de lover som er nevnt ovenfor under ekspedisjonssjefredegjørelsen, samt bl.a. til behovet for ny lov-

givning om skilsmisse, separasjon og formuesforhold mellom ektefeller og ny tjenestemannslov.

Dette forslaget falt i Stortinget, og nye utvidelsesforslag ble derfor ikke fremmet de nærmeste årene etterpå. Rundt 1910 begynte det skandinaviske lovgivnings samarbeidet (familierett og obligasjonsrett) å kreve avdelingens oppmerksomhet. Det samme gjaldt ny arbeidsrettslig lovgivning bl.a. om voldgift. Internasjonalt lovsamarbeide utover det skandinaviske krevet dessuten forberedelses- og oppfølgingsarbeide fra avdelingens side, bl.a. gjaldt dette endel sjørettslige konvensjoner (sammenstøt, bergning, rederansvar, sjøpant), og noe senere også Haag-konvensjonene. På budsjettforslaget for 1912–13 ble det på ny bedt om en fjerde sekretærstilling til Lovavdelingen. Denne gangen tok Stortinget forslaget til følge, og Lovavdelingen fikk således fra 1. juli 1912 fire sekretærer.

Fra 1. juli 1913 ble imidlertid Lovavdelingen fratatt både den fjerde sekretærstillingen og en av de to byråsjefstillingene. Dette skyldtes at Handels- og indutridepartementet ble omorganisert til et departement for sosiale saker m.v., hvor det blant annet ble opprettet en ny sosialavdeling. Ved omorganiseringen mistet Justisdepartementet (Lovavdelingen) lovgivningsansvaret for barneforsorgslovene, de to barnelovene, pleiebarntilsynsloven, helligdagslovgivningen, lov om tvungen avståelse av jord til dannelsen av småbruk og endelig lovgivningen om privat arbeidsformidling.

Denne reduksjonen i Lovavdelingens lovgivningsansvar sto imidlertid neppe i forhold til reduksjonen i arbeidskraft fra syv til fem jurister (en ekspedisjonssjef, en byråsjef, tre sekretærer).

Et ønske fra avdelingen om at byråsjefstillingen skulle foreslås gjenopprettet i budsjettforslagene for henholdsvis 1914–15 og 1915–16 ble imidlertid ikke tatt til følge «av budgetmæssige grunde». Derimot ble det foreslått og bevilget midler til en fjerde sekretærstilling i Lovavdelingen fra og med budsjettåret 1914–15. Dette ga imidlertid bare en svært kortvarig bedring. Den første verdenskrig skapte behov for ny reguleringslovgivning, og medførte raskt et øket arbeidspress også i Lovavdelingen — både gjennom et øket saksantall og fordi mange saker var av mer presserende karakter enn tidligere. Fra og med budsjettåret 1916–17 fikk derfor avdelingen igjen to byråsjefer og var dermed oppe i samme bemanning som i 1912–13.

Fra rundt 1916–17 og utover oppsto det etterhvert en generell mangel på juridiske kandidater. Dette ga seg ekstra store utslag i Lovavdelingen, p.g.a. de særlige ansettelseskrav som ble stilt der. Av de fire sekretærstillingene lyktes det i tiden 1917–20 bare å besette to og til tider endog bare en. For å opprettholde kvalifikasjonene i avdelingen, ble det derfor fra og med budsjettåret 1920–21 besluttet at avdelingen skulle ha en særskilt høy lønnsnormering. Dette skjedde dels ved en omgjøring av en av de fire sekretærstillingene til byråsjef, dels ved at alle sekretærstillingene ble omgjort til sekretær I, slik at begynnerlønnen i Lovavdelingen ble en god del høyere

(33 1/3 %) enn i resten av Justisdepartementet. — Denne særskilt høye normering av Lovavdelingsstillingene har holdt seg frem til idag, selvom forskjellene nå er langt mindre enn i 1920.

#### KILDER

- Kopibøker 1885-1925
- Statskalenderen 1885-1920
- Departementstidende 1885-1920
- Biografiske oppslagsverk
- St.prp. nr. 8 for 1885, Innst. S. nr. 152 for 1885
- St.prp. nr. 8 for 1895, Innst. S. nr. 173 for 1895, St.t. for 1895 s. 911-14
- St.prp. nr. 1 for 1898-99 Hovedpost III kap. 5, Innst. S. nr. 87 og 138 for 1898-99, St.t. for 1898-99 s. 556-71, 1130-31 og 1515-22
- Budsjettproposisjoner 1908-40
- St.prp. nr. 66 for 1912
- Of.med. nr. 1 for 1936
- Årsberetninger fra Universitetet i Oslo 1876-92

# 1922–1935

## JENS TRAMPE BROCH

Da jeg sensommeren 1922 søkte meg inn i Justisdepartementet, var to sekretærstillinger ledige — en i 2. sivilkontor og en i kommunalkontoret. En eldre kandidat fikk stillingen i 2. sivilkontor (hvor han forøvrig bare ble i kort tid), mens jeg fikk stillingen i kommunalkontoret hvor jeg da arbeidet utover høsten.

Justisdepartementets lovavdeling hadde dengang følgende personale: en ekspedisjonssjef, tre byråsjefer, to sekretærer og en assistent. Senere høyesterettsdommer C. Stub Holmboe var sluttet som sekretær før jeg kom inn i departementet. Og lovavdelingens to sekretærer var visstnok den senere høyesterettsadvokat Christian Stray i Arendal og senere dommer i Egypt og høyesterettsdommer Sverre Dæhli. Sistnevnte var med permisjon i utlandet. Og da også Stray hadde bestemt seg for å slutte, stod lovavdelingen utpå høsten 1922 uten sekretær. Jeg ble da spurt om jeg kunne ønske å begynne som sekretær i lovavdelingen, hva jeg i og for seg gjerne ville, men daværende byråsjef i kommunalkontoret Bull motsatte seg at jeg «uten videre» ble tatt fra hans kontor. Stillingen i lovavdelingen ble deretter, så vidt erindres, utlyst ledig. Jeg meldte meg som søker og ble ansatt. Fra januar 1923 var jeg deretter sekretær i lovavdelingen inntil høsten 1935 og, etter at Dæhli sluttet og gikk over i advokatfirmaet Eckbo & Rygh, eldste sekretær.

Det var høsten 1922, så vidt erindres, at byråsjef Augdahl nevnte for meg at avansementsmulighetene i lovavdelingen var svært gode — en ekspedisjonssjefstilling og tre byråsjefstillinger. Da jeg var kommet inn i lovavdelingen, nevnte da også byråsjef Gaden en passant at mine sjanser til å bli ekspedisjonssjef jo var gode.

Det skulle komme til å arte seg noe annerledes.

★ ★ ★

Høsten 1925 reiste jeg utenlands for et år med stipendium fra Otto Løvenskiolds legat.



Under oppholdet i Caen i Normandie fikk jeg brev om store endringer i lovavdelingen. Ekspedisjonssjef Alten var gått inn i Høyesterett og byråsjef Augdahl var blitt ekspedisjonssjef. Som ny byråsjef i lovavdelingen var ansatt sekretær i den alminnelige avdeling O.F. Harbek. Da jeg skrev til Augdahl og gratulerte, fikk jeg svar at jeg var «for ung» denne gang, men det ble, så vidt jeg nå husker, også tilføyd at det var jo ikke så lenge til neste gang. (Det siktet til at byråsjef Nanna Meyer ville falle for aldersgrensen i 1928.)

Senere professor Knut Robberstad var blitt ansatt som sekretær. Også senere høyesterettsdommer Jørgen Thrap var kommet inn som sekretær, om før eller etter Robberstad husker jeg ikke.

Sikkert er iallfall at da byråsjef Nanna Meyer sluttet i 1928, ble det bestemt at man skulle gjøre om et byråsjefsembete til en sekretærstilling.

Senere i min tid var da personalet: Ekspedisjonssjef Per Augdahl, byråsjef Birger M. Gaden, byråsjef O.F. Harbek, sekretær Broch, sekretær Robberstad (og etter sekretær Thrap som gikk over i politiet, sekretær Bahr), likesom også Finn Hiorthøy opprinnelig visst midlertidig ble sekretær samt assistent fru Ragnhild Utne.

★ ★ ★

I den gamle bygning hvor Justisdepartementet holdt til, disponertes hele 2. etasje av det som het «Den alminnelige avdeling». I den ene halvdel av 1. etasje hadde Fængselsstyret sine kontorer, likesom departementets vaktmester hadde sin lille leilighet der. Den annen halvdel av 1. etasje disponertes (bortsett fra et par rom) av Lovavdelingen.

★ ★ ★

Den ordinære behandling av saker som kom inn til lovavdelingen, foregikk slik at ekspedisjonssjefen etter å ha åpnet posten (hvis den ikke alt var åpnet av ekspedisjonssjefen for den alminnelige avdeling — «departementets ekspedisjonssjef»), fordelte sakene til byråsjefene (som hadde hvert sitt «kompetanseområde»), hvoretter byråsjefene i alminnelighet leverte sakene til sekretærene.

Det regulære var en behandling i tre «instanser»: Sekretæren leverte sitt konsept med bemerkninger til vedkommende byråsjef. Og denne leverte så konseptet med eventuelle forandringer — og slike forekom naturligvis ofte — til ekspedisjonssjefen (som igjen kunne gjøre endringer). Når det gjaldt alminnelige lovtolkningssaker, regnet man regulært ikke med at departementssjefen ville fravike det resultat lovavdelingen (ekspedisjonssjefen) var kommet til. Renskrevet dokument med ekspedisjonssjefens parafering ble derfor gjerne sendt statsråden i dennes kontor i 2. etasje og kom så «ned igjen» med hans underskrift.

Det kunne nok, også utenfor ferietider, hende at en ordinær fortolk-

ningssak ble behandlet f.eks. ved at ekspedisjonssjefen tok den «i første hånd». Iallfall mener jeg å huske at så skjedde i ekspedisjonssjef Altens tid. På den annen side kunne det også inntreffe at en tvilsom sak var gjenstand for muntlig drøftelse mellom ekspedisjonssjef og byråsjef. Jeg husker i så henseende spesielt de spørsmål som var forelagt lovavdelingen til uttalelse i 1925 og som fikk sin endelige løsning ved høyesterettsdom i plenum, Norsk Retstidende 1928 s. 152. Leilighetsvis kunne naturligvis også en byråsjef ta opp til drøftelse med vedkommende sekretær sistnevntes løsning av et forelagt spørsmål. (Det her nevnte gjaldt forøvrig visstnok omtrent unntaksfritt byråsjef Gaden, som kunne ha hatt en sak liggende nokså lenge hos seg før han tok den opp med sekretæren.) Av det her sagte vil forståes at om noe «team-work» var det overhodet ikke tale.

I mine første år i lovavdelingen arbeidet byråsjef Augdahl alene med utkastet til skiftelov. Ellers var jo lovavdelingens byråsjefer i disse år bl.a. opptatt med større lovproposisjoner som bygget på foreliggende komitéutkast (lov om vergemål for umyndige, lov om ektefellers formuesforhold, lov om forsikringsavtaler).

Den økonomiske misere fra begynnelsen av 1920-årene kom til å bevirke at lovavdelingen laget utkast til lov om pengeforpliktelser i gull, lov om offentlig administrasjon av banker, lov om administrasjon av kommuner.

Det tør vel i det hele sies at lovavdelingens personale fikk lov til «å henge i». Og i denne forbindelse kan nevnes at jeg en gang mot slutten av min tid i lovavdelingen — jeg ble, som foran nevnt, høsten 1935 konstituert som dommer i Oslo byrett (hvor jeg senere kom til å virke) — visst nærmest ved et tilfælde kom til å se i avdelingens journal at antall journalnumre pr. år i løpet av min tid var temmelig nøyaktig fordoblet. (Jeg synes å huske omkring 750 journalnumre i 1923 og omkring 1500 journalnumre i 1934.) Disse tall markerer selvsagt ikke nøyaktig fordobling av arbeidsbyrden. Men da personalet, som foran nevnt, var tallmessig det samme, indikerer tallene allikevel at arbeidsbyrden var sterkt forøket. Man kunne nok bli noe nervøs av presset. Iallfall ble jeg det etter hvert. Det spilte nok herunder også inn at sekretærens lønn gjennom de ganske mange år just ikke hadde vært noe å skryte av. Forannevnte høyesterettsadvokat Christian Stray ga da også den gang — da han, så vidt erindres, var blitt stortingsmann — under et tilfeldig møte jeg hadde med ham på gaten, uttrykk for det nokså meningsløse i den lønn sekretærene arbeidet for. Men tidene var jo heller ikke strålende.

# London-tiden 1940–1945

STEIN ROGNLIEN

## 1.

Regjeringen Nygaardsvold dro fra Tromsø 7 juni 1940 med den britiske krysser «Devonshire». Om lag 70 norske, sivile og militære inkludert, kunne få plass. De funksjonærer som fulgte regjeringen nordover, ble ikke beordret med, men «stilt fritt». Ingen embetsmenn fra Justisdepartementet ble med.

Regjeringen kom til London 10 juni 1940 og gikk i gang med å få etablert en norsk militær og sivil administrasjon, noe som til å begynne med ble på store vansker. En manglet både embetsmenn, funksjonærer, arkiver og juridisk litteratur. De første regjeringskontorer ble ødelagt av tyske bomber under «Blitzen» høsten 1940. Administrasjonen flyttet så til Kingston House ved Kensington Road, like sør for Hyde Park ved Princess Gate og vest for Knightsbridge. Det var en nyoppført appartementsbygning.

Terje Wold var justisminister. Etter hvert fikk departementet knytt til seg en fåtallig stab av yngre jurister som kom seg over til Storbritannia. Den første tid gikk med til å løse dagsaktuelle saker, bygge opp administrasjonen, ta seg av norske borgere som var kommet i vansker, utarbeide bestemmelser som trengtes for den norske krigsinnsats ved handelsflåten og de væpnete styrker, forhandlinger med britiske myndigheter om norsk myndighet i Storbritannia, bli avtaler om norsk jurisdiksjon over norske styrker og sjøfolk. De norske sjøfartsdomstoler og det militære rettsapparat ble administrert av Justisdepartementet.

Regjeringen hadde rekvirert den norske handelsflåte under en egen administrasjon, NORTRASHIP. Inntektene av skipsfarten finansierte regjeringens etter hvert omfattende virksomhet i den allierte verden. Norge hadde en ikke ubetydelig krigsmarine med baser i Skottland og England, en mindre hærstyrke stasjonert i Skottland og et flyvåpen integrert under Royal Air Force, men med egen flyskole i Canada.

Etter hvert ble det også en betydelig flyktningeadministrasjon i Sverige med basis i den norske legasjon (ambassade) der. Et eget Rettskontor drev

etterretning blant norske flyktninger og hadde kontakter med motstandsbevegelsen i Norge. Seinere ble de såkalte polititropper omsider organisert i Sverige.

Regjeringens forbindelse med Heimefronten var til å begynne med nokså tilfeldig og famlende, men ble etter hvert fastere med skriftlig korrespondanse og seinere også personlige utsendinger.

Den norske regjering hadde en solid posisjon i den frie verden, dels på grunn av sin finansielle uavhengighet, dels som følge av sin ubestridte statsrettslige forankring og kontinuitet. I begge disse henseende inntok den en særstilling blant de mange eksilregjeringer i London. Av særlig betydning var Kongens stilling og Stortingets vedtak på Elverum 9 april 1940.

Etter noen tid begynte regjeringen å organisere arbeidet med å førebu gjenreisningen av landet med sikte på at krigen en gang skulle ta slutt. Det dreide seg om forsyningstjeneste, rasjonering og andre økonomiske tiltak, men også om oppgjør med landssvikere og kollaboratører. Det var i juristkretser bred enighet om at dette oppgjøret måtte bli et *retts*oppgjør og ikke utarte til selvjustis og selvtekt. Til det trengtes et lovverk tilpasset de nye oppgaver og krav etter flere års fiendtlig okkupasjon og overgrep.

Lovarbeidet ble førebudd av diverse *lovutvalg* hvor mer eller mindre framtrepende eksiljurister tok del, bl a professor Wilhelm Keilhau, Arnold Ræstad og sendemann Erik Colban.

I 1941 ble det gitt provisoriske anordninger bl a om gjenopptakelse og revisjon av judisielle og administrative avgjør under den tyske okkupasjon i Norge (Restitusjonsanordningen 29.7.1941, seinere revidert 17.8.1945), og om dødsstraff (3.10.1941).

I de første måneder av 1942 ble Justisdepartementets virksomhet utbygd og organisert i fastere former. Ulike sakområder og oppgaver ble skilt ut under særskilt ledelse. Henrik Lundh ble konstituert som ekspedisjonsjef, og statsadvokat Andreas Aulie fikk overdratt det forberedende politiarbeidet i departementet med sikte på landets frigjøring. Han ble leder av en slags politiavdeling (med etter hvert tre–fire underordnede jurister) og utpekt som Rikspolitisjef under det kommende rettsoppgjør etter krigen. Under Rikspolitisjefen ble det bygd opp et sivilt etterforskningskontor som skulle førebu det politimessige arbeid med rettsoppgjøret. Statsadvokater, krigsdommere, krigsadvokater og liaisonoffiserer var også knytt til departementet.

Ved årsskiftet 1941/42 ble det besluttet å tilkalle en lovekspert fra Justisdepartementet i Oslo. Kallelsen ble formidlet av daværende sekretær C J Fleischer i Administrativ avdeling og kom til departementet 19 januar 1942. Avreise skulle skje samme dag! Fleischer hadde kontakt med Marius Nygaard og spurte først Henrik Bahr, som hadde vanskelig for å bestemme seg så omgående. Valget falt så på daværende eldste byråsjef i Lovavdelingen, *Finn Hiorthøy*, også kalt Justisdepartementets lyse hode — ikke bare

og først og fremst på grunn av hans lyse hår. Han var dengang 39 år gammel og var Lovavdelingens ekspert på bl a folkerett, statsrett og strafferett. Selv om budskapet kom muntlig og helt uformelt, uten noen legitimasjon, falt det ham ikke inn å tvile på kilden. Som han selv har sagt: «Vi stilte ikke slike spørsmål i de tider.»

Hiorthøy måtte etterlate kone og barn i Oslo og dro avgårde etter kontor-tidens slutt 19 januar sammen med Fleischer og to andre. Først med toget til Halden, der de ble mottatt og fikk vegledning om reiseruten på en gard i nærheten. Seint på kvelden gikk de på isen over Iddefjorden. Deretter med tog til Stockholm hvor de måtte vente på flyleilighet et par måneder. Med et norsk militærfly uten seter kom de fra Bromma til Leuchars (ved St. Andrews) i Skottland 16 mars. Så med jernbane og under bevoktning til interneringsstedet Patriotic School for klarering et par dager. Meldte seg i Kingston House omkring 20 mars.

Hiorthøy etablerte seg faktisk som en egen lovavdeling (eller rettere lovkontor) i Kingston House og skrev eller behandlet de fleste provisoriske anordninger fra Justisdepartementet i tiden etter sommeren 1942, bl a om: avbrytelse av frister under avsperringen (9.10.1942), ugyldigheten av visse rettshandler (18.12.1942), den offentlige tjeneste (26.12.1943 og 24.11.1944), rettergang i landssviksaker (26.2.1943 og 16.2.1945), det kommunale styre (5.3.1943), straff for landssvik (15.12.1944) og straff for utenlandske krigsforbrytere (4.5.1945) (se Samling av Provisoriske anordninger, Kgl.Res. m.v. 1940-1945 og Norsk Lovtidend 1940-1945 (London-utg)).

Han var en meget produktiv og flittig mann, men deltok visst lite i det sosiale liv som utfoldet seg i Londons eksilkretser, med foreninger og klubber for foredrag, diskusjoner og bridge. Bl a Norsk-Britisk Institutt og NORWAY Club. Han deltok i faglig samarbeid med juridiske representanter for andre eksilregjeringer og var blant annet med i Western European Juridical Committee og Allied Lawyers' Foyer. Hiorthøy holdt dessuten forelesninger om krigens folkerett for norske militære ved krigsskolene.

Høsten 1943 besøkte Wold og Aulie Sverige. Det ble da mulig å arrangere et hemmelig møte i Köpmanbro ved Vänern mellom de to fra Justisdepartementet i London og formannen i ledergruppen for det illegale politi, Sven Arntzen, og Milorg-sjefen, Jens Chr Hauge. De to siste kom fra det okkuperte Norge og skulle tilbake dit. Dette møtet var det første i sitt slag og meget nyttig. Gjennom samtaler over bordet ble det ikke bare tid til avklaring om det illegale arbeid som skulle forberede et lovlig norsk politi, og samarbeidet mellom dette politiet og Milorg, men det ble gjennom samtalen i Köpmanbro også gitt et bidrag til en gradvis løsning av de knuter som var kommet på tråden mellom regjeringen i London og den såkalte «Kretsen» i det okkuperte Norge, forårsaket av noe så vidt fjernt som ordningen av kommunalstyret i overgangstiden etter krigen.

Fra annet halvår 1943 begynte et fruktbart samarbeid mellom regjeringen og Heimefrontens ledelse på det lovgivningsmessige området. Heimefronten organiserte noe i retning av en hjemlig lovavdeling. Den besto av Sven Arntzen, Jens Chr Hauge, Erik Solem og Wilhelm Thagaard (med den siste som en meget produktiv «ekspedisjonsjef»). Dette samarbeidet lå til grunn for en rekke seinere provisoriske anordninger, resolusjoner og instruksjer, bl a om bøtestraff og inndragning (3.9.1943), om det kommunale styre i en overgangstid (instruks 24.3.1944), om opprydding i den offentlige tjeneste (instruks 24.3.1944 og anordning 24.11.1944), om okkupasjonslovgivningen (24.11.1944 og 26.1.1945) og de før nevnte anordninger om landssvik (15.12.1944 og 16.2.1945).

Hauge (under dekknavnet ingeniør Ole Lange) traff også Wold høsten 1944 både i London og i Stockholm. I London hadde han møter med Wold og Hiorthøy, en jurist som Hauge hadde den største respekt for. Under en drøftelse hadde Wold og Hiorthøy vært uenige, og Hauge måtte i den saken støtte Wold. Da utbrøt Wold triumferende: «Der kan De se Hiorthøy, jeg tar aldri feil!»

I november 1944 kom så det avgjørende møte i Stockholm mellom Regjeringen ved Trygve Lie og Terje Wold og Heimefrontens ledelse ved bl a Tor Skjønberg, Thagaard og Hauge. Der ble det oppnådd full enighet om «utestående spørsmål», først og fremst ordningen av norsk styre, sentralt og lokalt, i overgangstiden fra krig til fred.

## 2.

Selv forlot jeg Norge omkring nyttår 1943–44 sammen med en venn. Fra Saltdal like nord for Polarsirkelen på ski over grensen til Sverige. Stanset på første svenske fjellstue, der jeg av sikkerhetshensyn skrev meg inn under dekknavnet Atle Ålerud. I Arjeplog ble vi forhørt av en arrogant svensk landsfiskal, som forgyeves truet med å sende oss tilbake til der vi hørte heime. Vi kom likevel til Kjeseter og Stockholm, der den godt organiserte norske flyktningeadministrasjon tok hand om oss. Etter ca tre måneder i Stockholm ble jeg kalt over til Marinens Intendantur i London, som trengte en maskinskriver. Med fly til Skottland og tog til London, på samme måte som Hiorthøy to år tidligere. Oppholdet på Patriotic School varte et par uker. Den engelske sikkerhetsoffiser var mest opptatt av at jeg hadde oppgitt falsk navn på fjellstuen, noe som burde sjokkere en jurist! Ellers husker jeg særlig noen eldre mannslinger, tydeligvis ikke stridsdyktige, som gikk omkring på sovesalene og kostet støvet fra golvene opp i sengene.

Jeg ble sluppet løs i London først i mai 1944 og meldte meg til Marinens intendantur. Da min militære opptreden sto noe tilbake å ønske, ble jeg sendt på rekruttskole for norske marinegaster i en større engelsk leir, utstyrt som et slagskip (Royal Arthur). Der lærte jeg militær holdning, på-

kledning og hilsemåte. Det var ikke tillatt — som amerikanerne gjorde — å hilse med hånden til hodet innendørs og uten lue! Den norske kommandant holdt hver søndag andakt og prekte bl a over kommunismen, som i og for seg var en utmerket ting, men måtte praktiseres på konservativ basis. Den eneste nytte vi gjorde var at vi på D-dagen 6 juni ga blod til invasjonstyrkene. De norske gaster fikk for øvrig større matrasjoner enn de engelske, fordi de gjennomgående var større og kraftigere.

Etter noen tids tjeneste i intendanturen ble jeg høsten 1944 overført til Justisdepartementet under Rikspolitisjefen og politiavdelingen i Kingston House. Jeg fikk et lite baderom ved siden av Hiorthøys kontor. Forholdene var enkle. Justisminister Terje Wold plasserte seg ofte ved inngangen på gaten om morgenen ved kontortidens begynnelse og så demonstrativt på sitt armbåndsur når noen kom for seint.

Jeg ble satt til å skrive utkast til anordninger, resolusjoner og rundskriv som Rikspolitisjefen skulle førebu med sikte på landets frigjøring. En gang konsulterte jeg Hiorthøy om det lovtekniske opplegg. Han bemerket bare tørt at jeg hadde glemt det viktigste, nemlig intimasjonen: «I medhold av Grunnlovens § 17 og Stortingets vedtak på Elverum 9 april 1940 bestemmes:»

Hiorthøy hadde ofte møter om lovsaker på sitt kontor. Jeg så ingen av deltakerne, men en gang påhørte jeg en høyroret diskusjon, hvor jeg gjenkjente Wilhelm Thagaards stemme. Han opptrådte under dekknavnet advokat Blom, en person hvis synspunkter han seinere etter frigjøringen fant å kunne støtte. (Hauge hadde opphavelig foreslått ham dekknavnet entreprenør Borre, men dette yrket ville han som trustdirektør ha seg fra-bedt!)

Regjeringens informasjonskontor i London utga bladet Norsk Tidend. Under psevdonymet Stein Blåkrage skrev jeg der noen artikler om: Trenger vi en ny «Kongeriget Norges Grundlov?» Bakgrunnen var diskusjoner med interesserte folk i Norge og Sverige, bl a dr Johan Scharffenberg og lagmann Carl Bonnevie. Da jeg i ungdommelig overmøt ville fortsette med: Hvilken beskyttelse har Landssvik i Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft?, forela redaktøren manuskriptet for justisministeren. Han var engstelig for at folk kunne få det inntrykk at Regjeringen ikke holdt seg til grunnloven, og henstilte at jeg trakk artikkelen tilbake.

Det var en stor overgang å komme fra det mørklagte, okkuperte Norge til det lysende, nøytrale Sverige. Men for en flyktning var det også en tilfredsstillelse å forlate det vennlig nøytrale land, hvor han var unyttig og kanskje belastende, og bli mottatt med åpne armer som en alliert av det kjempende, frie England, hvor han kjente seg verdsatt som et behøvelig ledd i den felles kamp for frihet og sjølstende. Engelskmennene var på flere måter storsinnete og liberale i sin behandling av de mange utlendinger i eksil. Jeg har nevnt jurisdiksjonavtaler og matrasjoner.

En episode jeg husker var at jeg fikk en skriftlig atvarsel fra Metropolitan Police om manglende lys eller blinding på min sykkel. Brevet endte slik: «I am, Sir, your obedient Servant, NN Superintendent.»

Så kom Tysklands kapitulasjon 7 mai 1945, som ble feiret i en ellevill spontan seiersorgie på bl a Piccadilly Circus. Det var en dags tid stor usikkerhet om Norges lagnad, som ble avklart 8 mai.

Heimreisen måtte ordnes. Rikspolitisjefen ville ha plass for noen av sine politifolk på et norsk marinefartøy, men fikk avslag. Som kong Haakon så treffende skal ha sagt: «Vi tar da ikke med turister.»

Aulie og Hiorthøy tok omkring 12 mai tog til Edinburgh, norsk fly til Stockholm og tog derfra til Oslo ca 13 mai. Noen flyforbindelse med Oslo var da ennå ikke klarert.

En mindre gruppe av oss yngre, utstyrt med Allied Expeditionary Force Permit, fikk være med et lite engelsk Dakota-fly (med seter denne gang) fra London (Croydon) 15 mai via Leuchars i Skottland og med ankomst til Gardermoen og Oslo seint om kvelden 15 mai.

Justisdepartementets London-tid var opphørt — uten formaliteter.

Tjenestemennene fra London begynte umiddelbart sitt arbeid i departementet (Grubbegata 9), selv om alle tilsetninger i London bare var midlertidige for krigens varighet og derfor måtte stadfestes. Hiorthøy fortsatte naturligvis som byråsjef i Lovavdelingen. Selv tjenstegjorde jeg de første månter i Politiavdelingen under rikspolitisjefen og søkte meg så over til Lovavdelingen.

- - -

PS. Beretningen her har vært forelagt Hiorthøy, som ville sløyfe alt uvesentlig, og det er jo det meste.



# Perioden fra 1965 og framover

KIRSTI COWARD

## 1. Innledning

Det er ikke lett å skrive objektivt om noe man har deltatt i. Selv har jeg arbeidet i Lovavdelingen mesteparten av den perioden jeg skal skrive om — fra 1965 til i dag — og føler problemet. Redaksjonskomitéen for dette skriftet har av og til vært inne på at det ville være en fordel om selvtilfredsheten i skriftet blir begrenset noe. Dette er et problem. Men det er sikkert også andre feller å falle i — f eks når det gjelder hvilke saker og begivenheter som skal regnes som viktige. — Om dette avsnittet er blitt en «subjektiv» eller «objektiv» beskrivelse, får jeg overlate til andre å vurdere.

Mitt hoved«funn» når jeg har tenkt gjennom utviklingstrekk i Lovavdelingen fra 1965 til i dag, er ikke oppsiktsvekkende. Men likevel: Jeg mener at utviklingen i samfunnet ellers gjenspeiler seg temmelig klart også her. Særlig slående synes jeg det er hvordan bølgene fra student- og ungdomsopprørene fra 1968 og framover preget arbeidsformer og miljø også i Lovavdelingen, vel særlig i en periode på 1970-tallet. Fram til slutten av 1960-årene hersket en temmelig etablert «embetsmannsstil» — riktignok human og avslappet. Så kom en del år preget av konsulentmøter, allmøter, demokratikrav, gruppearbeid, ønsker om å påvirke samfunnet gjennom arbeidet, sterk kvinneandel, vekt på sosialt samvær. Dette har ikke tatt noen brå slutt. Men jeg tror nok ønskene om kollektive tiltak — både faglig og sosialt — har avtatt igjen i de senere årene. Initiativ til nye lovgivnings tiltak kommer ikke fra arbeidsgrupper, heller fra den ansvarlige embetsmann eller -kvinne, — hvis de da kommer i det hele tatt. Vi er en del sammen, men vi har nok «privatisert» også det sosiale liv mer — vi går på restaurant, sykler, baker brød, løper osv stort sett hver for oss.

I punktene nedenfor kommer jeg nærmere inn på det som her er antydnet som hovedtrekk.

## 2. Personalet

Som man må vente i et offentlig organ, har personalet i Lovavdelingen *vokst* i perioden 1965–1984. Men veksten har ikke vært så stor. Etter det jeg kan se, var det 15 juriststillinger (og andre akademiske profesjoner har ikke trengt inn i Lovavdelingen) i 1965, mens det ved utgangen av 1984 var 22.

Den veksten som har vært, har skjedd gradvis, og uten noen egentlig plan — et nytt sakområde er kommet til, noen utvalgssekretærer er inkorporert, osv. Mange i avdelingen har også et ambivalent forhold til nye stillinger: Det er nok en fordel å få flere å dele arbeidet med. Men vi ønsker også at avdelingen skal være såpass liten at alle kan holde seg noenlunde orientert om hva de andre holder på med av viktige saker. Og dessuten: Får vi folk med de kvalifikasjonene vi ønsker?

Det berømmelige karakterkravet har vel vært gjenstand for en viss glidning, men den er meget forsiktig. Alle er enige om at det ikke kreves Står til laud for ansettelse i Lovavdelingen nå, men også i 1965 fantes det ansatte med dårligere karakter. Og hva er egentlig grensen nå, — 2.45 dersom det ikke er noe spesielt?

De gode gamle *stillingsbetegnelsene* — sekretær, byråsjef, ekspedisjonssjef — har vært på vikende front i perioden, som videreføring av en utvikling som var begynt før. Ekspedisjonssjefstillingen er — som innehaveren av stillingen, Stein Rognlien — i god behold. (Rognlien fortjener selvsagt en egen omtale, og jeg viser til Jon Kapelruds intervju «På skrivebordskanten med Stein Rognlien».) Men den underdirektørstillingen som ble innført i 1965, er avløst av en avdelingsdirektørstilling, og et flertall av byråsjefstillingene er — én etter én — blitt til underdirektørstillinger. Sekretærer eller førstesekretærer finnes ikke lenger blant juristene, nå er det konsulenter og førstekonsulenter (en betegnelse som for øvrig ikke har vunnet fullt innpass i Lovavdelingen).

*Utskiftningen* av juristene er blitt større enn vi ønsker, særlig blant konsulentene (embetsmennene er det jo alltid noen som ønsker å erstatte). Og utskiftningen ser ut til å ha økt ganske kraftig i de senere årene. For å belyse gjennomtrekken og videre karrierer noe har jeg gått gjennom det materialet som er samlet inn i forbindelse med jubiléet ved skjemaer fra tidligere ansatte.

77 jurister har vært ansatt i avdelingen i 20-års-perioden 1965–1984. 30 var fortsatt ansatt (eventuelt med permisjon) ved årsskiftet 1984/85, slik at 47 har sluttet i perioden. Deler vi opp i to like lange perioder, viser det seg at bare 13 av disse 47 sluttet i 9-års-perioden 1965–73 (altså omtrent 1½ pr. år), mens hele 34 sluttet i 9-års-perioden 1974–82 (altså bortimot 4 pr. år). (Fordi de fleste har en «sluttpermisjon» på ett til to år, er tallene for 1983 og 1984 ikke klare ennå.) Utviklingen i retning av langt større gjennom-

trekk ser dermed ut til å være meget klar, selv om det er noe flere stillinger «å slutte fra» nå.

Jeg har også sett noe på hvor lang virkeperiode i Lovavdelingen de forskjellige har hatt, og hva de er blitt etterpå. — Gjennomsnittlig virkeperiode (regnet som tiden fra tiltredelse til fratredelse/begynnelsen av «sluttpermisjon») for de 47 som sluttet i perioden, er i underkant av 7 år. Men rundt 7 år er ikke noen *vanlig* periode å være i avdelingen — bare 7 av de 47 var i avdelingen fra 5 til 9 år. Det tegner seg to andre, ganske klare mønstre: Det vanligste mønsteret er å være i Lovavdelingen en kort periode — 4 år eller mindre, og så gå ut som dommerfullmektig eller advokat. 27 av de 47 falt i gruppen med kortere virketid enn 4 år, og 18 av disse gikk ut som advokat eller dommerfullmektig. Det andre vanlige mønsteret er å være lenge i avdelingen og så gå ut som dommer: 13 av de 47 hadde en virketid på 10 år eller mer (alle var da embetsmenn). 9 av disse 13 gikk direkte til dommerstillinger, mens to andre ble dommere etter en nokså kort advokatperiode. De to siste gikk i første omgang til ekspedisjonssjefstillinger i andre avdelinger i Justisdepartementet. — Av de 7 i «mellomgruppen» (5 til 9 år i avdelingen) ble tre dommere etter 7 eller 8 års virketid i avdelingen, og to ble advokater.

*Kontorpersonalet* har vært lite i Lovavdelingen i hele perioden, ved begynnelsen av 1985 følte vi oss formelig ovenpå fordi de 4 ordinære stillingene var supplert med et engasjement. Utenforstående stiller naturlig nok spørsmålet om hvordan dette kan fungere. Svaret ligger vel dels i tilbakeholdenhet (frivillig eller påtvunget) fra juristene når det gjelder å kreve kontortjenester utført, dels i at vi til enhver tid har hatt noen blant kontorpersonalet med spesielt stor arbeidsevne og -vilje. Men selv om det har gått — noen ideell situasjon er dette ikke.

### 3. Arbeidsoppgavene

#### 3.1. *Typer av oppgaver*

De store trekkene i Lovavdelingens arbeidsoppgaver har nok ikke endret seg mye i 20-års-perioden. Både i 1965 og i 1985 kan oppgavene i hovedtrekk beskrives som

- arbeid på egne lovområder med utredning, proposisjoner m.v.
- deltakelse i internasjonalt lovsamarbeid
- uttalelser om rettsspørsmål til andre offentlige organer
- lovtekniske gjennomgåelser av andre departementers proposisjonsutkast.

Skal man beskrive arbeidssituasjonen for de enkelte ansatte, er det nok likevel noen klare forskjeller i løpet av perioden, særlig for de yngste. For nyansatte saksbehandlere i begynnelsen av perioden tok pliktøvelser som

tolking av sportelloven, konferering av post og korrekturlesning store deler av arbeidsdagen. (Til dels kunne vi vel få inntrykk av at det var sånn forat ingen «skulle tro de var noe» bare fordi de hadde embetseksamen med Står til laud.) Ikke minst arbeidet med *sportelloven* går klart igjen i samtaler med tidligere ansatte, — og gjennomført uten entusiasme. Sportellovs-spørsmål om meget beskjedne beløp ble utredet over mange sider merknader, og med nøye vurdering av alle underliggende rettsspørsmål. Heldigvis tok dette slutt. Ansvar for tolkingen av sportelloven gikk en gang i slutten av 60-årene over til daværende Administrativ avdeling, som antakelig har løst oppgaven med langt mindre arbeid enn Lovavdelingen gjorde, — uten at noen kan ha hatt vondt av det. — Konferering av posten er, antakelig også fra slutten av 60-årene, overlatt til kontorpersonalet, mens korrekturlesning settes ut til utenforstående.

At disse oppgavene ble fjernet fra saksbehandlerne, kan sees i sammenheng med mer generelle ønsker om å *konsentrere arbeidet om prinsipielt viktige saker*. Ønsket om forandringer her kom klart fram blant de juristene som begynte i Lovavdelingen i slutten av 60-årene og begynnelsen av 70-årene — dem vi kan kalle «68'erne» i avdelingen (den gangen snakket visst de eldre i avdelingen om «rødegardistene», mens andre avdelinger betegnet Lovavdelingen som et «radikalt rotteteir»). I et skriv fra januar 1971 undertegnet av alle saksbehandlerne — vel en ukjent fremgangsmåte fra tidligere — het det bl a:

«Førstehåndsbehandlerne i Lovavdelingen mener at våre arbeidsoppgaver og vår arbeidssituasjon kan gjøres mer stimulerende enn i dag, og vil foreslå endringer på en del punkter. Endringene vil gjøre arbeidet mer meningsfylt og mer lystbetont for saksbehandlerne, noe som på lengre sikt også vil lette rekrutteringen til avdelingen. Det er i første rekke disse snevrere hensynene som ligger bak våre forslag. Men vi mener samtidig at endringene vil føre til at Lovavdelingen kan utføre viktigere oppgaver i samfunnet enn tilfellet er i dag.

- - -

1. *Prioriteringen av avdelingens arbeid* Arbeidspresset for førstehåndsbehandlerne i Lovavdelingen har lenge vært sterkt. I sammenheng med dette er planleggings- og utredningsoppgaver gjerne blitt skjøvet til side eller gitt for liten tid. Vi vil stille spørsmålstegn ved en slik prioritering. Etter vårt syn bør det legges større vekt på planlegging og utredning istedenfor på konkrete tolkingssaker.

Vi mener at avdelingen bør kunne avvise tolkingssaker av mindre betydning. (Avdelingen avviser allerede — under henvisning til arbeidssituasjonen — å gjennomgå utkast til forskrifter, som ofte er langt viktigere saker enn konkrete tolkingssaker.) Vi vil spesielt peke på at andre avdelinger i Justisdepartementet til dels forelegger en stor mengde enkeltsaker som det skulle være unødvendig å bruke også Lovavdelingens arbeidstid på. — Andre departementer bør orienteres om en slik endring i Lovavdelingens «responsavirksomhet» ved et rundskriv.»

Dette initiativet førte til at det i april 1971 ble sendt ut et rundskriv om «Forelegging av lovtolkings spørsmål og andre konkrete rettsspørsmål for Justisdepartementets lovavdeling», — i avdelingen gjerne kalt «avvisningsrundskrivet». Her blir det presisert at det som hovedregel bare er tvilsomme og prinsipielt viktige saker som bør forelegges, og det blir gitt nærmere

retningslinjer for hvordan fagmyndighetene bør presentere saken. Rundskrivet har vel ihvertfall ført til at vi ikke lenger godtar å få en 10 cm høy dokumentbunke med anmodning om «slik uttalelse som saken gir foranledning til».

En ny runde fra konsulentene om «prioriteringen av Lovavdelingens oppgaver, avdelingens kontakt utad, m v» var i gang høsten 1971. De nærmere tiltakene her kan vel sies først og fremst å gjelde arbeidsformene, og jeg kommer tilbake til dem nedenfor i 4. Det er likevel klart at ønsket om større *initiativfunksjoner* og bedre prioritering av sakene sto sentralt som bakgrunn for disse fremstøtene. I et internt notat innen konsulentgruppen het det f eks:

«Det utkastet jeg har satt opp, er beskjedent på begge måter.

For det første går utkastet så godt som ikke inn på bakgrunnen, mer prinsipielle syn på statsansattes oppgaver, osv. Begrunnelsen er frykten for at nye mer prinsipielle diskusjoner vil kunne ut i kaos, eller føre til klare motsetninger som gjør det umulig å bli enig om noe som helst.»

Hjalp initiativene i retning av konsentrasjon om det prinsipielle og viktige? — Jeg synes det er vanskelig å svare. «Små saker» om jus tar vel etter hvert mindre av avdelingens tid (hvis de da ikke kommer fra departementets ledelse, da kan man vanskelig styre arbeidet). Men at konflikten mellom enkeltsaker og utredningsarbeid ikke er løst, er klart. «Administrasjonsaker» er antakelig en økende byrde; det kan noen ganger virke som det etter hvert er blitt viktigere å skrive lister og oppgaver (til FAD, PAA, Statsministerens kontor eller hvem det kan være) over hva man har gjort eller tenker å gjøre, enn faktisk å *gjøre* det.

De enkelte ansattes opplevelse av å arbeide med viktige spørsmål varierer sikkert. Dels er det utvilsomt forskjell på hvor viktige ting som skjer på de forskjellige områdene til enhver tid. Og dels vil opplevelsen av hvor «viktig» noe er, unektelig henge sammen med om man personlig synes et lovforslag er en forbedring, en forverring eller temmelig nøytralt. Det vil igjen ofte henge sammen med politiske holdninger, noe jeg ikke har tenkt å skrive om her.

### 3.2. Saksmengden

Utviklingen i saksmengden er det vanskelig å si noe bestemt om. Gjennom hele perioden har vel likevel de fleste følt at de har for mye eller iallfall nok å gjøre. Historier (eller myter?) fra gamle dager om at man kjempet om «dagens sak», blir fortalt med undring.

Å få noe mål på arbeidsmengden er vanskelig. Antallet journalnumre har økt i løpet av perioden, men ikke oppsiktsvekkende: i perioden 1965–69 var det i gjennomsnitt ca 3000 saker pr år, i perioden 1980–84 ca 4000. Antallet journalnumre pr jurist er nok større i 1984 enn i 1965, men for-

skjellen er ikke stor. Jeg ser heller ikke grunn til nærmere spekulasjoner over dette, fordi tallet på journalnumre i alle fall er et problematisk tegn på arbeidsmengden i avdelingen.

*Telefonhenvendelser* har til dels vært sett på som en tiltakende plage, — ikke minst når advokater ringer i stedet for å slå opp i lovsamlingen. Da vi i noen perioder i 1984 skulle kartlegge dette nærmere, viste det seg imidlertid nokså overraskende at gjennomsnittet ikke var verre enn i overkant av tre inngående telefoner pr jurist pr dag.

#### 4. Arbeidsformene

Arbeidsformene i Lovavdelingen er myket opp i løpet av 20-års-perioden fra 1965. Møtet med lovavdelingssakene for en nyansatt i 1965 var stort sett et møte med papirer — man fant en sak i sin mappe, la den i saksbunken på kontoret sitt, fant ut av den etter beste evne ut fra skrevne rettskilder, la den med konsept og merknader i byråsjefens mappe, og ventet så spent på å se det ferdige produkt (der det gjerne var lite igjen av ens egne anstrengelser) på sirkelpost eller i presedensføringsmapper.

Dette er endret nå, vi snakker mer med hverandre. Det anses som god tone for byråsjefer osv å spørre konsulenten om han eller hun har mulighet for å ta en sak, og i den forbindelse snakkes det gjerne litt om saken. (Unntak gjelder når konsulenten er fast innarbeidet på et spesialområde.) Konsulenten tar også ganske ofte kontakt med byråsjefen under arbeidet, og det ventes at byråsjefen skal snakke med konsulenten hvis det er aktuelt med større endringer i konseptet.

I tillegg til slike muntlige innslag i den vanlige, hierarkiske saksbehandlingen er *arbeidsgrupper* kommet inn som noe nytt. — Både arbeidsgruppene og oppmykningen av den vanlige saksbehandlingen skyldes nok i stor grad konsulentinitiativene fra begynnelsen av 70-årene. I konsulentenskrivet fra 1971 som er nevnt foran i 3.1., ble både gruppearbeid og mer kontakt under den normale saksbehandlingen lansert:

«2. *Gruppearbeid* Særlig ved større planleggings- og utredningsoppgaver — som etter vårt syn i punkt 1 bør få en bredere plass — vil arbeid i gruppe ofte være mer stimulerende og mer hensiktsmessig enn den vanlige «vertikale» saksbehandling. Større lovsaker som skal forbedres i departementet burde ligge særlig godt til rette for slik behandling.

Arbeidsgrupper bør sammensettes ut fra tjeneste- og embetsmennesenes interessefelt. En forutsetning for at en gruppe skal fungere godt er at deltakerne står likt, at det ikke er én autoritær leder. Arbeidsgrupper bør i en viss utstrekning kunne fungere som alternativ til utredningskomitéer, — men uten at noen av deltakerne får den underordnede rollen som komitésekretæren har i dag.

- - -

4. «*Vertikal kontakt*» I den normale saksbehandling: førstehåndsbehandler/byråsjef/ekspedisjonssjef vil det ofte være rimelig med muntlige konferanser når et standpunkt endres. Ganske spesielt gjelder dette innenfor et område der saksbehandleren er spesialisert.»

Tanken om gruppearbeid ble senere samme år tatt opp på ny av konsulentene, når det spesielt gjaldt såkalte «idé- eller faggrupper» til å følge utviklingen på bestemte områder. I «arbeidspapir til kaffemøtet 14/12» 1971 het det:

«Innen avdelingen bør det dannes idé- eller faggrupper på bestemte områder. Gruppene bør inngå som et ledd i avdelingens normale virksomhet, slik at det aksepteres at arbeidet i gruppene kan foregå i arbeidstiden. Gruppenes arbeid kan være av forskjellig art og kan ha forskjellig formål.

Virksomheten kan f.eks. gå ut på å holde seg løpende orientert om utviklingen på et visst område når det gjelder forskning, ønsker om lovgivning utenfor departementet, osv. Den kan gå ut på å skaffe seg oversikt over rettsstillingen og de rettslige problemer på et bestemt felt, eller å samle og systematisere bakgrunnsmateriale til bruk for evt senere arbeid. Ved at deltakerne fordeler virksomhetene med kontakt utad ... skulle gruppene samlet kunne få en ganske stor kontaktflate.

Formålet kan være å vurdere om avdelingen bør ta opp arbeide på det aktuelle område, å bringe ideer videre til departementets politiske ledelse, eller rett og slett å holde seg ajour med utviklingen utenfor departementet.

Arbeidet i gruppene kan f.eks. lede fram til korte utredninger med skissering av problemer og mulige løsninger ( gjerne i flere alternativer), med sikte på at avdelingen bringer ideene i utredningen videre til den politiske ledelse i departementet.

Det er viktig at man ikke låser seg i noe bestemt organisasjonsmønster eller arbeidsform for gruppene. De bør være organisert på helt uformell måte, og skal ikke nødvendigvis være av permanent karakter. For medlemmene bør det være adgang til rotasjon.»

De generelle idéene om gruppearbeid ble fulgt opp med en rekke konkrete eksempler, og i begynnelsen av 70-årene var en rekke arbeidsgrupper i gang i avdelingen. Et notat fra juni 1972 (til bruk for et møte om prioritering av avdelingens arbeid) viser f.eks. at det på det tidspunktet var i gang eller var konkrete planer om arbeidsgrupper om følgende emner: taushetsplikt i forvaltningen, statlig erstatning til ofre for straffbare handlinger, regler for granskningskommisjoner, varetektsordningen, konkursskarantene, pante rett.

Erfaringene var, slik jeg kan bedømme det, gjennomgående gode. Likevel er det nok ikke til å komme forbi at arbeidsgrupper nå brukes langt mindre enn i 70-årene, selv om de fortsatt finnes. Hva det skyldes, er temmelig uklart for meg.

*Allmøter* (opprinnelig «kaffemøter») ble innført i avdelingen rundt 1970, også de etter forslag fra konsulentene, såvidt jeg husker. Dette er et tiltak som har holdt seg temmelig stabilt siden. Møtene holdes i lunsjtiden, i prinsippet hver 14 dag, i praksis vanligvis noe sjeldnere, og varer en times tid hver gang. Noen egentlig møteplikt er det ikke, men det ventes at alle juristene kommer hvis de ikke har noe som haster spesielt. Møtene forberedes for tiden av en egen gruppe («allmøtegruppa»). Emnene er oftest faglige, noen redegjør f.eks. for utvalgs- eller proposisjonsarbeid de holder på med. Innlederne er som oftest fra avdelingen, men ikke helt sjelden utenfra — f.eks. fra Universitetet eller fra andre forvaltningsorganer. I tillegg til de rent faglige emnene blir det behandlet spørsmål om organiseringen av ar-

beidet i avdelingen (f eks prioriteringen mellom utrednings-/lovsaker og enkeltsaker, holdningen til telefonhenvendelser, utforming av konsepter). Allmøtene brukes også til å formidle beskjeder.

Så litt om *utformingen av det som går ut fra Lovavdelingen*: Et spørsmål som har vært diskutert en del i avdelingen, er hvor fyldige utgående brev i tolkingssaker bør være, særlig i forhold til de interne merknadene. Her har det nok vært en klar endring i perioden, i retning av lengre brev og kortere merknader. «Orakelsvarene» som var nokså vanlige i 60-årene, besto ofte bare av én periode, gjerne av typen «Man antar (eventuelt: er for sitt vedkommende tilbøyelig til å anta) at ...». I de interne merknadene var derimot forskjellige rettskildemomenter drøftet nøye. — I dag blir vanligvis mer innarbeidet i brevet, mens merknadene er skrumpet inn. Men fortsatt er nok Lovavdelingens brev gjennomgående knappe.

En annen endring i utgående brev kan også nevnes: mens det var «man» som antok tidligere, og også i 1960-årene, har «vi» dukket opp fra 1970-årene og etter hvert blitt dominerende, hvis det da ikke står Lovavdelingen, Justisdepartementet e l.

Ekspedisjonssjefen (Rognlien) har ellers gjennom hele perioden satt sitt språklige preg på mye av det som går ut fra avdelingen. «Heimel», «utarbeidd», «såleis» og «merksom» er noen eksempler, i tillegg til jakten på s-er («erstatningrett» osv). Gleden over og oppslutningen om akkurat disse innslagene har vært temmelig behersket i avdelingen. Derimot har kampen mot punktumer (i datoer og forkortelser) slått mer alment gjennom.

I Lovavdelingen som andre steder har *teknologien* endret seg en god del i 20-års-perioden. Skrivemaskiner også til alle juristene fantes riktignok i 1965. Kopimaskinen vant derimot innpass i avdelingen noe senere. Data-maskiner kom for alvor i begynnelsen av 1980-årene, men fortsatt er det bare noen få utvalgte av juristene (ved loddtrekning) som har gleden av egen terminal på kontoret. For kontorpersonalet er dekingen noe bedre, naturlig nok.

## 5. Viktige saker

Hva har vært viktige saker i avdelingen i denne perioden? Det er nok av de spørsmål der meningene vil være delt, egne interesseområder blir lett sett som viktigere enn andres. Noe kan jeg likevel si.

Bare ved å bla i lovsamlingen er det f eks lett å se at mange viktige *lovsaker* er blitt gjennomført i perioden. En del *nye områder* er lovregulert. Særlig sentralt for avdelingen har vel arbeidet med forvaltningsloven fra 1967 og offentlighetsloven fra 1970 stått. Foredrags- og opplæringsvirksomhet i tilknytning til disse lovene har tatt mye tid. Andre viktige kodifiseringer eller nye områder for lovgivning har vi i skadeserstatningsloven fra 1969, ekspropriasjonserstatningsloven fra 1973 (med ny lov i 1984), tomte-



festeloven fra 1975, personregisterloven fra 1978, panteloven og stiftelsesloven fra 1980. Blant *lovrevisjonene* har enkelte saker — straffeprosessloven fra 1981 (med senere endringer) og konkursloven fra 1984 — krevet avdelingens arbeid gjennom store deler av perioden. Andre viktige lovrevisjoner har vært arveloven fra 1972, odelsloven fra 1974, aksjeselskapsloven fra 1976 og barneloven fra 1981.

I et litt annet plan ligger arbeidet med *stortingsmeldinger*, som forekommer langt sjeldnere i Lovavdelingen. «Rettsikkerhetsmeldingen» fra 1976 var Lovavdelingens hovedansvar, og et klart eksempel på fruktbart gruppearbeid. Den berømmelige Kriminalmeldingen fra 1978 hadde derimot bare noen delbidrag og noe grunnlagsmateriale fra Lovavdelingen.

For arbeidet med lovtekniske gjennomgåelser har *Lovteknikkheftet* vært en klar lettelse. Heftet samler opp avdelingens erfaringer med lovteknikk og kom første gang i 1971. Også det var resultatet av et gruppearbeid, og uten gruppe hadde det neppe blitt noe hefte.

Blant *enkelt sakene* er det — av forskjellige grunner — vanskelig å trekke fram noen som spesielt viktige. Er noe politisk interessant, er det ikke alltid offentlig, — hva ble f.eks. forelagt Lovavdelingen under Alta-konflikten? At en tolkingsuttalelse får stor oppmerksomhet i massemedia, behøver heller ikke bety at den juridisk er viktigere enn mange andre. Utredningen fra 1984 om grensene for pornografiparagrafen i straffeloven § 211 kan nevnes som et eksempel. Også for oss i avdelingen kan andre sider enn de juridiske få størst oppmerksomhet. Tolkningen av arbeidsmiljøloven § 55 A i «Hauglin-saken» fra 1979 blir f.eks. husket i avdelingen ikke for jussen, men for det vedheftete salmeverset «Tvang til tro er dårers tale» med vakker engeldekorasjon fra en tidligere ansatt. I den uttalelsen som først ble sendt, hadde ekspedisjonssjefen føyd til til slutt:

«Til avslutning vil man ikke unnlate å legge ved kopi av et lite salmevers til oppbyggelse for alle som saken vedkommer.»

Da det senere kom beskjed fra statsråden om at verset måtte bort, ble det vurdert å etterkomme pålegget ved å sløyfe «ikke» i sitatet. Men det ble nå til at hele avsnittet ble sløyfet — og brevet ble underskrevet og parafert av to andre enn de opprinnelige.

## 6. Det sosiale liv

Det sosiale innslag i Lovavdelingen i 1965 var først og fremst *pausene*. Gjennom hele perioden har én eller to felles pauser hver dag vært et stabilt samlingspunkt for juristene i avdelingen (selv om det er langt fra at alle deltar alltid). Ekspedisjonssjefen deltar likevel aldri, og heller ikke kontorpersonalet (det har vært gjort noen fremstøt for å få dem med, men uten

hell). I begynnelsen av perioden var det såvidt jeg husker to faste pausegrupper (etter ansiennitet selvsagt), i senere år har det bare vært én. Formene var fastere i 1965, man kom og gikk temmelig på minuttet, og avgangen skjedde ved at eldsteperson (etter ansiennitet) reiste seg og de andre fulgte etter. — En glansperiode også for pausene var begynnelsen av 70-årene — to ganske lange pauser om dagen med livlig diskusjon og kamp om ordet var vanlig for mange av konsulentene (men visstnok ikke alltid like populært blant byråsjefene). Også her er mønsterert moderert, men mange slutter fortsatt opp om hovedpausen i kantinen litt før elleve, og en del er faste i to-pausen oppe i avdelingen. Som utgangspunkt anses det ikke som passende å snakke direkte fag i pausene, men aktuelle saker med juridiske innslag er akseptert, og da kan man også gå ned i detaljer.

Nytt i løpet av perioden er jevnlig *Lovavdelingsfester* (som kommer i tillegg til fellesarrangementer for hele departementet). Også her var nok 70-årene høydepunktet; én samling i måneden — hjemme hos noen eller som middag på restaurant — ble ansett som normen, mens det nå kanskje er det halve.

*Omgangsformer og klesdrakt* er det slappet av på i perioden — og antakelig noe mer enn i samfunnet ellers. I 1965 ble en nyansatt ikke uten videre dus med byråsjefene, det kom etter hvert; i dag brukes selvsagt duformen, men dessuten bare fornavn over nesten hele linjen. I 1965 var det vanlige departementsantrekket for mennene i avdelingen av typen grå jakke, grå bukser, ubestemmelig slips og gråaktig skjorte. I dag er stilen genser og cordfløyelsbukser (eller noe liknende). Den som kommer med jakke og slips en dag, blir gjerne spurt (vennlig og interessert) om grunnen, og den finnes da stort sett i form av et møte. Også i klesdrakten var det kanskje i 70-årene at utslagene var sterkest; daværende personalansvarlig i Den administrative avdeling så med gru på lovavdelingskonsulenter som gikk i gangene barbert og med T-shirts av singlet-typen.

En egen omgangsform, *idretten*, er dyrket av noen, avskydd og sjikanert av andre i avdelingen. Som så mange andre tiltak gjorde også den sitt inn-tog for alvor i 70-årene. (Departementets skirenn var likevel en eldre tradisjon.) Justisdepartementets bedriftsidrettslag ble stiftet rundt 1975 med daværende underdirektør Jan Skåre i Lovavdelingen som den drivende kraft i stiftelsesfasen. Bedriftsidretten er et av de tiltakene som fungerer på tvers av avdelingsgrensene i departementet, og noen inngående omtale hører ikke hjemme her. Men det kan jo nevnes at Lovavdelingen jevnlig gjør seg bra gjeldende både i interne Justisdepartementsoppgjør og i stafetter for alle departementer, slik at kampånden i de andre avdelingene får en god stimulans («vi skal ta rotta på Lovavdelingen», o l).

Og ellers *sykler* selvsagt en stor del av Lovavdelingsfolkene. Jeg har i flere sammenhenger foran vært inne på 68'er-generasjonens innflytelse i Lovavdelingen fra 1965 og framover. La meg derfor slutte med et sitat fra

68'er-boka (Nils-Fredrik Nielsen: Ekte sekstiåttre spiser ikke seipanetter).  
Det treffer vel ihvertfall en del av oss:

«Sekstiåttre har ikke moped, motorsykkel, scooter eller liknende. De har sykler. Hva slags sykler og hvordan de sykler og hvor mange gir de sykler med, skal vi ikke nevne her, men heller trekke fram et eksempel på syklingens sosiale estetikk. Å sykle til jobben som embetsmann av god familie vil framstå som et vakkert bilde av en ekte sekstiåtters framtid. Syklingens stillferdige selvpoppøvelse står som en slags garanti for at demokratiske verdier ivaretas i vår administrasjon og at vi lever i en rettsstat med like vilkår for alle.»



## II. NOEN PRINSIPIELLE BETRAKTNINGER



# Lovavdelingens oppgaver og rolle i dag

BJØRN ENGSTRØM

## 1. Lovavdelingen som en del av Justisdepartementet

Justisdepartementet er for tiden delt inn i seks avdelinger:

- 1) Kriminalomsorgsavdelingen
- 2) Plan- og administrasjonsavdelingen
- 3) Polaravdelingen
- 4) Politiavdelingen
- 5) Sivilavdelingen
- 6) Lovavdelingen

Lovavdelingen har ingen særstatus i forhold til de andre avdelingene. Justisministeren har f.eks. vanlig instruksjonsmyndighet, og Lovavdelingens ansatte har samme lojalitetsplikt som de andre medarbeiderne i departementet. Heller ikke på departementets budsjett står Lovavdelingen i noen særstilling, og de enkelte kategorier stillinger har samme lønnsmessige plassering som ellers i departementene.

Bortsett fra Polaravdelingen er Lovavdelingen den minste avdelingen i departementet sett i forhold til antallet ansatte. For tiden har avdelingen fem personer ansatt på kontor- og arkivside og 22 jurister. I tillegg kommer de ansatte i sekretariatene for Samerettsutvalget og Straffelovkommissjonen. Disse utvalgenes sekretariater er knyttet til Lovavdelingen.

## 2. Lovavdelingens stillinger og ansatte

Avdelingen ledes av en ekspedisjonssjef, og har dessuten for tiden en avdelingsdirektør, fem underdirektører, tre byråsjefer, ni førstekonsulenter og tre konsulenter. Dessuten er det to engasjementsstillinger — byråsjef pluss førstekonsulent — som brukes til forenklingstiltak vedrørende sivilprosesslovgivningen. På kontorsiden har avdelingen en administrasjons-

sekretær, en førstekontorfullmektig og tre kontorassistenter. Utvalgssekretariatene er holdt utenfor denne oppregningen.

I de senere årene er det foretatt en del oppnormeringer av avdelingens stillinger, bl a fra konsulent til førstekonsulent, fra byråsjef til underdirektør og fra underdirektør til avdelingsdirektør. Hovedhensikten med dette har vært å høyne lønnsnivået i avdelingen for å sikre rekrutteringen av dyktige jurister og for å holde på de som allerede er ansatt. På byråsjef/underdirektør-planet har oppnormering til dels kommet istedenfor tidligere ordninger med en noe høyere personlig avlønning enn det som ellers fulgte av stillingen.

I de senere år har det stort sett ikke voldt problemer å få dyktige, unge jurister til å begynne i avdelingen. Derimot har det vært vanskeligere å holde på dem særlig lenge, noe som har ført til en forholdsvis stor utskifting av konsulentene. De fleste har begynt i avdelingen rett etter at de har avlagt juridisk embetseksamen. Etter en periode på to-tre år i Lovavdelingen har det vært vanlig å søke permisjon for å tjenestegjøre som dommerfullmektig. Etter møtet med det praktiske rettsliv i domstolene, har de fleste ikke kommet tilbake til avdelingen. Mange har gått over i advokatstillinger eller i annen privat virksomhet. Høyere lønn og mer praktisk, juridisk arbeid har tydeligvis virket mer fristende enn Lovavdelingens utredningsarbeid.

Gode eksamenskarakterer til juridisk embetseksamen har alltid vært et utfravikelig krav for å kunne bli ansatt som jurist i Lovavdelingen. I utlysingen av ledige nybegynnerstillinger heter det alltid at «det vil bli lagt særlig vekt på gode eksamenskarakterer». Søker avdelingen etter folk til en stilling som embetsmann, heter det i utlysingene at det også «er en fordel med administrativ erfaring».

Leseren av annonsen blir nok sittende igjen med et klart inntrykk av at karakteren til eksamen er det vesentlige, byråkratisk erfaring er ikke så viktig i Lovavdelingen. I praksis har avdelingen stort sett bare gode erfaringer med å velge ut juristene til avdelingen på denne måten.

Det blir fortalt at «Står til laud» til eksamen tidligere var et vilkår for å bli ansatt. I de senere år er dette lempet noe, men kravet er fortsatt en «god» karakter innenfor det som betegnes som «Kan få laud». Skulle avdelingen også i dag kreve «Står til laud» til eksamen for å kunne bli ansatt, ville det neppe være mulig å fylle opp avdelingens stillinger. I dag er det så få juridiske kandidater som oppnår en slik karakter til eksamen.

### 3. Lovavdelingens oppbygging

I motsetning til de fleste andre avdelinger i et departement, er Lovavdelingen ikke delt inn i kontorer. Juristene i avdelingen skal derfor i prinsippet kunne ta seg av alle juridiske emner som avdelingen behandler, men i prak-



sis er dette selvsagt ikke mulig. Arbeidsoppgavene er derfor fordelt internt mellom avdelingens embetsmenn (alle unntatt ekspedisjonssjefen) ved at embetsmennene har sine «sakområder», f eks ved at selskapsretten hører under én embetsmann, mens en annen har ansvaret for statsrettslige spørsmål. «Sakområdene» følger altså en oppdeling etter juridiske emner.

I praksis innebærer dette en slags oppdeling av avdelingen, men realiteten i at avdelingen ikke er delt inn i formelle kontorer viser seg ved at konsulentene (førstehåndsbehandlerne) hører til *hele* avdelingen. En konsulent arbeider i prinsippet ikke under en bestemt embetsmann, men kan bli tildelt arbeidsoppgaver fra alle embetsmenn og dermed fra ethvert sakområde. Etter en viss tid i avdelingen har det likevel vært en klar tendens til at også saksbehandlerne blir mer og mer spesialiserte for enkelte typer saker. Saksbehandlernes «ønskeliste» som inneholder preferanser for hvilke typer juridiske spørsmål den enkelte foretrekker å arbeide med, danner gjerne utgangspunktet for spesialiseringen blant saksbehandlerne.

Om Lovavdelingens oppbygging og spesialisering uttaler Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen i NOU 1981: 8 s 47:

«Avdelingen arbeider på et særdeles høyt faglig plan, og arbeidet innen avdelingen er forholdsvis sterkt spesialisert med sikte på å nå så høy grad av innsikt og kompetanse som mulig.

Dette påvirker også selve avdelingsstrukturen og saksbehandlingsmåten. I motsetning til de øvrige avdelinger er Lovavdelingen ikke inndelt i faste kontorer. Behandlingsprosedyren varierer fra sak til sak, avhengig av hvilken spesialitet det gjelder.»

## 4. Avdelingens oppgaver og arbeidsform

### 4.1. Generelt

Grovt sett kan man si at Lovavdelingen har tre hovedoppgaver:

- 1) Utarbeide nye lover og forberede lovendringer innenfor avdelingens eget sakområde
- 2) Gi bistand i lovsaker som behandles av andre departementer eller avdelinger
- 3) Gi uttalelser om tolkingen av en lov eller forskrift, eller gi synspunkter på et annet konkret, rettslig problem (tolkingsuttalelsene, responsavik-somheten).

I tillegg til og delvis som en del av disse arbeidsoppgavene kommer medarbeidernes deltakelse i *internasjonalt lovsamarbeid* og i *utvalgsarbeid* her hjemme, se avsnitt 4.5. nedenfor.

Behandlingsmåten i Lovavdelingen er i utpreget grad *skriftlig*. Dette gjelder naturligvis i første rekke arbeidet med avdelingens egne lovsaker. Telefonhenvendelser og møter er imidlertid på langt nær ukjent for avdelingens medarbeidere, særlig i den typen saker som er nevnt i pkt 2 og 3 ovenfor. Daglig blir både saksbehandlere og embetsmenn forelagt en rekke

juridiske spørsmål over telefonen. Slike henvendelser kommer også fra advokater og privatpersoner. Dette gir en nyttig kontakt med «det praktiske liv», men telefonhenvendelser kan også virke forstyrrende for annet arbeid. Møteformen brukes nesten bare i samarbeidet internt og med andre avdelinger, departementer og offentlige etater. Avklaring av rettsspørsmål i møte vil ofte innebære enklere saksbehandling og ta kortere tid enn å forelegge saken i brev. Til gjengjeld kan det lettere skje at grundigheten ikke blir den samme som ved vanlig skriftlig behandling.

Om behovet for Lovavdelingen og samarbeidet med andre, sier Hovedkomiteen for reformer innen lokalforvaltningen i NOU 1981: 8 side 47:

«Det er etter Hovedkomiteens mening et klart behov for en egen lovavdeling. Formene for samarbeid mellom Lovavdelingen og andre departementer og institusjoner kan diskuteres, men Komiteén har inntrykk av at det nåværende system fungerer forholdsvis godt.»

#### 4.2. Avdelingens eget lovgivningsarbeid

Arbeidet med egne lovsaker er i prinsippet avdelingens viktigste arbeidsområde. I hvert fall i perioder er det dette arbeidet avdelingens medarbeidere bruker mest tid på i forhold til arbeidet med lovteknikk og tolkingssaker.

Lovavdelingen har for tiden hovedansvaret for lovgivningen på følgende områder:

- Grunnloven og forfatningsretten
- den alminnelige forvaltningslovgivning
- prosesslovgivningen (sivil- og straffeprosess)
- den alminnelige straffelovgivning
- avtale- og obligasjonsrettslovgivning
- erstatningslovgivning
- tingsrett- og pantelovgivning
- odels- og åseteslovgivning
- konkurslovgivning
- aksje- og selskapslovgivning
- opphavsrettslovgivning
- barne- og familielovgivning
- privatrettslige deler av transportlovgivningen
- alminnelig ekspropriasjonslovgivning

Det er dette som utgjør, og som stort sett alltid har utgjort, kjernen i det som ofte refereres til som Lovavdelingens «sakområde». Avdelingens sakområde er imidlertid ikke helt statisk. Det har hendt at enkelte lovgivningsområder er blitt overført fra eller til Lovavdelingen fra et annet fagdepartement eller en annen avdeling i Justisdepartementet. Ansvar for sportelloven (nå loven om rettsgebyr) ble f.eks. i sin tid overført fra Lovavdelingen til den daværende Administrative avdeling i Justisdepartementet. I 1984

fikk Lovavdelingen f eks overført ansvaret for patent-, varemerke- og mønsterlovgivningen fra Industridepartementet.

Ansvaret for lovgivningen på de nevnte områdene innebærer ikke bare at avdelingens medarbeidere skriver odelstingsproposisjoner og om nødvendig følger opp saken overfor Stortingets justiskomité. Før man kommer til proposisjonsstadiet, vil det ofte være nødvendig å utforme et mandat og oppnevne et utvalg eller en arbeidsgruppe til å utrede saken. I noen tilfelle, f eks i spørsmål som ikke er kontroversielle eller som er av mindre omfang, nøyer man seg med å få spørsmålene utredet internt i avdelingen.

Før utredningsarbeid settes i gang, vil det som oftest skje en avklaring med departementets politiske ledelse, og saken vil som regel bli klarert i regjeringen gjennom et *regjeringsnotat* (R-notat). Notatet skal spesielt omtale de «antatte administrative og økonomiske konsekvenser av vedkommende reform eller regulering», som det heter i gjeldende «Regelverksinstruks» gitt ved kongelig resolusjon 17 desember 1982.

De utredninger som blir utarbeidet, blir nesten uten unntak sendt på *høring*. Noe formelt lovbestemt krav om høring gjelder imidlertid ikke så lenge det er tale om lover og ikke om forskrifter.

Når høringen er avsluttet, blir høringsuttalelsene gjennomgått og systematisert. Da kan proposisjonsskrivingen ta fatt for alvor. Proposisjonsarbeidet starter som regel med at det blir satt opp et «problemnotat» hvor hovedløsningene meisles ut. Særlig på dette stadium av arbeidet er det et nært samarbeid med den politiske ledelsen i departementet, men også under arbeidets gang er det regelmessig behov for politisk avklaring av løsningene i proposisjonen.

Skriving av lovproposisjoner er ofte et omfattende og tidkrevende arbeid. Bare det å sette seg inn i og ta standpunkt til høringsinstansenes syn kan ta atskillig tid. Ikke alle høringsuttalelser utmerker seg ved sin klarhet og generelle overblikk over det aktuelle rettsområdet.

Lovavdelingens lovproposisjoner er vanligvis forholdsvis omfattende både med generelle motiver og fyldige kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovutkastet. Fyldige motiver tvinger avdelingen til selv å tenke grundig gjennom lovforslagene og kan være til hjelp ved tolking og praktisering av loven senere.

Når en ny lov eller en lovendring er vedtatt i Stortinget, kan det være aktuelt med oppfølging i form av informasjon, rundskriv og i noen tilfelle utarbeidelse av forskrifter. Det praktiske gjennomføringsarbeid ellers og administrasjonen av bestemmelser som forutsetter administrative tiltak, blir imidlertid som regel overlatt til andre avdelinger eller departementer. Lovavdelingen treffer overhodet ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

I prinsippet skal avdelingens medarbeidere samle og vurdere synspunkter som gjelder behovet for ny lovgivning. Behov kan avdekkes f eks gjennom

arbeidet med tolkingssaker. Nye ideer kan bli også komme gjennom deltakelse på faglige konferanser, møter eller seminarer. I mange tilfelle blir initiativet til nye lover eller lovendringer tatt utenfor Lovavdelingen eller Justisdepartementet, f.eks. ved henvendelser fra Stortinget eller interesseorganisasjoner.

En betydelig del av nye lovgivningstiltak har sin bakgrunn i internasjonalt lovgivningsarbeid. For at Norge skal kunne ratifisere eller tiltre en konvensjon, er det ofte nødvendig at vår interne lovgivning blir endret og brakt i samsvar med konvensjonen. Ikke sjelden har en eller flere medarbeidere fra avdelingen deltatt i konvensjonsarbeidet.

#### *4.3. Lovtekniske gjennomganger og annen bistand i lovsaker*

Etter gjeldende «Regelverksinstruks» skal alle lovforslag, unntatt skattelovforslag, forelegges Lovavdelingen for lovteknisk gjennomgang. Det skal opplyses i lovproposisjonen dersom slik foreleggelse ikke har skjedd. Det hører til unntakene at Lovavdelingen ikke har hatt saken til lovteknisk gjennomgang.

Skattelovgivning tar Skattelovavdelingen i Finansdepartementet seg av selv, på samme måte som Lovavdelingens forslag ikke blir lovteknisk gransket av andre. Reiser «skattelovforslaget» konstitusjonelle spørsmål eller andre prinsipielle rettsspørsmål, kan Lovavdelingen likevel bli forespurt.

Det er tale om både en rent lovteknisk og en mer juridisk gransking. Gjennomgangen innbefatter en kontroll av at lovutkastet ikke inneholder direkte feil, f.eks. kontrolleres at endringer i en tidligere lov er satt riktig inn i sammenhengen. Motivene blir lest med sikte på å kontrollere at det er samsvar mellom motiver og lovtekst. Lovteksten foreslås endret hvis det ikke er slikt samsvar, eller dersom lovteksten er uklar eller vanskelig å forstå. Som regel utformer avdelingen et konkret forslag til ny lovtekst. I prinsippet er det ikke avdelingens oppgave å vurdere realitetsspørsmål under den lovtekniske gjennomgangen. Men det forekommer at avdelingen foreslår realitetsendringer dersom fagdepartementet har oversett viktige praktiske eller juridiske problemer. Det kan også skje at Lovavdelingen foreslår at et lovforslag blir utsatt inntil nærmere utredning er foretatt.

Verdien av det arbeid som gjøres i Lovavdelingen i disse sakene avhenger i stor grad av at fagdepartementet har gjort et tilfredsstillende grunnarbeid. Lovavdelingens arbeid er tidkrevende og er ofte hektisk fordi fagdepartementet setter urealistisk korte tidsfrister. Nytt og verdien av avdelingens lovtekniske gjennomganger er avhengig av rimelig tid til å foreta arbeidet.

Til hjelp for arbeidet med utformingen av lovtekster, har Lovavdelingen utgitt et lite hefte «Lovteknikk» som ble utgitt i 1971 og som ble revidert i 1979. Her er tatt opp ikke bare rent «tekniske» lovgiverspørsmål, men også

mer prinsipielle spørsmål som f.eks. forholdet mellom forvaltningsloven og saksbehandlingsregler i særlovgivningen, adgangen til delegasjon av myndighet lagt til et forvaltningsorgan og litt om gjennomføringen i norsk rett av folkerettslig bindende regler. Heftet kan være til hjelp både ved utforming av lovregler og forskrifter.

Lovavdelingen pleier vanligvis ikke å foreta lovtekniske gjennomganger av utkast til forskrifter. Dette ville avdelingen vanligvis ikke ha kapasitet til å greie ut fra arbeidsmengden. Unntak blir gjort der forskriften har en spesielt viktig rettslig side og kapasiteten i avdelingen tillater det. Eksempler her er enkelte av forskriftene for petroleumsvirksomheten og trafikkreglene. Med en fortsatt utstrakt grad av fullmaktslovgivning er det et spørsmål om ikke avdelingen oftere burde foreta en lovteknisk og juridisk gransking også av forskrifter.

Lovavdelingens lovtekniske uttalelse er ikke bindende for fagdepartementet, men har bare form av råd eller anbefaling. Det er likevel forutsetningen at fagdepartementet tar kontakt med Lovavdelingen dersom det ikke finner å kunne følge rådene i spørsmål som ikke er uvesentlige.

Det synes stort sett å være tilfredshet med Lovavdelingens lovtekniske gjennomganger og bistand ellers i lovgivningssaker. Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen uttaler seg forholdsvis sterkt i sin utredning om Justisdepartementet i NOU 1981: 8 side 47:

«Komiteen anser den i praksis obligatoriske konsultasjonsplikt ved lovforarbeider for klart nødvendig. Den enkelte lov bør ikke vurderes isolert, men ses i sammenheng med så vel beslektede lovområder som lovverket i sin alminnelighet.»

I tillegg til lovtekniske gjennomganger gir Lovavdelingen også mer generell «lovgivningsmessig» bistand til andre avdelinger, departementer og offentlige institusjoner. Dette skjer i noen grad muntlig over telefon eller i møter, men i første rekke skriftlig ved at avdelingen gir uttalelse f.eks. om utvalgsutredninger og utkast til Stortingsmeldinger som er lagt fram for eller utarbeidet av andre departementer. I denne fasen kan Lovavdelingen (og eventuelt andre avdelinger i Justisdepartementet) være blant flere høringsinstanser.

Lovavdelingen skal si sin mening om problemer som har sammenheng med avdelingens ansvarsområde og generelle erfaring. Som eksempler på spørsmål som tas opp kan nevnes problemer som gjelder kontroll og sanksjon, saksbehandling og domstolsprøving, rettssikkerhetsspørsmål og forholdet til grunnloven. Dette er områder hvor avdelingen føler et særlig ansvar.

Ofte vil saken igjen kunne havne i Lovavdelingen på et senere stadium i form av en lovproposisjon som er oversendt til lovteknisk gjennomgåelse.

#### 4.4. Uttalelser om lovtolkning og om løsningen av andre konkrete rettsspørsmål

Det er her tale om Lovavdelingens «responsavirksomhet». Denne virksomheten har i første rekke gjort avdelingen kjent utenfor departementskontorene og innebærer av og til at avdelingen sterkere enn ellers får søkelyset rettet mot seg fra aviser og andre media. Her kan mange eksempler trekkes fram. Ett er striden mellom fiskerne og myndighetene om lovligheten av å starte prøveboring etter petroleum på Tromsøflaket i 1980. I avisoverskriftene fra den tiden het det bl a at Lovavdelingen hadde vurdert «fisk mot olje» og kommet til at det var rettslig adgang til å begynne oljeleting i nord. Et annet eksempel er striden fra Oslo i 1984 hvor det var spørsmål om det var lovlig adgang etter vegloven § 27 til å innføre kjøreavgift istedenfor bompenger i Oslo for å finansiere hovedvegutbyggingen i hovedstaden.

De fleste anmodninger om tolkingsuttalelser kommer fra andre departementer eller offentlige institusjoner, men avdelingen mottar også henvendelser fra private organer og privatpersoner, f eks fra advokater.

Hovedregelen er at avdelingen ikke gir uttalelsen om tolkingsspørsmål eller andre rettsspørsmål til *private*. Unntak kan bli gjort for kurante forespørsler som hører under avdelingens eget sakområde, dessuten for spørsmål om tidspunkt for ikraftsetting av lover, dato for forskrifter og liknende mer «praktiske» henvendelser. På særlige rettsområder har avdelingen gått lenger enn dette i å gi tolkingsuttalelser til private. Hvilke rettsområder det er tale om, varierer noe over tid. Eksempler på områder hvor avdelingen har vært mer velvillig enn ellers overfor private, er bl a odelsrett, tomtefeste, forvaltningsrett og selskapsrett. Avdelingen gir imidlertid ikke uttalelser til private i saker som er eller som kan ventes brakt inn for domstolene.

Som nevnt mottar avdelingen de fleste forespørsler fra andre offentlige etater. Her kan det hende at en anmodning om tolkingsuttalelse har sin bakgrunn i at f eks to departementer er uenige seg imellom om hvordan en lovbestemmelse skal forstås. I slike saker blir Lovavdelingen en slags «dommer» eller «objektiv oppmann» og hvor avdelingens uttalelse kan være den avgjørende faktor som løser striden.

Rettesnoren for avdelingens uttalelse er hvordan man mener domstolene ville ha løst det forelagte rettsspørsmål. Avdelingens tolkingsuttalelser er naturligvis ikke rettslig bindende for noen og er bare av veiledende eller rådgivende karakter. Erfaringsmessig har uttalelsene gjennomgående stor autoritet innen forvaltningen slik at de som oftest blir fulgt. På denne måten får avdelingen en ikke ubetydelig rettsskapende funksjon, se nærmere om dette i Jan Skåres bidrag om Lovavdelingen som rettsskapende forvaltningsorgan og Torstein Eckhoffs artikkel om Lovavdelingens rettsskapende uttalelser.

Responsavirksomheten tar atskillig av avdelingens tid. De saker som blir

forelagt av fagmyndighetene, er av og til av mindre betydning, og det hender at sakene er dårlig utredet på forhånd slik at behandlingen fører til uforholdsmessig mye arbeid for Lovavdelingen. Arbeidet med tolkingsuttalelsene er ikke sjelden skjedd på bekostning av avdelingens andre arbeidsoppgaver, kanskje særlig avdelingens eget, mer langsiktige lovgivningsarbeid.

Disse problemene er langt fra av ny dato. For å forsøke å bøte på i hvert fall noe av problemet, sendte Justisdepartementet allerede i 1971 et rundskriv til de andre departementene hvor de ble bedt om at bare tvilsomme og prinsipielt viktige saker blir forelagt Lovavdelingen. Når en sak blir oversendt, skal fagdepartementet også gi uttrykk for sitt eget foreløpige standpunkt og sin begrunnelse for dette. Ofte er det ønskelig at fagdepartementet gir en nærmere forklaring på den praktiske bakgrunn for problemet. Fra tid til annen finner Lovavdelingen det nødvendig å «minne» fagdepartementene om rundskrivet fra 1971.

Lovavdelingen er ikke den eneste instans innen statsadministrasjonen som har til oppgave å gi uttalelser om lovtolkning m v. Også regjeringsadvokaten har en slik funksjon. Han har ifølge sin instruks plikt til å uttale seg om ethvert rettsspørsmål som blir forelagt ham av Regjeringen, departementene og andre offentlige institusjoner. De to instansers virkeområde overlapper hverandre altså en del.

Det er ingen klare retningslinjer med hensyn til hvilke spørsmål som forelegges regjeringsadvokaten og hvilke som forelegges Lovavdelingen. I prinsippet er det opp til det organ som henvender seg. Likevel må det kunne sies at dersom det er tale om å uttale seg forut for en konkret tvist, eller for å avverge en konkret tvist, så blir spørsmålet gjerne forelagt regjeringsadvokaten; generelle og mer prinsipielle lovtolkningsspørsmål vil oftere bli forelagt Lovavdelingen. Det finnes også eksempler på at regjeringen eller et departement har innhentet uttalelse både fra regjeringsadvokaten og fra Lovavdelingen. Dette er aktuelt i spesielt viktige eller prinsipielle saker. Ett eksempel er de omfattende spørsmålene om erstatningsansvar som oppsto etter ulykken med boligplattformen «Alexander L Kielland» i mars 1980.

I de fleste tilfelle avgir Lovavdelingen sine tolkingsuttalelser og uttalelser om rettsspørsmål ellers uten at saken først blir klarert eller forelagt for departementets politiske ledelse. Etterfølgende vising av saken for den politiske ledelse er heller ikke vanlig.

I hvilken grad det er skjedd «innblanding» fra den politiske ledelse i avdelingens tolkingssaker har variert gjennom årene avhengig av de ulike statsråders holdning til forholdet mellom avdelingen og den politiske ledelse. En måte å se det på er at Lovavdelingen er en del av Justisdepartementet og at statsråden representerer departementets syn. En annen tilnæringsmåte er å skille mellom på den ene siden Lovavdelingens faglig-juridiske tolkinger, og politiske eller legislative oppfatninger på den annen.

Situasjonen i dag er at det blir foretatt en sontring mellom karakteren av Lovavdelingens uttalelser. Så lenge det er tale om en faglig-juridisk tolkingsuttalelse uten særlig politiske eller lovgivningspolitiske sider, blir uttalelsen avgitt direkte fra avdelingen uten politisk påtrykk eller kontroll. Er det på den annen side tale om tolkingsaker med klare politiske sider eller saker som kan bli politisk kontroversielle, blir uttalelsen ikke avgitt uten at saken er politisk klarert på forhånd. Her må avdelingen utvise et ansvarlig skjønn og må forsøke å ha en viss forutseenhet. Uansett om saken på forhånd er blitt klarert med departementets politiske ledelse eller ikke, blir svaret i de fleste tilfeller gitt på Lovavdelingens brevark undertegnet av avdelingens tjenestemenn. Det er derfor sjelden at det utad framgår om uttalelsen er blitt politisk klarert eller ikke.

#### *4.5. Deltakelse i utvalgsarbeid og internasjonalt lovsamarbeid*

De fleste embets- og tjenestemenn i Lovavdelingen har vært eller er medlem eller sekretær i offentlige *utredningsutvalg* eller arbeidsgrupper. Arbeidet gir nyttige erfaringer og gir mulighet for dypere innsikt på særlige rettsområder. Deltakelse i utredningsutvalg kan være særlig nyttig dersom vedkommende senere får utvalgets utredning til behandling som en lovsak i avdelingen. Vedkommende medarbeider «kan» da saken godt på forhånd, men det kan selvsagt også rettes innvendinger mot at samme person både er med på utvalgsstadiet og deretter behandler saken i departementet.

Lovavdelingens embets- og tjenestemenn deltar i stor grad også i *internasjonalt lovsamarbeid*. En viktig del av dette er det *nordiske* lovsamarbeidet.

Både utvalgsarbeidet og det internasjonale samarbeidet er til tider arbeidskrevende og tar mye tid uten at noen i første omgang ser konkrete resultater av innsatsen. En medarbeider kan arbeide i mange dager og timer uten at det gir seg utslag i tilsvarende antall avsluttede saker i avdelingens journal. Resultatet kan heller bli at antallet ikke-avsluttede saker har økt. Det internasjonale arbeidet er også kjennetegnet ved at det ofte glir svært langsomt fram og derfor stiller krav til medarbeiderens tålmodighet.

Deltaking i nordisk og internasjonalt lovsamarbeid er egentlig et ledd i avdelingens generelle lovgivningsarbeid, og danner en del av bakgrunnen for ny eller endret lovgivning på ulike felt. Det er derfor viktig med deltaking også internasjonalt av personer som har ansvaret for utformingen av vedkommende lovgivning.

De viktigste internasjonale organisasjoner som Lovavdelingen fast eller tidvis deltar i, er følgende:

- Nordisk Råd
- Europarådet (CDCJ og CDPC)



- Haag-konferansen for internasjonal privatrett
- Roma-instituttet for ensartet privatrett (UNIDROIT)
- UNCITRAL — FNs kommisjon for internasjonal handelsrett
- UNCTAD — FNs kommisjon for handel og utvikling
- ECE (den økonomiske kommisjon for Europa)
- ICAO — den internasjonale luftrettorganisasjon
- WIPO — (World Intellectual Property Organisation)
- IMO — FNs internasjonale sjørettsorganisasjon
- OECD (organisasjonen for europeisk samarbeid og utvikling)  
med underorganisasjonen NEA
- IAEA (internasjonalt atomenergibyrå)

I tillegg til møter under de faste organisasjonene deltar avdelingen etter omstendighetene i diverse *diplomatiske konferanser* som blir innkalt i forbindelse med konkrete saker, gjerne i forbindelse med en planlagt konvensjon.

# Noen tanker om Lovavdelingens arbeidsområde og forhold til andre departementer

INGE LORANGE BACKER

1.

Lovavdelingens sakområde er omtalt foran i Bjørn Engstrøms artikkel. Avdelingens aktivitet er imidlertid ikke ens over hele saksområdet, og sakområdet er heller ikke statisk.

Dette kan gi grunnlag for å stille nærmere spørsmål om hvilke områder avdelingen bør konsentrere seg om, og hvilken aktivitet som den bør utvise her. Det er noen slike refleksjoner jeg skal komme med fra utkikksteder utenfor Lovavdelingen — dels universitetet, dels et annet departement. Omstendighetene har medført at det ikke er blitt tid til noen nærmere undersøkelser som grunnlag for de synspunkter jeg setter frem.

På sett og vis hører alle rettsområder inn under Lovavdelingen. Men det går et hovedskille mellom de rettsområder hvor avdelingen har et *selvstendig ansvar* for å fremme proposisjoner om ny lovgivning, og de områder der slike proposisjoner utarbeides i og fremmes av *andre departementer* (eller andre avdelinger i Justisdepartementet).

2.

På de områder hvor Lovavdelingen har et *selvstendig ansvar* for lovgivningstiltak, står avdelingen også sentralt når det gjelder tolkingsuttalelser om eksisterende lovgivning. Henvendelser til et departement om forståelsen og praktiseringen av loven vil her normalt bli rettet til og besvart av Lovavdelingen (når det gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven, forutsettes det imidlertid gjerne at fagdepartementet tar første runde). Og selv om dette ikke er tilfellet, vil avdelingen fungere som en «høyeste autoritet» når det gjelder slike tolkingsspørsmål.

Skal det treffes enkeltvedtak med hjemmel i lovgivning utarbeidet i Lovavdelingen, blir ikke denne oppgaven utført i avdelingen. Særlig praktisk er det at myndigheten til å treffe enkeltvedtak er lagt til andre avdelinger i Justisdepartementet. Her er det et nært samarbeid med Lovavdelingen, og

de andre avdelingene vil være snare til å forelegge prinsipielle tolknings-spørsmål for Lovavdelingen. Gjelder det derimot utformingen av forvaltningspraksis innenfor lovens ramme, er det ikke den samme faste ordning at Lovavdelingen kobles inn, selv om det også her kan være tale om spørsmål av betydelig prinsipiell rekkevidde. Overhodet gjelder det nok at Lovavdelingens rolle under praktiseringen av gjeldende lovverk er begrenset til de rent rettslige spørsmål.

Er det tale om å gi generelle regler i form av forskrift, vil derimot dette i mange tilfelle ligge under Lovavdelingen som en fortsettelse av selve lovgivningsarbeidet. Men her er bildet mer variert.

Hvilke rettsområder er det så Lovavdelingen har et selvstendig primæransvar for? Generelt kan man si at avdelingens selvstendige ansvar omfatter det som tradisjonelt regnes som de juridiske kjerneområder. Dette gjenspeiler seg i to trekk: dels dreier det seg om lovgivning som primært håndheves av domstolene, dels om fag som fra gammelt av har vært obligatoriske til juridisk embetseksamen. Ser man nærmere på listen, viser det seg at alle obligatoriske fag — med unntak av to nykommere — er dekket av Lovavdelingens primæransvar: de privatrettslige fag, statsrett og alminnelig forvaltningsrett, prosessen og strafferetten. Nykommerne på pensumlisten er trygderett og skatterett, der Lovavdelingen ikke har noe primæransvar.

Det er altså en fast kjerne av tradisjonell jus i Lovavdelingens sakområde. Men utover dette har det gjennom årene vært foretatt eller diskutert en rekke endringer i avdelingens primæransvar. Mye tyder på at det kan være forskjellige årsaker til slike endringer.

Lovavdelingens ansvarsområde må utvilsomt ses i sammenheng med opprettelsen av andre departementer og det ansvar de får. F.eks. ble vassdragsloven i sin tid konsipert i avdelingen, men etter krigen ble lovgivningsansvaret overført til Industridepartementet som hadde ansvaret for vassdragssakene. På samme måte stiller det seg med kommunallovgivningen etter at Kommunaldepartementet ble skilt ut fra Justisdepartementet i 1948. Når Lovavdelingen har et selvstendig lovgivningsansvar for «den tradisjonelle jusen», skyldes det ikke minst at dette er et felt ingen andre departementer har noe ansvar for.

Et vel så viktig moment er om det gjelder et felt som står i det politiske brennpunkt, og hvor staten ikke nøyer seg med å gi rettsregler, men også tar i bruk andre virkemidler. I slike tilfelle oppstår det behov for å se de forskjellige virkemidlene i sammenheng. En så aktiv politikk øker dessuten behovet for å vurdere økonomiske, sosiale og organisatoriske konsekvenser av lovbestemmelsene. Etter sin tradisjon og bemanning er Lovavdelingen sterkt rettet mot rent rettslige problemstillinger og juridisk metode. Tas andre virkemidler i bruk, vil det derfor lett bli et argument for å overføre lovgivningsansvaret til det departement som har det administrative ansvar forøvrig.

Dette gir en generell bakgrunn for at ansvaret for adopsjon — medregnet lovgivningsansvaret — nå blir samlet i Sosialdepartementet. Med lovgivningen om barn og foreldre er det gått motsatt vei: den har siden 1975 vært samlet i Lovavdelingen, mens den tidligere var delt mellom Justisdepartementet og Sosialdepartementet etter foreldrenes ekteskapelige status. Forklaringen her ligger nok dels i at barn utenfor ekteskap ble et mindre utpreget sosialt problem enn tidligere, dels i sammenhengen mellom reglene for barn i og utenfor ekteskap — en sammenheng som ble sementert ved at barneloven av 1981 prinsipielt ikke har noe slikt skille.

Sammenhengen med andre deler av lovverket har i flere andre tilfelle vært et viktig argument for å holde et sakområde i Lovavdelingen. Odelsrettens tilknytning til familie- og arveretten, tingsretten og prosessen veide her tyngre enn dens forbindelse med landbrukslovgivningen da Landbruksdepartementet ønsket å overta ansvaret for loven i 1970-årene. (Landbruksdepartementet fikk imidlertid delegert myndigheten til å frita for lovens bo- og driveplikt ved odelsløsning.) Noe lignende har gjort seg gjeldende for familieretten. Enda Forbruker- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for familiepolitikken, ligger familierettslig lovgivning trygt i Lovavdelingen. Dette har nok flere årsaker. *En* er tilknytningen til arve- og skifteretten, en annen at det dreier seg om domstolsorientert lovgivning hvor det ikke er noe mål å fremme politiske målsettinger gjennom avgjørelsen av enkeltsaker, og en tredje at lovgivningen er av temmelig teknisk karakter, særlig når det gjelder ektefellers formuesforhold.

Et spesielt aktivum i Lovavdelingens favør er naturligvis den ubestridte juridiske kompetanse som avdelingen har, og som det er vanskelig for andre departementer å måle seg med — iallfall når det gjelder sakområder hvor Lovavdelingen fra før har primæransvaret. Dette er nok en viktig årsak til at avdelingen har holdt stand når det gjelder den privatrettslige del av sjøretten, der Handelsdepartementet fra tid til annen forsøker å overta primæransvaret. Også sammenhengen med annen transportrett (hvor Samferdselsdepartementet eventuelt ville være alternativet til Lovavdelingen) og med privatretten generelt taler her til fordel for Lovavdelingen.

Iblant kan det også være mer prosaiske årsaker som ligger bak avdelingens ansvarsområde. Patentlovgivningen lå inntil nylig i Industridepartementet, men da den ansvarlige byråsjef der ble utnevnt til dommer, følte ingen seg kallet til å påta seg ansvaret for et så teknisk-juridisk fagfelt, basert på internasjonalt konvensjonssamarbeid. I stedet lyktes det Industridepartementet å skyve feltet over på Lovavdelingen. Resultatet ble altså at Lovavdelingen måtte påta seg et politisk uinteressant, tidkrevende og spesialisert sakfelt hvor innsikten kan være vanskelig å utnytte i andre sammenhenger. Skal man oppsummere dette i en spissformulering, er det fristende å si at Lovavdelingens sakområde er preget av juridisk tradisjon og en relativ mangel på politisk interesse.

### 3.

Hva er så Lovavdelingens stilling utenfor de områder hvor den har et primæransvar?

For det første legger andre departementer frem for Lovavdelingen en god del spørsmål om forståelsen av «deres» lover. Det gjelder særlig retts-spørsmål som har en generell rekkevidde ut over den konkrete lov, eller tolkingsspørsmål som også har tilknytning til lovgivning som hører under Lovavdelingen. Lovavdelingens innsats blir ofte påkalt når tvilsomme tolkingsspørsmål kommer opp i en aktuell politisk sak. Det hender også at Sivilombudsmannens kontroll får et departement til å forelegge rettsspørsmål for Lovavdelingen.

Hvis flere departementer er uenige om en lovtolking, er det vanlig at saken blir forelagt Lovavdelingen. Da fungerer avdelingen i realiteten som en autoritativ konfliktløser, nærmest i domstolenes sted. Men hvis det gjelder tolkingsspørsmål som oppstår i en aktuell tvist med private parter, vil oppdraget som oftest gå til Regjeringsadvokaten, iallfall hvis rettsak er en aktuell mulighet. Det er dessuten vanlig at henvendelsen går til Regjeringsadvokaten hvis den gjelder ulovfestet rett eller hvis også bevisvurderingen er tvilsom.

Er det spørsmål om ny lovgivning, blir Lovavdelingen forelagt saken både som ordinær høringsinstans og til lovteknisk gjennomgåelse. Lovavdelingen tar normalt ingen selvstendige initiativ når det gjelder andre departementers lovgivning. Noe annet er at man ofte konkluderer med å anbefale en lovendring i forbindelse med konkrete tolkingssaker. Men dette blir ikke fulgt opp systematisk fra Lovavdelingens side.

### 4.

Etter min mening bør Lovavdelingen spille en mer aktiv rolle når det gjelder lovgivningstiltak som primært hører under andre departementer. Det er to hovedsynspunkter som ligger bak:

For det første kan Lovavdelingen gjennom sin ekspertise — som er unik i forvaltningen — bidra til å høyne den juridiske kvalitet på lovverket. Det er skjevt å forbeholde denne innsatsen så sterkt for den tradisjonelle jus, avdelingens kjerneområde, når det i stigende grad er annen lovgivning som har betydning for folks levekår. Et rimelig presisjonsnivå i regelverket og koordinering med andre regler er egenskaper som ikke bare bør gjelde for den domstolsorienterte lovgivning.

For det annet bør Lovavdelingen ha et ansvar for utformingen av vårt samlede regelverk. Jeg er enig i det stortingsrepresentant Petter Furberg uttalte i Stortinget i 1979: «Det bør vurderes å gi Justisdepartementets lov-

avdeling en fastere plass og mer innflytelse i den lovgivningsprosess som skjer i andre fagdepartementer.» (St.forh. (1979–80) s. 1655). Det er på høy tid at Justisdepartementet erkjenner sitt ansvar for det samlede lovverk, ikke bare for de spesifikt rettslige institusjoner domstoler, politi og fengselsvesen. Det er god grunn til å spørre om det ikke var for passivt å overlate arbeidet med regelforenkling til Forbruker- og administrasjonsdepartementet (jfr. nå St.meld. nr. 57 (1984–85)). Ikke minst avhenger kvaliteten av det samlede regelverk av den rent regeltekniske utforming, der Lovavdelingen har de beste forutsetninger for å bidra.

Dette bør etter min mening gi seg utslag på flere måter.

For det første bør Lovavdelingen ha en mer sentral stilling når det gjelder andre departementers egne lovgivningsinitiativ. Når det settes i gang utredningsarbeid med sikte på lovendringer, følger det av regelverksinstruksen (kgl. res. 30. august 1985, jfr. Forbruker- og administrasjonsdepartementets rundskriv P-702) at dette skal klareres med Finansdepartementet og dessuten med Kommunaldepartementet hvis forholdet til kommuner og fylkeskommuner er involvert. På samme måte bør det skje en klarering med Justisdepartementets lovavdeling. Bl.a. kan Lovavdelingen ut fra sin erfaringsbakgrunn og kjennskapet til det samlede regelverk peke på spørsmål som bør tas med i en slik utredning, eller beslektede spørsmål hvor det kan være ønskelig å få vurdert en lovendring.

Videre bør Lovavdelingens stilling styrkes med sikte på den lovtekniske gjennomgåelse. Det er et gammelt problem at den ofte skjer under et sterkt tidspress som lett senker kvaliteten på arbeidet. Derfor er det stadig et behov for å sikre at den lovtekniske gjennomgåelsen ikke blir salderingsposten tidsmessig.

Her kan flere tiltak komme i betraktning. Etter regelverksinstruksen skal utredninger og forslag som vil medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser, klareres med Finansdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet, eventuelt også Kommunaldepartementet, før de sendes på høring. På samme måte bør alle lovforslag sendes til Lovavdelingen for en foreløpig lovteknisk klarering før de går på høring. Dette behøver likevel ikke være noen unntaksfri ordning — f.eks. kan man tenke seg unntak hvor Lovavdelingen har vært representert i vedkommende utredningsutvalg.

Under selve proposisjonsarbeidet kan problemet avhjelpes om fagdepartementet i større grad baserer seg på en tidsplan som er godkjent av Lovavdelingen. Det kan også være aktuelt å trekke inn Lovavdelingen på et tidligere trinn av proposisjonsarbeidet, noe jeg straks kommer tilbake til. Under enhver omstendighet bør Lovavdelingen — og justisministeren — få en sterkere stilling når det gjelder spørsmålet om et lovforslag er klart til å fremmes for Stortinget: Avdelingen må så å si kunne få et «utsettende veto» når lovforslaget ikke fyller rimelige lovtekniske krav, på samme måte som

Finansdepartementet har det når de administrative og økonomiske konsekvenser ikke er tilstrekkelig klarlagt.

Det er videre grunn til å satse mer på lovteknisk opplæring av fagdepartementene. Lovavdelingens veiledning i lovteknikk, som kom i 2. utgave i 1979, var et utmerket tiltak. Men det fortjener utdyping, og et kursopplegg rettet mot jurister som har ansvar for lovgivningsarbeid i andre departementer, ville være til nytte. Dessuten må man ta konsekvensen av at forskriftene utgjør en vesentlig del av det samlede regelverk, og det må stilles krav også til utformingen av dem. Lovavdelingen vil naturligvis aldri ha kapasitet til å foreta noen teknisk gjennomgåelse av de enkelte forskrifter, men desto viktigere er det med den generelle veiledning på dette felt. Det har vært forsømt, og veiledningen i lovteknikk går heller ikke inn på de særproblemer som utformingen av forskrifter kan reise.

Lovavdelingens oppgave i andre departementers lovgivningsarbeid bør imidlertid ikke være begrenset til den lovtekniske siden av de forslag som fagdepartementene finner grunn til å ta opp. Det bør overveies om ikke avdelingen i større grad bør ta initiativ overfor fagdepartementene til nye lovgivningsarbeider. Man kan f.eks. tenke seg et lovgivningsprogram for hele statsforvaltningens virksomhet, der man konsentrerer seg om utvalgte departementer eller rettsområder om gangen, i henhold til en samlet prioritering fra regjeringens side av hvilke felter som først fortjener et gjennomgående lovoversyn. Et slikt lovgivningsprogram må naturligvis tilpasses de politiske behov for realitetsendringer i lovverket, men det vil like fullt være et viktig virkemiddel til å sikre et ajourført, samstemt og lett tilgjengelig lovverk av høy teknisk kvalitet.

Lovavdelingens arbeid med St.meld. nr. 32 (1976–77) om rettssikkerheten i helse- og sosialinstitusjoner kan nevnes som et eksempel her. Denne stortingsmeldingen viser dessuten Lovavdelingens økende engasjement i rettssikkerhetsspørsmål, og det kommer også frem ved at sakområder som personvern og personregistrering og internasjonale menneskerettigheter er kommet med på sakfordelingslisten.

Lovavdelingens engasjement utover den tradisjonelle jus og ren lovteknikk bør imidlertid ikke begrenses til rettssikkerhetsspørsmål. De krav som generelt bør stilles til regelverket som styringsinstrument, fortjener like stor oppmerksomhet fra avdelingens side. Et aktuelt eksempel gjelder rettsspørsmål i tilknytning til det offentliges styring av arealdisponeringen. I sin tid var avdelingen med i arbeidet med NOU 1975:25 Eiendomsrett til grunn og arealdisponering, men dette opplegget er senere ikke ført videre på noen måte. På dette feltet har Sivilombudsmannen reist kritiske spørsmål til regelverket og praktiseringen av det. Ser man bort fra politisk betingede endringer i reglens innhold, kan reelle forbedringer antakelig lettest oppnås ved at regelverket blir gjennomgått på høyt kvalifisert juridisk nivå. Dette er en oppgave som ikke uten videre kan løses av f.eks. Sivil-

ombudsmannen, men som lettere kan organiseres av Lovavdelingen. Areal-disponeringsjusen er kort sagt eksempel på et felt som fortjener atskillig høyere prioritet i Lovavdelingen.

## 5.

Skal Lovavdelingen for alvor gi seg i kast med de oppgavene som jeg har pekt på under 4, må man være åpen for at det kan kreve visse endringer i organisering og bemanning. Med den oppsetting avdelingen har i dag (22 faste juriststillinger) er kapasiteten naturligvis begrenset. Det kan være behov både for å utvide stillingstallet, og for å gjøre større bruk av engasjementsordninger (opptil 4 år) for å løse særskilte oppgaver, f.eks. i henhold til lovgivningsprogrammet.

Videre bør man ta opp til vurdering på ny hvilke retningslinjer som skal gjelde for den interne sakfordeling i avdelingen. I dag er oppgavene fordelt mellom de enkelte byråsjefer etter rettsområde. Etter min mening er det grunn til å foreta en fordeling etter departement når det gjelder andre departementers lovgivning. Det bør også gjøres for saksbehandlerne del. På den måten kan man få etablert faste grupper for de enkelte fagdepartementenes lovgivningsvirksomhet, og det gir også en større oppfordring til å holde seg à jour med fagdepartementenes virksomhet mer generelt. (En lignende ordning er formalisert for budsjettsaker i Finansavdelingen i Finansdepartementet.) Saksbehandlerne kan imidlertid fortsette å «rottere» når det gjelder den tradisjonelle jusen hvor Lovavdelingen selv har primæransvaret. På den måten kan man unngå ulempene ved en sterk spesialisering i saksbehandlerskiktet og fremdeles utvikle en bred generell juridisk kompetanse hos saksbehandlerne.

Det er videre grunn til å overveie ordninger for å utveksle personale med andre institusjoner, både for Lovavdelingens egen del og for å spre avdelingens innsikt videre utover. I sin tid ble dette forsøkt i forhold til Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo uten at det førte til konkrete resultater, men mye taler for at forholdene ligger bedre til rette i dag. Forhåpentlig kunne dette også stimulere til at rettsvitenskapelig forskning i større grad rettet seg mot lovgivningsspørsmål, og ikke så ensidig mot gjeldende rett. Videre bør utvekslingsordninger forsøkes i forhold til velkvalifiserte jurister ellers i forvaltningen, først og fremst i departementene, hos Regjeringsadvokaten og hos Sivilombudsmannen.

Et tiltak som det sist nevnte kan også være med på å bøte på det som undertiden kan være en svakhet ved Lovavdelingen: at dens ekspertise er for ensidig juridisk og har for liten bredde i administrative oppgaver og begrenset innsikt i de enkelte fagområder som regelverket skal gjelde på. Av denne grunn bør man også stimulere Lovavdelingens tjenestemenn til å skaffe seg en bredere erfaring enn den Lovavdelingen selv og den tradisjo-



nelle dommerfullmektigpraksis kan gi. Og det kan være aktuelt å vurdere på ny om avdelingen kan ha behov for annen ekspertise enn den rent juridiske, iallfall i form av engasjementer.

## 6.

Et hundreårsjubileum er et jubileum for en institusjon som har vist sin berettigelse og fortsatt har det. Et slikt jubileum kan også gi en anledning til å se på institusjonen og dens fremtid med nye, friske øyne. Som en egen avdeling har Lovavdelingen enestående forutsetninger for å ha et miljø av juridisk toppeksptise med erfaring fra et bredt juridisk saksfelt. Det er min tro at Lovavdelingen også i fremtiden har en vesentlig rolle å spille i norsk lovgivning, statsforvaltning og rettsliv.

# Mitt samarbeide med Lovavdelingen som statsråd

O. C. GUNDERSEN

I 1945 hadde vi disse avdelinger i departementet: Adm. avdeling (Marius Nygaard), Lovavdelingen (Finn Hiorthøy), Fængselsstyret (Gløersen), Politivdelingen (Eivind Rognlien), Kommunalavdelingen (Andreas Schei), Oppgjørsavdelingen (Trygve Leivestad) og Fængselsstyret II (Johs. Halvorsen). Dessuten lå under departementet, i en noe annen stilling, Rikspoliti-sjefen (Aulie), Erstatningsdirektoratet (Gulbransson), Sivilforsvaret (Holterman?) og Direktoratet for fientlig eiendom (Poulsen) — i 1946 overført til Handels- og Industridepartementet.

I min første statsrådstid, som varte i syv år (fra november 1945 til utgangen av 1952), hadde jeg hverken departementsråd, statssekretær eller personlig sekretær. Jeg arbeidet direkte sammen med ekspedisjonssjefene eller via dem med byråsjefene. Men ettersom det var svært meget å gjøre i den tiden, måtte det til en utstrakt delegasjon av avgjørelsesmyndighet. Alle var kjent med Arbeiderpartiets valgprogrammer og med de årlige Trontaler. Reiste det seg tvilsspørsmål av politisk art, blev sakene naturligvis forelagt meg. Alle uttalelser og avgjørelser fra departementet (undtatt rene rutineekspedisjoner) gikk — såvidt jeg vet og husker — enten med statsrådens underskrift eller etter fullmakt. Dette gjaldt også Lovavdelingen. Men naturligvis forekom det ofte at saksbehandlere i andre departementer underhånden søkte bistand i Lovavdelingen når de arbeidet med lovsaker og konstitusjonelle spørsmål. Da gikk saken i vedkommende departements navn og under dets ansvar.

Jeg tror at vi i 1946 traff en beslutning i regjeringskonferanse om at alle lovsaker fra andre departementer skulle forelegges for Justisdepartementets lovavdeling til lovteknisk gjennomgåelse og til vurdering av konstitusjonelle spørsmål som kunde reises — slike spørsmål dukket stadig op i etterkrigstiden og blev gjort til kampsaker for opposisjonen i Stortinget. Disse uttalelser gikk da, iallfall når det gjaldt spørsmål av noen viktighet, i statsrådens navn, og jeg måtte stå tilsvare for dem når de kom op i regjeringskonferansene. Jeg måtte også delta i Stortingets debatter om spørsmål

av denne art, som gjaldt andre departementer. Eksempler: Finansdepartementets avgifts- og reguleringsproposisjoner, Fiskeridepartementets mange ordninger vedrørende fiske og fangst og Forsvarsdepartementet: Hauge og generalene.

Jeg husker at en statsråd en gang i en trengt situasjon i Stortinget påberopte seg Lovavdelingen og fikk en refselse av C. J. Hambro: Stortinget kjenner ikke Lovavdelingen eller andre avdelinger i departementene. Stortinget kjenner bare de ansvarlige statsråder, og hvis ikke statsråd X (jeg husker ikke hvem det var) kan svare for seg, får han sende bud på justisministeren.

Jeg var i prinsippet enig med Hambro, men en gang senere måtte vi håndtere en sak på en måte som kunde fortone seg som et undtak fra denne regel. Hambro hadde i en debatt streift de mange forfatningsrettslige spørsmål som kunde reise seg i forbindelse med Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner — de som var i virksomhet og de som var i emning. Han opfordret regjeringen til å gi Stortinget en redegjørelse for disse spørsmål. Jeg gav et lmøtekommende svar og tok saken op med Hiorthøy. Han satte igang med et grundig og omfattende arbeide, for det aller meste helt personlig og i første hånd. Og efter kort tid (et halvt år?) hadde han et utkast ferdig. Jeg hadde altfor meget å gjøre på den tiden, og det var et svært og vanskelig sakskompleks som jeg ikke helt kunde trenge inn i. Jeg våget ikke å legge Hiorthøys avhandling frem for Stortinget som Justisdepartementets og regjeringens redegjørelse, hvilket jo var det som Hambro hadde bedt om. Hiorthøy og jeg blev da enige om at vi skulde legge saken frem for Stortinget som en melding om en redegjørelse utarbeidet av Lovavdelingens ekspedisjonssjef. Jeg snakket med Hambro om dette på forhånd og han aksepterte, om enn knurrende, denne «form for ansvarsfraskrivelse fra statsrådets side».

Grep justisministeren inn i Lovavdelingens faglig-juridiske vurderinger og standpunkter? Jeg kan ikke erindre noen *strid* om meninger mellem ekspedisjonssjefen og statsråden, men vi kan vel ikke alltid og uten videre ha kommet til det samme resultat? Han var en grei og effektiv samtalepartner. Vi var sikkert enige om at det ikke alltid går noen skarp skillelinje mellem faglig-juridiske og rettspolitiske vurderinger og om at det siste var statsrådets domene. På forfatnings- og folkerettens område er det vel også slik at politiske argumenter og formål kan opptre i juridisk klesdrakt, debatter i Stortinget bar stundom preg av dette, og jeg søkte nok hjelp i Lovavdelingen både til avkledning og påkledning av slik argumentasjon.

I de første årene efter krigen var det naturligvis *rettsoppgjøret* som mest la beslag på Lovavdelingens tid og krefter. Hiorthøy hadde i London vært med på — og hatt bestemmende teknisk-juridisk innflytelse på — utformingen av hele det kompleks av lovforskrifter som senere, efter mye strid og omfattende debatter, blev til lover gitt av Stortinget. Jeg vet lite om

hvorledes Hiorthøy organiserte arbeidet i sin avdeling, men at avdelingen var effektiv er det ingen tvil om. Jeg mener å huske at jeg personlig fikk god hjelp av byråsjefene Gunder Egge, Carl Stabel og (kanskje litt senere) av Torstein Eckhoff. Utenfor departementet hadde jeg løpende kontakt med jurister fra Hjemmefronten, og i regjeringen hadde vi Jens Chr. Hauge. (I regjeringen var rettsoppgjøret ikke ofte oppe til drøftelse, og det var sjelden meningsforskjeller. Men i Stortinget og i pressen var det en nesten kontinuerlig ophetet, polemisk formet diskusjon.)

Rettsoppgjørets lovgivningshistorie er fremstillet av Hiorthøy i den store rapport Om landssviksoppgjøret av 11. januar 1962 som blev fremlagt ved stortingsmelding samme år.

Et annet stort arbeide vi hadde igang i etterkrigsperioden var det komplekse av lovtiltak som kaltes *Beredskapslovene*. I 1948 lå det mørke skyer over Europa: kuppet i Tsjekkoslovakia, blokaden av Berlin med luftbroen. Regjeringen fant det nødvendig å iverksette forsvarstiltak på bred front, også på lovgivningens område. Lovavdelingen fikk svære og vanskelige oppgaver, og det måtte arbeides raskt. Det lot seg ikke gjøre, mente man, å bruke det vanlige og langsomme lovgivningsmaskineri med bredt sammensatte utvalg, vidløftig høringsprosedyre o.s.v. På den annen side hadde ikke Lovavdelingen kapasitet til å gjøre hele dette arbeidet alene. «Man fant det derfor påkrevd å tilkalle særskilte sakkyndige og fordele arbeidsoppgavene mellom dem. Som sakkyndige ble oppnevnt høyesterettsdommerne Sverre Grette, Reidar Skau og Henrik Bahr, oberst Aage Pran, høyesterettsadvokat Erik Poulsson og professor Johs Andenæs.» (Sitatet er fra Ot.prp. nr. 79, 1950, se forøvrig også prp. nr. 78 og nr. 80 s.å.)

En formidabel forsterkning av Lovavdelingen, må man si.

Lovforslag forelå i proposisjons form i august 1950 — da var vi inne i Koreakrigen, og utsiktene for den videre utvikling var dystre.

Jeg nevner to andre saker som kom til å bli gjenstand for stor offentlig debatt, *Lex Askim i 1951* og *Lex Thagaard i 1952*. I den første saken fikk jeg «avgitt» byråsjef Carl Stabel til et arbeide som vi to gjorde i fellesskap, uten at avdelingen var innblandet, iallfall ikke i første omgang. Også i den andre saken arbeidet Stabel og jeg sammen uten at avdelingen som sådan var på scenen — det dreiet seg om drøftelser jeg var med på i regjeringens økonomiske utvalg. Resultatet blev Finansdepartementets proposisjon om ny prislov.

I min annen periode i Justisdepartementet (2 år fra 1963–65) var forholdet mellom statsråden og avdelingene blitt et helt annet, avgjørende preget av at vi nu hadde en departementsråd og, ikke minst, av at råden var Rolv Ryssdal, overmåte dyktig og arbeidsom. Arbeidsordningen var i 1963 fast etablert, og jeg gjorde ikke noe forsøk på å endre den. Det er mulig at Lovavdelingen da mere bar preg av å være — om ikke en selvstendig enhet

innenfor organisasjonen, så iallfall av å stå i en noe annen stilling enn de øvrige avdelinger. Men det kan jo være at Ryssdal da, på statsrådets vegne og på sin egen måte, arbeidet nærmere sammen med avdelingen. Jeg husker dessverre lite fra lovgivningsarbeidet i denne perioden.

# Kort visitt som justisminister i 1955 – og litt om «den illegale lovavdeling»

JENS CHR. HAUGE

## 1.

Da Einar Gerhardsen dannet sin tredje regjering i begynnelsen av 1955, anmodet han meg om å bli med som justisminister. Han ba meg også innrette meg slik at jeg kunne bistå ham i hans embete som statsminister. Jeg hadde jo vært hans sekretær i 1945, og vi hadde mange ganger moret oss med å si at jeg jo i grunnen hele tiden bare hadde hatt permisjon fra mitt embete som statsministerens sekretær.

Jeg hadde nettopp grunnlagt min advokatforretning, og måtte si som sant var at det ikke passet meg så alt for godt å gå fra den, men Gerhardsen ga meg et svar som brakte meg til taushet. Han sa: «Det er ingen som har spurt meg om det passer så alt for godt for meg heller.» Men det var underforstått mellom oss at min tjeneste i Regjeringen ikke skulle vare lenger enn et par år. Vi satt i samme hus på Youngstorget, han som partiformann og jeg som sekretær ved partikontoret, og beveget oss over til regjeringskvartalet sammen.

Jeg kjente meg litt høytidelig stemt da jeg satte meg i justisministerens stol i den gamle hospitalbygningen i Grubbegaten. Det var mye atmosfære der. På veggene hang bilder av Francis Hagerup, Fredrik Stang og Herman Scheel. Her hadde Paal Berg, formannen i Hjemmefrontens ledelse, min eldre venn og foresatte under krigen, virket som Gunnar Knudsens justisminister i tyveårene. Her hadde først Trygve Lie og så Terje Wold fått plass etter at Nygaardsvold-epoken tok til.

Jeg smilte litt ved den bemerkning som ble tillagt professor Nikolaus Gjelsvik da man i sin tid gikk over til sentralfyring og kastet ut de gamle bjerkeovnene. Han hadde sagt: «Uten bjerkeovner og med den sentralfyringen tror jeg ikke det kan bli noen god jus.»

## 2. Den hjemlige, illegale lovavdeling

Det hadde ikke falt i min lodd å tjenestegjøre i Justisdepartementets lovavdeling i mine unge dager. Det skulle jeg i og for seg gjerne ha gjort, men mitt mål var å bli lærer i rettsvitenskap ved Universitetet, så jeg slo meg ned som manuduktør for studentene da mine dommerfullmektigdager var omme. Krigen kom og forandret så mange livs løp, jeg ble aldri universitetslærer.

Under krigen, i det okkuperte Norge, kom jeg til å være med i en slags hjemlig, illegal lovavdeling under Hjemmefrontens ledelse. Det sto etter hvert klart både ute og hjemme at rettsoppgjøret etter krigen fordret omhyggelige forberedelser både i Justisdepartementet og i det okkuperte Norge, og at overgangen fra krig til fred krevde et organisert samarbeide mellom Justisdepartementet i London og juristene hjemme. Det var ingen mangel på jurister i Hjemmefrontens ledelse, men i 1943–44 nedsatte den en egen lovgruppe, bestående av Sven Arntzen, Erik Solem, Wilhelm Thagaard og meg selv, for å få arbeidet i system. Det var en meget flittig lovavdeling. Den utarbeidet utkast til landssvikanordningen, prosessanordningen og en rekke andre lovutkast. Hvis noen var ekspedisjonssjef for denne illegale lovavdelingen, var det Wilhelm Thagaard, jurist, økonom, sosiolog og lovgiver av Guds nåde, med et driv som kunne ta pusten fra en. Vi spøkte av og til i «avdelingen» med at oppgaven for oss andre var å få tak i frakkeskjøtene hans, sette bena i bakken og si «pro». Thagaard gjorde et kolossalt arbeide i denne gruppen. Arbeidsmønsteret var at Thagaard laget utkastene, som så ble kritisert i våre gruppemøter under høylydte og temperamentsfulle protester fra forfatteren, hvoretter han til neste møte vendte tilbake med all gyldig kritikk eksemplarisk innarbeidet! Thagaards arbeide i den hjemlige lovavdeling er vel hverken blitt kjent eller anerkjent som det fortjener.

Jeg vil tro at såvel justisminister Wold som ekspedisjonssjef Hiorthøy var tilfreds med den hjelp de fikk. De la utkastene til grunn, og det var ingen irrasjonelle problemer av typen «not invented here». Det kom tvert imot hjem en hilsen, som gikk ut på at den hjemlige lovavdeling hadde bidratt til å heve Hjemmeledelsens prestisje i London.

Den illegale lovavdeling møttes hjemme hos Sven Arntzen i hans hus på hjørnet av Kirkeveien og Blindernveien, altså ute på landet. Det hadde sine fordeler, også den at fru Ellinor Arntzen kunne holde høns. Det var et av Lovavdelingens privilegier at den under møtene kunne få egg på maten.

Høsten 1943 møtte Sven Arntzen og jeg justisministeren og rikspolitisjef Andreas Aulie i all hemmelighet i Köpmanabro i Sverige. Dette møtet er omtalt av Stein Rognlien i hans artikkel om London-tiden 1940–45. Jeg må bare fortelle at da Terje Wold beklaget seg over motstanden som «Kretsen» hadde gjort mot hans forslag til kommunalanordninger, og de kritiske brev

«Kretsen» hadde sendt til Regjeringen, utbrøt han på klingende Finnmarksdialekt: «Når jeg skal karakterisere «Kretsen»s holdning, må jeg tenke på en sang som de sang på Chat-Noir i gamle dager. Den lød slik: «Nå kan du som du pleier, gå dine egne veier, for jeg er lei av deg. Det beste du har gitt meg, det var da jeg ble kvitt deg.»» Det siste *sang* han med stor virkning.

Under mine besøk i London sommeren og høsten 1944 hadde jeg kontakter med både justisministeren, ekspedisjonssjef Hiorthøy og rikspolis-sjef Aulie, men disse besøk gjaldt vesentlig militære saker.

Det møtet som ble holdt i Stockholm i november 1944, fortjener å bli nevnt i Justisdepartementets annaler. Der møtte Trygve Lie og Terje Wold fra Regjeringen, og en mannsterk delegasjon fra Hjemmefrontens ledelse. Der ble retningslinjene for det sivile styret i overgangstiden fastlagt og en rekke lovforslag drøftet. Wilhelm Thagaard skrev også der lov fra morgen til kveld.

Thagaard kunne ikke bli med tilbake til Oslo, fordi han var ettersøkt av Gestapo. Solem tok over som ny sjef for den hjemlige lovavdeling. Han var en verdig etterfølger og en veldig lovskriver. «Vi kunne bestille en hvilken som helst lov fra ham om morgenen og hente den ved middagstider,» sa vi, «inklusive motiver.» Thagaard tilbrakte det siste halvåret av krigen i London.

### 3. Visitt i Justisdepartementet

#### 3.1.

Da jeg begynte i Justisdepartementet i februar 1955, var jeg 40 år gammel, men jeg hadde tidligere sittet 6 år som forsvarsminister i Gerhardsens annen regjering. Jeg var ung nok til å tro at selv Justisdepartementet kunne trenge en viss ansiktsløftning, men jeg var gammel nok til å vite at Justisdepartementet ikke er et departement som man strømlinjer. Justisdepartementet skal til enhver tid «ile med langsomhet».

Det var gammel tradisjon i Justisdepartementet, ja, i de fleste departementer, at statsråden var en slags «overekspedisjonssjef». Det var ventet at han ønsket å gå ned igjennom de store dokumentmappene, og det var sedvanlig at de ble liggende lenge på hans bord til såkalt «modning». Det var mitt faste forsett å bryte med denne tradisjonen, som jo gjorde justisministeren til departementets høyeste saksbearbeider.

Ekspedisjonssjef Platou hadde fortalt meg at Blehr i sin tid som justisminister hadde vært annerledes enn de andre. Han hadde bedt embetsmennene om å foredra for ham hovedpunktene i sakene, og så hadde han tatt stilling på stedet, med mindre han «fornemmet at det var en sak som han skulle studere nærmere». Jeg tenkte å følge Blehrs metode. Da ekspedisjonssjef Sverdrup Thygesen kom inn med et lass av dokumenter som



han åpenbart hadde til hensikt å etterlate på mitt bord, ba jeg ham å fortelle meg kort hva hovedpunktene var, og så ta sakene med ut igjen. Jeg så at ekspedisjonssjef Sverdrup Thygesen ble noe betuttet, men han tok sakene med seg da han gikk.

Bare på denne måten ville det være mulig å få tid til den oppgave som jeg var meget opptatt av, nemlig løpende å være juridisk rådgiver for den regjering jeg var medlem av og drive de store sakene. Bare på den måten ville det også være mulig å oppfylle statsministerens ønske om å bistå ham i hans arbeide.

### *3.2. Regjeringens juridiske rådgiver*

En justisminister er på samme måte som sine kolleger naturligvis fagstatsråd, og deler som sådan sine kollegers kår i medgang og motgang i regjeringsarbeidet, ikke minst i den evige kamp med Finansdepartementet. Etter min mening er justisministerens viktigste oppgave å være Regjeringens juridiske rådgiver. Han har til oppgave å passe på at Regjeringen i sitt arbeide og i sine resonnementer ligger innenfor rammen av lov og vedtekt og god etikk. Siden Regjeringen så ofte arbeider ved overlegninger i plenum eller i grupper, er det når disse overlegningene skjer, at han må være forberedt på å gjøre sin oppgave og gi sine råd. For at han ikke skal bli tvunget for ofte til ekstemporering, er det viktig at han har en rimelig peiling på hva som kan melde seg av problemstillinger fra de andre departementene og forbereder seg i tide. Han er ingen juridisk sensor, og han må vokte seg vel for å blande seg inn i tide og utide. Politikken er jo ikke bare det muliges kunst, den er også det umuliges kunst, og det nyes kunst. En justisminister må vokte seg vel for å bli tradisjonell og advare mot det dristige og det nye, men han står for de rettslige synspunkter og har til oppgave å gripe inn med sine råd dersom en regjering eller en statsråd under sitt arbeide er i ferd med å komme på tynn is. I den forvaltningsstat som vi etter hvert har fått, er det ikke minst nødvendig at justisministeren kan forklare hvilke formål som er tillatelige og hvilke formål som ikke er tillatelige ved utøvelsen av de skjønne som loven og vårt system legger på Regjeringen.

Lovavdelingen i Justisdepartementet har gjennom snart 100 år tiltrukket seg kremen av unge jurister. Lovavdelingens folk går ofte videre til Høyesterett. Avdelingen har opparbeidet seg en betydelig selvbevissthet og sterk uavhengighetsfølelse, somme tider så sterk at den betrakter seg nesten som en institusjon utenfor Justisdepartementet. Dette siste kan være slikt som skjer i huset, men det er klart at justisministeren leder hele Justisdepartementet. Også Lovavdelingens uttalelser til andre departementeer eller til Stortinget, skjer under justisministerens ansvar. Men Lovavdelingen har likevel en unik uavhengighet i vårt administrative system, som ikke har sitt grunnlag i lov eller grunnlov, men simpelthen i dens faglige autori-

tet. Man taler om å forelegge saken for Lovavdelingen, hvilket altså betyr at den skal forelegges for Justisdepartementet.

Nå er jo statsrådets standpunkt departementets standpunkt. Det foreligger ikke noen reservasjonsrett fra embetsmenn overfor statsråden eller Regjeringens vedtak. Til gjengjeld bærer embetsmennene heller ikke ansvaret for det statsråden gjør når han ikke følger deres råd, mens statsråden, som bekjent, bærer det politiske ansvar for embetsmennenes embetsutøvelse når de utøver delegert myndighet. Det er nok mang en ekspedisjonssjef, som — mer eller mindre tenderskjærende — har paraferert brev fra departementet undertegnet av statsråden, etter at han tidligere er gått inn for en annen løsning. Men jeg tror ikke det kan påvises mange eller kanskje noen tilfeller hvor Lovavdelingen ved sin ekspedisjonssjef har fremlagt en betenkning som justisministeren overprøver og forandrer og deretter sender ut i eget navn, samtidig som han ønsker en parafering fra Lovavdelingens ekspedisjonssjef. Engelskmennene har et uttrykk som sier: «It isn't done.»

Lovavdelingen hadde de jurister som en justisminister først og fremst måtte bygge på når han skulle være Regjeringens juridiske rådgiver. Når det avtegnet seg problemstillinger som syntes å kreve en aktiv rådgivning fra justisministerens side i Regjeringen, passet jeg på å holde forhånds rådslagning med Lovavdelingens folk. Jeg har for mitt vedkommende alltid lært lettere ved å høre enn ved å lese, og aller best ved å delta i diskusjoner. Disse overlegningene står i min erindring som noen av de mest givende diskusjoner jeg har vært med på. De krevde naturligvis atskillig tid, og jeg vet slett ikke om Lovavdelingens folk syntes det samme.

### *3.3. Ekspedisjonssjefen i Lovavdelingen*

Det har stått stor ærefrykt av ekspedisjonssjefene i Lovavdelingen. Det er på grunn av deres dyktighet og personlighet, og ikke på grunn av deres embetsverdighet. Her hadde det regjert juridiske guruer, som Einar Hansen, Edvin Alten og Per Augdahl.

Edvin Alten satt som ekspedisjonssjef så langt tilbake som 1918–1925. Han var en stor juridisk guru, og hans ry levde videre i Lovavdelingen så lenge han levde; det vil fremgå av det følgende:

Det fantes i det skandinaviske lovsamarbeide noe som het «Nulkomiteen» (Det faste utvalg for nordisk lovsamarbeid). Den samordnet de skandinaviske lands lovgivningsarbeider — så langt de lot seg samordne — og var den fornemste av alle komiteer under Justisdepartementet. Det var naturlig at ekspedisjonssjefen i Lovavdelingen satt i den fra Norge. Alten hadde vel kanskje brudt med dette når han fikk plass i «Nulkomiteen» etter at han hadde forlatt Lovavdelingen. Ekspedisjonssjef Stabel forklarte meg at Alten nå var blitt over 80 år og at det vel var naturlig at det skjedde et

skifte, men ingen makt i verden skulle få *ham* til å ta denne sak opp med den gamle høvding. Kanskje statsråden ville snakke med ham? Jeg ba Alten komme ned i departementet og hadde en sjarmerende samtale med Alten, som ikke bare var en stor jurist, men også et meget interessant menneske. Han var tross sine 80 år og tross sin prostata i fin form. Da jeg brakte opp saken om «Nulkomiteen» og meddelte ham at jeg nå mente at det ville være riktig å sette inn ekspedisjonssjefen i Lovavdelingen der, utbrøt han spontant: «Nei, men statsråd! Hadde det vært for et års tid siden, kunne jeg forstått det, for da var jeg sant å si ganske skrøpelig, men nå: Spruter som en ungdom, statsråd.» Da jeg likevel måtte fastholde skiftet, som vel var «long overdue», synes jeg liksom jeg kunne føle hva han sa inni seg: «Nå tapte De Dem, statsråd.»

#### *3.4. Styrking av Lovavdelingen*

En sak ble klar i mine tanker: Lovavdelingen måtte styrkes. Det var min fornemmelse at justisråden, når han kom, også ville ha en oppgave i forhold til Lovavdelingen. Jeg trodde ikke at det i og for seg ville ha vært et populært tema — i Lovavdelingen. Viktigere var det imidlertid at gruppen i Lovavdelingen kunne bli utvidet. Jeg fikk Regjeringen med på at jeg skulle få lov til å tilsette *to* ekspedisjonssjefer i Lovavdelingen og også få et par andre tjenestemenn på lavere nivå. Dette var nytt og utradisjonelt og voldte nok atskillig hjertebanken innad i Lovavdelingen. Jeg har på følelsen at Lovavdelingen nesten tenkte slik: «Fru Justitia kan ikke ha to hoder, en lovavdeling kan heller ikke ha to hoder.» Den fikk imidlertid to ekspedisjonssjefer, men det varte ikke lenge. Da justisministeren forsvant, vendte man tilbake til én ekspedisjonssjef. De havnet forøvrig nokså snart i Høyesterett begge to.

Uten å ville det, kom jeg kanskje til å krenke Lovavdelingens indre selvstyre og integritet. Det skulle tilsettes en ny sekretær i Lovavdelingen. Det søkte to høyt kvalifiserte kvinnelige jurister. Stabel la saken frem til meg og ventet vel med rette, at statsrådets godkjennelse i dette tilfelle var en formsak. Da jeg ba om å få en supplerende begrunnelse for det valg som var gjort mellom de to fremragende kvinnelige jurister, skal jeg si at jeg fikk det meget fort. Det bekreftet bare den sannhet at bak Lovavdelingens ofte litt korthugde begrunnelser, ligger en stor og overbevisende dokumentasjon.

Min situasjon var at jeg hadde høye tanker om Lovavdelingen. Jeg hadde et ønske om å bruke den mer intenst og på en måte som ikke hadde vært helt sedvanlig. Jeg vil ikke være forbauset om mitt renommé i Lovavdelingens indre postill er: «Det kom en justisminister som ville kollokvare med oss! Men man leker ikke med en Løve eller en Lovavdeling.»

### 3.5. *Departementsrådene og «embetsverket» for Statsministeren*

I årene 1952–54, da jeg satt på Youngstorget som kombinert partisekretær og sakfører, hadde jeg arbeidet meget med sentraladministrasjonens organisasjon, og spesielt med spørsmålet om å innføre en ny stilling i departementene som departementsråd. Utenriksdepartementet hadde lenge hatt sin utenriksråd, og Forsvarsdepartementet hadde nylig fått en forsvarsråd, men i de andre departementene sorterte ekspedisjonssjefen direkte under statsråden. Det var det som gjorde ham til «overekspedisjonssjef».

Jeg hadde lenge vært overbevist om at departementene burde få en høyeste embetsmann, som samordnet departementets arbeide under statsråden og var den faglige topp i pyramiden. I 1946 hadde jeg vært formann i Statens rasjonaliseringskomité, som begavet det norske samfunn med Rasjonaliseringsdirektoratet. Da Gerhardsen og jeg talte om programmet for den kommende regjering før dens utnevnelse, var vi enig om at tiden nå ville være inne til å innføre både ordningen med departementsråder i det enkelte departement og å organisere et embetsverk for statsministeren.

Da saken om departementsråder kom til drøftelser i Regjeringen, viste det seg at de andre statsrådene var, ikke bare uinteressert, men direkte mot denne reform av departementenes ledelse. Det var når sant skal sies, heller ingen stemning for at justisministeren skulle få adgang til å skaffe seg en justisråd, det var det jeg kalte ham. Det kan på sett og vis sies at departementsråden i Justisdepartementet ble innført med 2 stemmer for og 12 stemmer mot. Regjeringen bøyde seg da Gerhardsen støttet forslaget. Jeg hadde justisråden klar i tankene. Det var den senere høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal. Imidlertid rakk jeg ikke så langt som til utnevnelsen av ham før jeg gikk av i slutten av 1955 etter et nederlag i Stortinget, og det ble statsråd Haugland som arvet både justisrådsembetet og kandidaten.

Det varte heller ikke lenge før de øvrige departementene fant seg tjent med å innføre departementsråder. Jeg har vel lov å si at en rekke fremragende embetsmenn har virket i disse stillinger og vært med på å bygge det nye Norge.

Mens det ikke ble noen særlig ytre strid omkring departementsrådene, ble det en veldig strid og spenning omkring innføringen av embetsverket til statsministeren. Det lyder merkelig i dag, men det var så. Det ble talt om at her styrket man statsministerens stilling slik at man var på kanten til å innføre et nytt politisk system! Gerhardsen sto fast og fikk sitt embetsverk. Det var ingen som visste så godt som han at statsministeren trenger et embetsverk for å løse sin oppgave med å koordinere Regjeringens arbeid. Det er jo i virkeligheten ved siden av statsministeren bare finansministeren som deltar i koordineringen av regjeringsarbeidet, og finansministeren svært ofte ut fra sitt særlige ansvar, som ofte blir mer å bremse enn å skynde på.

### 3.6. Høyttenkning om en domstolsreform

Det var et par andre problemstillinger som meldte seg under mine 9 måneder i Justisdepartementet i 1955. Det var vel ikke utpregede lovavdelings-spørsmål, men Lovavdelingen var med i en serie med høyttenkninger.

Situasjonen var i 1955 at restansene i Høyesterett var ganske betydelige og at det tok nokså lang tid før sakene kom opp. Det var samtidig et problem, slik jeg så det, at lagmannsrettens autoritet ikke riktig var blitt den som man hadde tenkt seg. Jeg reiste spørsmålet om man kunne tenke seg en samlet løsning av disse problemer etter følgende mønster:

1. Saksmengden i Høyesterett bringes ned ved at Høyesterett selv gjennom kjæremålsutvalget får en fri stilling til å bedømme hvilke saker som bør komme frem for Høyesterett.
2. Lagmannsrettens prestisje styrkes ved at Høyesterettsdommere i tur og orden tjenestegjør som lagmenn i ikke for korte og ikke for lange perioder.

Jeg hadde en serie med høyttenkninger gående om dette tema med departementets jurister og med utenforstående jurister, og også med noen av dommerne i Høyesterett, som var mine gamle venner.

Det var vel i og for seg forbilder for løsninger av denne art, både i amerikansk og britisk rettsliv, men det var med noen få unntagelser ikke mye støtte å få.

En av mine venner i Høyesterett hadde en interessant begrunnelse: «Sende oss ut til lagmannsrettene! Jeg tror du er gal! Skulle vi lede lagmannsrettens forhandlinger med parter og en masse vitner? Jeg tror du er gal.» Dommer Solem var en av dem som tenkte annerledes. Han søkte etter krigen permisjon fra Høyesterett for å gjøre tjeneste som lagmann under rettsoppgjøret. Jeg hadde denne fremragende dommer og frydefulle mennesker mange i tankene.

### 3.7. Brå slutt

Det ble ikke et par år, men 9 måneder. I november 1955 fikk jeg Stortinget mot meg i en litt spesiell sak angående rettsoppgjøret, og gikk av.

Ved provisorisk anordning gitt under krigen, den såkalte utrenskningsanordningen av 24.11.1944, stadfestet ved lov etter krigen, skulle stats-tjenestemenn som ble suspendert fordi de hadde vært medlemmer av NS, ikke ha lønn i suspensjonstiden. Jeg hadde selv vært med på å utforme utkastet til provisorisk anordning som medlem av den hjemlige, «illegale» lovavdeling.

Mange år etter ble anordningen underkjent av Høyesterett i plenum som grunnlovsstridig (se Rt. 1952, s. 932). De suspenderte gjorde naturligvis alle krav på lønn i suspensjonstiden. Noen oppfinnsomme folk fra statens side

fant ut at deres krav var foreldet etter foreldelsesloven og foreslo at Staten skulle gjøre foreldelsesinnsigelsen gjeldende. Det var mitt syn at jeg hadde lov til, som privatmenneske, å være uenig med endog Høyesterett i plenum, men som statens representant kunne jeg anstendigvis ikke gjøre en foreldelsesinnsigelse gjeldende for å forsvare staten mot de krav som de suspenderte omsider hadde fått medhold i ved domstolene. Da saken kom opp i Stortinget, forsvarte jeg denne vurdering med argumenter som jeg synes var tungtveiende fra både et rettslig og moralsk synspunkt. Jeg hadde ikke stilt noe kabinettsspørsmål i saken, men jeg meddelte Stortinget etter avstemningen at jeg ikke kunne være den rette justisministeren når jeg ikke hadde greid å overbevise flertallet i en sak som denne. Det var noen av dem som hadde stemt mot justisministeren som gikk opp og sa at «dette var ikke meningen». En av dem reiste spørsmål om Stortinget kunne løse flokene ved å vedta en positiv tillitserklæring til justisministeren. Det var en konstitusjonelt interessant tankegang, men naturligvis aldeles urealistisk. Stortinget er en politisk forsamling.

# Mitt samarbeide med Lovavdelingen som statsråd

ELISABETH SCHWEIGAARD SELMER

Mitt bestemte inntrykk fra tiden som justisminister var at Lovavdelingen generelt nød stor anseelse. Det gjorde virkning å «slå i bordet» med en juridisk uttalelse derfra. Lovavdelingens arbeid med lovproposisjoner var grundig. Også ellers var avdelingen en verdifull medarbeider for justisministeren og derigjennom for regjeringen og også Stortinget. Det hadde imidlertid vært å ønske dels at andre departementer i større utstrekning hadde benyttet seg av lovteknisk bistand fra Lovavdelingens side, og dels at de hadde gitt avdelingen rommeligere frist for den lovtekniske gjennomgåelse.

Samarbeidet med Lovavdelingen opplevet jeg som greit og godt. Noe annet ville ha vært merkelig ettersom jeg selv hadde arbeidet i Lovavdelingen i bort imot ti år. Vanskelige eller mer omfattende spørsmål drøftet jeg gjerne direkte med vedkommende byråsjef, som jeg jo kjente. Kommunikasjonslinjen var kort til Lovavdelingen. Det var den forresten til de andre avdelingene også.

Stort sett var det ingen uenighet om juridiske spørsmål, men det forekom. Jeg husker et tilfelle hvor jeg mente noe annet enn ekspedisjonssjef Rognlien. Svarbrevet gikk da fra departementet — ikke fra avdelingen — og undertegnet av meg. Men spør meg bare ikke konkret om hvilken sak det gjaldt. Det har jeg glemt. Forøvrig kan det vel tenkes at et tilsynelatende juridisk spørsmål har i seg klare elementer av politisk vurdering. Og politikk er statsrådets bord. Av den grunn mente og mener jeg at Lovavdelingen ikke kan gi juridiske uttalelser på egen hånd i saker som er eller kan bli politisk kontroversielle. Her må avdelingen utøve et ansvarlig og forsiktig skjønn. Det gjelder også for juridiske tolkingsspørsmål. I tvilstilfelle er det bedre at for mange saker forelegges statsråden. Også Lovavdelingen må huske at den er en departementsavdeling og dermed underlagt statsråden. Den må ikke falle «sin» statsråd i ryggen. Men en helt annen sak er at utad

fremtrer Lovavdelingens juridiske syn som noe mer og viktigere enn statsrådens. Det er jo ikke alle justisministre som ville hatt mulighet for ansettelse som saksbehandler i Lovavdelingen. De er da heller ikke blitt statsråd for å drive med juridisk tolking.



# Rettskapende forvaltningsorganer; Justisdepartementets lovavdeling

JAN SKÅRE

## 1. Status og arbeidsområde

Justisdepartementet har for tiden fem ordinære avdelinger — Den Administrative avdeling, Polaravdelingen, Politiavdeling I og II samt Lovavdelingen. Fengselsstyret fungerer i enkelte saker som direktorat, men i andre saker som en avdeling i departementet, og er for så vidt en sjette avdeling. For et par år siden ble opprettet en Planseksjon som også behandles som en avdeling i det interne samarbeid i departementet.

Lovavdelingen har ingen særstatus. Statsråden har vanlig instruksjonsmyndighet, og avdelingens medarbeidere har samme lojalitetsplikt som andre som er ansatt i departementet. Jeg kommer senere litt tilbake til dette.

Lovavdelingens oppgaver kan grovt sett deles i tre:

Avdelingen har for det første ansvar for en vesentlig del av det lovgivningsarbeid som hører under Justisdepartementet. Innen disse områder skal avdelingens tjenestemenn samle og vurdere synspunkter som gjelder behovet for ny lovgivning. Hvor et slikt behov antas å kunne være til stede, må det sørges for at problemene utredes av en saksbehandler/byråsjef, en arbeidsgruppe eller utvalg. Deretter må det iverksettes høring, utarbeides proposisjon og tas standpunkt til spørsmål som gjelder informasjon og gjennomføring for øvrig. Det praktiske gjennomføringsarbeid og administrasjonen av bestemmelser som forutsetter administrative tiltak, blir imidlertid som regel overlatt til andre avdelinger eller andre departementer. Lovavdelingen treffer overhodet ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og bare på enkelte områder hører det under avdelingen å utarbeide forskrifter.

Den oppgave som her er beskrevet omfatter bl.a. den alminnelige straffelovgivning, prosesslovgivning, avtale- og obligasjonsrettslovgivning, erstatningslovgivning, tingsrett og pantelovgivning, odelslovgivning, konkurslovgivning, aksjelovgivning, åndsrettslovgivning, deler av transportlovgiv-

ningen, barne- og familie Lovgivning, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

En annen oppgave består i å gi bistand i lovsaker som behandles av andre departementer eller avdelinger. For det første gis uttalelse om utvalgsutredninger som er lagt fram for andre departementer. I denne fase kan Justisdepartementet være en blant flere høringsinstanser, og Lovavdelingen skal si sin mening om problemer som har sammenheng med avdelingens ansvarsområde og generelle erfaring. Som eksempler på spørsmål som tas opp kan nevnes problemer som gjelder kontroll og sanksjon, saksbehandling og forholdet til grunnloven. Lovavdelingen har dessuten en særlig oppgave når det gjelder proposisjonen er utarbeidet i fagdepartementet: Før regjeringen godkjenner proposisjonen, skal den forelegges for Lovavdelingen for lovteknisk gjennomgåelse.

Den lovtekniske gjennomgåelse innebærer en kontroll av at lovutkastet ikke inneholder direkte feil, f.eks. kontrolleres at endringer i en tidligere lov er satt riktig inn i sammenhengen. Motivene blir lest med sikte på å kontrollere at det er samsvar mellom motiver og lovtekst. Lovteksten foreslås endret hvis det foreligger divergenser for så vidt, eller når lovteksten er uklar eller vanskelig tilgjengelig. Det er ikke avdelingens oppgave å vurdere realitetsspørsmål. Alternative realitetsendringer kan imidlertid bli foreslått hvis det viser seg at fagdepartementet har oversett betydningsfulle praktiske og juridiske problemer.

Verdien av det arbeid som gjøres i Lovavdelingen i disse saker avhenger i vesentlig grad av at fagdepartementet har gjort et forsvarlig grunnarbeid. Arbeidet er dessuten tidkrevende, og de frister som blir satt fra fagdepartementets side er ofte lite realistiske.

En tredje hoveddel av Lovavdelingens arbeid består i å gi uttalelser om en lov eller om et annet konkret rettslig problem. Slike uttalelser gis i første rekke etter anmodning fra andre departementer eller fra andre avdelinger i departementet.

I et brev til de øvrige departementer har Justisdepartementet bedt om at bare tvilsomme og prinsipielt viktige saker forelegges Lovavdelingen. Når en sak forelegges, skal fagdepartementet si sin mening og forklare hvorfor saken finnes tvilsom. Ofte er det ønskelig at det gis en forklaring av den praktiske bakgrunn for problemet.

Avdelingen mottar også en rekke henvendelser fra privatpersoner. Mange brev gjelder saker som hører under andre departementer, og de blir sendt videre til vedkommende departement uten kommentar. Gjelder henvendelsen en lov som Lovavdelingen har ansvaret for, avhenger det av forholdene om spørsmålet blir besvart eller ikke. Man er på den ene side innstilt på å informere om lovverket. Det er også viktig å bidra til at lovene forstås på en måte som avdelingen mener er riktig. På den annen side vil man søke å unngå at avdelingen blir rådgiver for en av partene i en aktuell eller poten-

siell konflikt. Dessuten setter arbeidsmessige hensyn en forholdsvis snever grense for hvor meget arbeid som kan nedlegges i svar til private. På enkelte områder, f.eks. i aksjerettslige spørsmål, er antallet uttalelser betydelig.

## 2. Nærmere om tolkingsuttalelsene

Resten av artikkelen knytter seg til tolkingsuttalelsene. Jeg kommer først til å si litt om arbeidsform o.l., men hovedhensikten er å belyse rettskildeanvendelsen.

Rettskildeanvendelsen i Lovavdelingen er ikke blitt analysert tidligere, og jeg må beskrive situasjonen slik jeg oppfatter den. Jeg tror imidlertid ikke det jeg skriver skulle være særlig kontroversielt.

Sakene blir i første omgang fordelt på 7 underdirektører og byråsjefer som hver har sitt fagområde, og som etter å ha innarbeidet seg vil få til dels betydelig spesiell erfaring. I sin alminnelighet vil byråsjefen utpeke en saksbehandler. Saksbehandlerne er ikke knyttet til noen bestemt byråsjef og må ta saker fra alle. Utgangspunktet er altså at saksbehandleren skal få en generell skolering. I praksis har det imidlertid funnet sted en viss spesialisering, f.eks. slik at en saksbehandler tar åndsrettssaker, en annen transportrett osv.

Det er forutsetningen at det skal arbeides grundig, men samtidig må restansene holdes på et anstendig nivå. Ofte må det svares innen korte frister. Det er ikke gitt at en tolkingsuttalelse er basert på inngående studier og vurderinger.

I de noe vanskeligere saker er det praktisk at saksbehandleren skriver «merknader». Merknadene inneholder en redegjørelse for problemstillingen, de undersøkelser saksbehandleren har gjort, det materiale som er funnet og de synspunkter som er gjort eller kan gjøres gjeldende. Deretter utformer saksbehandleren utkast til svarbrev.

Avdelingens uttalelser har tradisjonelt vært forholdsvis korte — man har meddelt resultatet av vurderingene og om resultatet anses tvilsomt. Tendensen går nok nå i retning av at det også gis begrunnelse for resultatet. Adressaten har ofte en begrunnet forventning om å bli gjort kjent med den juridiske argumentasjon, og noen ganger må man søke å overbevise ham om at resultatet er riktig. Hvis det må regnes med at uttalelsen vil bli offentliggjort eller på annen måte meddelt noen som ikke kjenner grunnlaget for uttalelsen, er det viktig å presisere uttalelsens premisser.

Det reises av og til spørsmål fra adressatens side om å få tilsendt de interne merknader. Avdelingen viser imidlertid en viss påholdenhet i dette spørsmål fordi merknadene ikke er skrevet med sikte på offentlighet. En offentlighetsregel kunne begrense lysten fra saksbehandlerens side til å komme med kritiske og udogmatiske synspunkter, og den ville føre til at

saksbehandlerne og byråsjefene måtte legge mer arbeid i merknadene enn det som er rasjonelt.

I utgangspunktet er det selvsagt ikke noe spesielt ved rettskildeanvendelsen i Lovavdelingen — det legges vekt på lovens ordlyd og forarbeider, retts- og forvaltningspraksis, juridisk litteratur og reelle hensyn m.m. Det kan imidlertid være grunn til å spørre om avgjørelsen i det enkelte tilfelle påvirkes av forhold som har med arbeidssituasjonen eller avdelingens generelle oppgaver å gjøre.

Etter det jeg har sagt må vi forutsette at holdningen til lover og forarbeider i utgangspunktet er den samme som i andre juristgrupper. Lovforarbeidene finnes lett tilgjengelige, og som regel vil tiden tillate at forarbeidene blir konsultert.

Ikke sjelden vil man bli konfrontert med tolkingsproblemer som man selv har vært med på å skape fordi man er ansvarlig eller medansvarlig for utredning og proposisjon. Ved slike anledninger kan det naturlig nok reises spørsmål om ikke vedkommende saksbehandler eller byråsjef kan lese inn lovtekst og forarbeider tanker han hadde, men som kanskje egentlig ikke kom til uttrykk. Allerede det forhold at spørsmålet kan reises, kunne tale for at man ikke ga medarbeiderne en slik dobbeltrolle. I et utredningsapparat med meget beskjedne ressurser er det imidlertid nødvendig å utnytte den innsikt og ekspertise som allerede er utviklet. For den som skal arbeide med lovsaker er det dessuten nyttig å erfare hvordan en tekst han selv er ansvarlig for kan oppfattes av andre.

Heller ikke er holdningen til litteratur og rettspraksis prinsipielt annerledes enn i andre juristgrupper. Som regel kan man ikke stole på at det inngående brev inneholder opplysninger om det som finnes i så måte, og man er henvist til å foreta undersøkelsene selv. Når det gjelder rettspraksis, har avdelingen i de aller fleste tilfeller ingen andre kilder enn de trykte domsamlinger. Forsøk på systematisk innsamling av underrettspraksis er gjort bare i et par tilfeller for spesielle saker og for et avgrenset tidsrom.

Tiden setter naturlig nok en forholdsvis snever grense for de undersøkelsene som kan gjøres. Ofte er problemstillingen så ny og spesiell at undersøkelser av f.eks. rettspraksis synes nytteløs.

Et spørsmål som mange utenforstående stiller seg er naturligvis hvilken bruk avdelingen gjør av arkivmaterialet. De eldre saker er lagret i avdelingen, og et presedensregister gjør at saker av interesse forholdsvis lett lar seg gjenfinne.

Det praktiske arbeid starter ofte i presedensregisteret. Søkingen gjelder ikke bare identiske saker, men også saker som kan kaste lys over problemstillingen. De saker som har interesse blir vedlagt den nye saken som «hjelpesaker».

Betydningen av hjelpesakene ligger på flere plan.

For det første kan man gjennom de eldre saker bli satt på spor etter litte-

ratur, rettsavgjørelser og problemvarianter som man ellers ikke ville ha tenkt på. Dette er en arbeidsmessig lettelse, og man får materiale som kan bidra til å kaste lys over problemstillingen.

Ofte virker de tidligere avgjørelser overbevisende i kraft av sin kvalitet. Men også andre forhold leder til at man gjerne følger opp eldre saker. Dette er en arbeidsmessig bekvem løsning. Saksbehandleren vil i praksis dessuten legge vekt på hva han mener byråsjefen står for. Resultatet kan synes gitt om byråsjefens standpunkt er kjent fra hjelpesaken.

Dessuten har de som har mottatt en uttalelse og har bygget en avgjørelse eller en generell praksis på den, en naturlig forventning om at Lovavdelingen fastholder sin oppfatning.

Bruk av hjelpesaker kan naturligvis føre til at den kritiske sans svekkes og at nye momenter overses fordi man tror man har funnet alt gjennom hjelpesakene. Om det er slik, kan ikke jeg bedømme. Det jeg har sagt foran må for øvrig ikke oppfattes slik at det vises noen absolutt troskap til presedensene.

Som nevnt under avsnitt 1 blir de fleste uttalelser gitt til andre departementer (eller til andre avdelinger i departementet). Gjennom de inngående brev vil man bli kjent med avsenderdepartementets oppfatning og tidligere praksis. Det kan reises spørsmål om hvilken vekt som legges på denne oppfatning og praksis.

Utgangspunktet er naturligvis at Lovavdelingen skal foreta en kritisk vurdering — en vurdering ikke ulik den domstolene vil foreta om saken skulle komme for retten — og jeg tror det skal være vanskelig å påvise noen spesiell forvaltningsvennlig innstilling. Fagdepartementets praksis er imidlertid i seg selv en rettskildefaktor som bør ha vekt hvis saken ellers er tvilssom, særlig gjelder dette hvor en omlegging av praksis kan ha store administrative og økonomiske konsekvenser. Selv om praksis er forsvarlig, kan for øvrig lovendring bli anbefalt ut fra prinsipielle eller «safe-play» synspunkter.

Dette leder naturlig over til de tilfeller hvor det gis anledning til å trekke inn reelle hensyn. Denne situasjon oppstår når det ikke finnes noe sikkert svar i lovteksten, forarbeidene, tidligere praksis m.v. Dette er en meget alminnelig situasjon.

Det første man kan spørre om, er om spesielle hensyn prioriteres ved vurderingen. Vil f.eks. hensynet til den enkeltes *rettssikkerhet* gå foran hensynet til effektivitet og rasjonalitet?

Det er i og for seg klart at i enkelte av de *generelle* saker som forberedes i Lovavdelingen, er det et hovedhensyn å beskytte enkeltindividets interesser. Forvaltningsloven og loven om personregistre er eksempler på dette. De lover og forskrifter som blir resultatet av departementets overveielser, er imidlertid basert på en avveining mellom hensynet til den enkelte og hensynet til samfunns- og gruppeinteresser m.v. På denne bakgrunn vil det

ikke være prinsipielt riktig å ta som utgangspunkt at tolkingstil skal komme den enkeltperson til gode som avgjørelsen ellers ville være negativ for. Tilsvarende gjelder ved tolking av annen forvaltningslovgivning.

Det skulle ikke være noe bemerkelsesverdig i dette. Der er vel i dag enighet om at det ikke kan oppstilles noe krav om «klar» hjemmel som vilkår for å kunne treffe et negativt vedtak overfor en enkeltperson. Vurderingen av hva som er et godt og fornuftig resultat er langt mer kompleks enn som så, blant annet må det legges vekt på hvilke konsekvenser den ene eller annen løsning får for allmenne interesser eller gruppeinteresser. Etter forholdene må det også legges vekt på å finne enkle og greie løsninger. Forvaltningslovgivningen skal ofte anvendes av tjenestemenn som ikke har juridisk innsikt, og mange saker må behandles summarisk. Dette kan tale for at man ved tolkingen må søke å finne forholdsvis enkle løsninger. Mange kunne vel ønske at Lovavdelingen la større vekt på dette.

I endel tilfeller vil betraktninger ut fra reelle hensyn ikke komme til overflaten fordi de nødvendigvis må bli nokså vage og ubestemte. Om det i en avskjedigelsessak er spørsmål om en tjenestemann er «uskikket» eller om han har handlet «utilbørlig», vil det melde seg tanker om hvor toleransegrensen generelt bør trekkes. Men slike tanker er det vanskelig å konkretisere, og uttalelsen vil gjerne framtre som resultatet av en konkret vurdering.

I noen tilfeller kan tolkingen bli påvirket av at forvaltningen vil kunne finne bedre og sikrere løsninger ved bruk av en forskriftshjemmel. Jeg skal belyse dette med utgangspunkt i et eksempel.

Forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak er meget ubestemt — det gjelder også den nye versjon. Ved avgjørelsen av tvilsomme grensetilfeller er det ved siden av lovtekst og forarbeider lagt vekt på å finne noenlunde praktikable løsninger: Hvor det innenfor et område er vanskelig å finne brukbare avgrensingskriterier og anvendelse av lovens regler om enkeltvedtak ville volde store problemer, har det betydning at problemene også kan angripes på generelt grunnlag i medhold av § 5 som blant annet gir anledning til å fastsette at lovens regler om enkeltvedtak skal anvendes på avgjørelser som ikke omfattes av definisjonen i § 2. Angripes problemene på denne måte, kan man løse ikke bare definisjonsproblemene, men også de konkrete saksbehandlingsproblemer for vedkommende type avgjørelser. Dette er ofte mer tilfredsstillende enn å skulle tolke seg fram til en løsning. Et annet alternativ består i å henstille til det ansvarlige departement om å gjennomføre visse saksbehandlingsregler ved instruks eller retningslinjer. Henstilling om å følge visse regler kan gis også for konkrete saker.

Lignende problemstillinger kan oppstå i forbindelse med annen forvaltningslovgivning. Er det uklart hvordan en lovbestemmelse skal tolkes, og vil en bestemt tolking ha konsekvenser som bør vurderes nærmere, kan det

være nærliggende å innta en forsiktig holdning i tolkingsspørsmålet og anbefale presisering ved forskrift.

En dommer kan tenkes å ville innta en annen holdning i de tilfeller jeg her refererer til. Dommeren må ta konkret standpunkt gjennom tolkingen — han har ikke den samme mulighet som et forvaltningsorgan ofte har til ikke å sette et tolkingproblem på spissen. Den omstendighet at nye forskrifter kan gi avklaring og hensiktsmessige løsninger, kan være et tolkingmoment også for dommeren, men har nok større betydning i forvaltningspraksis. Blant annet vil vel dommeren ikke i samme grad som det ansvarlige forvaltningsorgan være bekymret for de generelle, uanalyserte og kanskje uønskede konsekvenser av en bestemt tolking.

Noen ganger er det naturlig å reise spørsmålet om ikke problemet bør løses ved ny lovgivning. Lovavdelingen vil i mange tilfeller selv kunne ta initiativ til ny lovgivning, og noen lover endres så ofte at en lovendring kan gjennomføres raskt. Men også ved tolking av lover som hører under andre departementer, kan det være naturlig å ha lovendringsalternativet for øye. Ytterligere et eksempel kan belyse hvordan dette alternativ kan påvirke de konkrete, aktuelle rettsanvendelsesproblemer:

For noen år siden utarbeidet en norsk kommune en administrasjonsplan som forutsatte omfattende delegasjon av myndighet som ved særlov er lagt til kommunestyret. Ut fra tradisjonell lære var det meget vanskelig å akseptere en så omfattende delegasjon. På den annen side er det i dag meget som taler for at kommunestyret bør avlastes, og det finnes dessuten flere eksempler på at kommunestyrene i praksis har delegert i strid med det som har vært ansett som rettslig riktig. Både praksis og reelle hensyn kunne for så vidt tale for å forlate tidligere rettsoppfatning. På den annen side hadde delegasjonsspørsmålet nær sammenheng med spørsmålet om hvordan lokaldemokratiet bør fungere. Dette er et politisk spørsmål som lovgiveren bør vurdere. Dessuten kan man ved lovendring løse en del spørsmål som ikke kunne løses ved tolking, f.eks. gjelder dette spørsmålet om statlig kontroll ved utøvelsen av en eventuell delegasjonsadgang. Lovavdelingen valgte i denne saken å bygge på tradisjonelle forvaltningsrettslige synspunkter. Man var altså forsiktigere i dette tilfelle enn i 1955 da man valgte å bryte med den inntil da herskende lære om at myndighet som ved lov er tillagt departementet ikke kunne delegeres uten særskilt hjemmel.

Det kan være grunn til å tilføye både når det gjelder dette eksempel og andre eksempler som er benyttet, at Lovavdelingen svært ofte får problemet presentert før det er oppstått i praksis. Derfor kommer det ofte inn også «safe-play» synspunkter. En løsning av problemet ved lov eller forskrift er bedre og sikrere enn å satse på en usikker tolking. Er avgjørelsen allerede tatt i et konkret tilfelle, kommer tolkingproblemet mer på spissen.

Jeg innledet med å forklare at Lovavdelingen er en ordinær avdeling i Justisdepartementet og underordnet statsråden. Dette har særlig betydning

i saker av generell politisk karakter. I spørsmål om hva som skal foreslås i en proposisjon eller i en uttalelse om et lovgivningspolitisk spørsmål, har statsråden det avgjørende ord.

Tolkingsuttalelsen blir imidlertid i praksis avgitt uten politisk påtrykk eller kontroll. Får man svar på Lovavdelingens brevark og undertegnet av avdelingens tjenestemenn, kan man regne med at brevet representerer avdelingens oppfatning. Avdelingen kan imidlertid heller ikke i tolkingsaker se bort fra at den er en avdeling av departementet og at medarbeiderne har lojalitetsplikt. Dette kan føre til at avdelingen enkelte ganger må la være å gi uttalelser den ellers ville ha gitt. Lovavdelingen vil kunne gi uttalelse til private om forståelsen av offentlighetsloven, men dette skal ikke gjøres hvor uttalelsen kan brukes som grunnlag for politisk angrep på regjeringen eller enkelte statsråder.

### 3. Betydningen av Lovavdelingens uttalelser m.v.

En uttalelse fra Lovavdelingen kan ha rettsskapende virkning i første rekke ved at den legges til grunn i det konkrete tilfellet den knytter seg til. Fagdepartementet er ikke forpliktet til å legge Lovavdelingens uttalelse til grunn, men stort sett følges avdelingens oppfatning.

I mange tilfeller må man regne med betydelige ringvirkninger av uttalelsen. Det gjelder bl.a. hvor avdelingens oppfatning legges til grunn for rundskriv m.v. fra fagdepartementet til ytre etater.

Lovavdelingen foretar selv ingen systematisk publisering av uttalelser, men en del uttalelser blir brukt i egne rundskriv m.v. Dessuten er en del uttalelser kjent fra artikler m.v. som er skrevet av avdelingens tjenestemenn.

Offentlighetslovens alminnelige regler gjelder også for Lovavdelingen, men tolkingsuttalelsene faller i prinsippet inn under unntaksregelen for «innhentede uttalelser» i § 5 nr. 1. Dette betyr at henvendelse om å få se en slik uttalelse skal rettes til fagdepartementet. Gis det samtykke her, har Lovavdelingen i alminnelighet ingen betenkelighet ved å frigi uttalelsen. Noen ganger anses det unødvendig å spørre fagdepartementet.

Enkelte universitetsjurister har hatt adgang til arkivet i forskingsøyemed. Spørsmålet om å gi slik tillatelse vurderes konkret. Både forskerens kvalifikasjoner, hans problemstilling og sakens art kan få betydning ved vurderingen.

#### NOTE

Artikkelen er skrevet på grunnlag av innledning ved en seminarrekke om «rettsskapende forvaltningsorganer» ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, høsten 1977 og høsten 1978. Opptrykt uendret fra Lov og Rett 1979 s. 395 flg.



# Lovavdelingens rettsskapende uttalelser

TORSTEIN ECKHOFF

## 1. Innledning

Lovavdelingen har som kjent tre oppgaver. For det første har den ansvar for en vesentlig del av det lovgivningsarbeid som hører under Justisdepartementet. For det andre gir den bistand til andre lovkonsipister bl.a. i form av lovteknisk gjennomgåelse av uttalelser om rettsspørsmål. Og for det tredje gir den uttalelser om rettsspørsmål. En nærmere omtale av avdelingens oppgaver og arbeidsmåte er gitt av *Jan Skåre* i artikkelen foran, opprinnelig publisert i *Lov og Rett* 1979 s. 395-402.

Avdelingen øver innflytelse på rettsutviklingen gjennom alle de tre oppgavene som er nevnt. Men jeg skal bare omtale uttalelsene. Disse er ikke bindende, men takket være avdelingens grunnfestede posisjon som juridisk ekspertorgan blir de i mange tilfelle bestemmende for hva som skal anses som gjeldende rett.

Uttalelser gis i første rekke til andre departementer og til andre avdelinger i Justisdepartementet. Disse får svar både på spørsmål som hører under deres eget saksområde og på spørsmål innen de rettsfelter Lovavdelingen har ansvar for. Til underordnede forvaltningsorganer og til private gis det derimot bare svar på spørsmål av den sist nevnte art. Forespørsler som hører under et annet departements område, blir oversendt dette. Men det forekommer at slike saker kommer tilbake med anmodning fra vedkommende departement om Lovavdelingens uttalelse. Selv om det dreier seg om avdelingens eget område, vises en viss tilbakeholdenhet med å gi uttalelser til private, særlig hvis det gjelder spørsmål som er eller kan bli gjenstand for rettsak. Om avdelingens uttalelser til Stortinget viser jeg til *Arne Fliflets* artikkel i denne boken.

## 2. Avdelingens politiske uavhengighet

Formelt har Lovavdelingen ingen særstatus. Den er som andre departementsavdelinger undergitt statsrådets instruksjonsmyndighet. Men reelt

står den i en særstilling når den gir uttalelser om rettsspørsmål. Slike uttalelser går normalt i avdelingens navn, ikke i departementets. Og den politiske ledelse i departementet pleier ikke å legge seg opp i disse sakene.

Avdelingens status som selvstendig ekspertorgan har lange tradisjoner. Dens politiske uavhengighet var kanskje enda mer markert i mellomkrigs-tiden enn den er idag. En sak som tyder på det, og som jeg synes fortjener nærmere omtale, er *Lilleborgsaken* fra 1930–31. Bakgrunnen for Lovavdelingens uttalelse i denne saken var en avtale som Lilleborg fabrikker hadde inngått med det multinasjonale konsern Unilever. Avtalen gikk bl.a. ut på at Unilever mot å skyte inn ny kapital skulle få 50% av aksjene i Lilleborg. Regjeringen Mowinckel anså kapitalinnsprøytingen for å være gunstig for norsk næringsliv og var innstilt på å gi konsesjon. Men mange fryktet for Unilevers dominerende innflytelse. Bl.a. advarte Trustkontrollrådet sterkt mot avtalen. Også innen Arbeiderpartiet og Bondepartiet var det motstand mot den. Regjeringen bestemte seg imidlertid for å gi konsesjon, men satte som vilkår at det ble inngått en markedsregulerende avtale mellom Unilever, Lilleborg og norske margarinfabrikker for å forhindre konsernet i å få kontroll med margarindustrien her i landet. Unilever hadde nemlig norske datterselskaper i denne bransjen og var dessuten råstoffleverandør.

En slik avtale ble også inngått. Regjeringen medvirket aktivt til å få den istand. Avtalen gikk ut på at det skulle opprettes en salgssentral for margarin, og den fastsatte kvoter for de enkelte fabrikkers leveranser til denne. Overdragelse av kvoter var ifølge avtalen tillatt innen visse grenser. Da det dreiet seg om en langsiktig konkurranseregulerende avtale, trengte den godkjenning etter trustlovens § 16 (som svarte til § 37 i prisloven av 1953). Slik godkjenning ble også gitt av Trustkontrollrådet, men trustkontrolldirektør Thagaard uttalte senere i brever til partene at det ikke var gitt forhåndssamtykke til fremtidige kvoteoverdragelser, slik at disse ville trenge særskilt godkjennelse. På dette vilkår ville ikke Unilever være med på avtalen. Dette var et hardt slag for Regjeringen som hadde satset hele sin prestisje på å få ordningen gjennomført. Saken ble påny brakt inn for Trustkontrollrådet for å få avgjort om direktøren hadde rett i sin tolking av den godkjenning som var gitt, og for eventuelt å få forhåndssamtykke til kvoteoverdragelser. Handelsminister Oftedal møtte personlig opp i råds-møtet sammen med regjeringens juridiske rådgiver, advokat Ole Røed, og henstilte inntrengende til Kontrollrådet om å gi forhåndssamtykke. Rådet henholdt seg imidlertid til direktørens tolking av godkjenningen, og ville ikke gi forhåndssamtykke uten å ha spurt Lovavdelingen om det var rettslig adgang til det.

Dette spørsmål ble nå forelagt Lovavdelingen av Trustkontrollrådet. Handelsdepartementet sendte også et brev til Lovavdelingen der det ble argumentert sterkt for at forhåndssamtykke kunne og måtte gis. I Lov-

avdelingen ble saken behandlet av daværende sekretær Hiorthøy, byråsjef Harbek og ekspedisjonssjef Augdahl (jnr. 1013-1930-E). De var alle enige om at forhåndssamtykke ikke kunne gis. Saken ble ikke forelagt justisministeren (Arne Sunde), og det ser ikke ut til at noen har vært inne på den tanke at det kunne være aktuelt. I Lovavdelingens drøftelser av spørsmålet finnes ikke noe spor av den opphetede politiske debatt om saken. De hensyn som talte for og mot gjennomføringen av Lilleborg-salget ble overhodet ikke drøftet. Derimot ble det sagt en del om de betenkeligheter det kunne medføre å gi forhåndssamtykke til kvoteoverdragelser. Handelsdepartementets brev ble bare berørt på den måten at Hiorthøy gjorde oppmerksom på visse juridiske misforståelser i brevet. Avdelingens bemerkninger er i det hele tatt preget av nøktern og upartisk juridisk argumentasjon. I det svar som ble sendt Trustkontrollrådet (og som er trykt i «Trustkontrollen» for 1931 s. 840) uttales bl.a. at

«...trustlovens § 16 ikke i seg selv utelukker at der gis forhåndssamtykke til en avtale. Forat et sådant forhåndssamtykke skal kunne gis, må der imidlertid ha vært adgang til en virkelig *prøvelse* av avtalen, og dette forutsetter at de for en sådan prøvelse fornødne konkrete momenter foreligger oplyst allerede på dette tidspunkt. Kontrollrådet kan ikke på forhånd gi samtykke hvor ting av betydning ennå er in blanco.»

Dette var et nytt hardt slag for regjeringen. Men ingen drømte om å fravike Lovavdelingens uttalelse. Handelsdepartementet reiste imidlertid spørsmål om uttalelsen kanskje kunne tolkes slik at det var adgang til å gi forhåndssamtykke til kvoteoverdragelser. Men disse spekulasjoner ble det raskt satt en stopper for ved at Thagaard rettet en forespørsel til Lovavdelingen om uttalelsen var slik å forstå at det ikke var adgang til forhåndssamtykke i dette tilfelle. Han fikk omgående det svar, ført i pennen av Augdahl, at den «selvfølgelig» var slik å forstå.

Regjeringens neste skritt var å fremsette proposisjon om endring av trustlovens § 16 slik at det ble åpnet adgang for Kongen til å gjøre unntak fra kravet om godkjenning av langsiktige konkurransereguleringer (Ot.prp. nr. 10 for 1931. Se også St.meld. nr. 16 for 1931 der det er gjort rede for sakens forhistorie). Men før lovsaken var kommet til Odelstinget, ble en innstilling fra protokollkomitéen der det var rettet kritikk mot regjeringens befatning med Lilleborg-saken, tatt opp der. Under debatten uttalte Mowinckel blant annet (Ot.forh. 1931 s. 136) at «... regjeringen hadde sett sin autoritet, sin myndighet, sin vilje borttatt av Trustkontrollen» (med god støtte av Lovavdelingen, kunne han gjerne ha tilføyet). Han trengte derfor et klart tillitsvotum for å kunne fortsette. Bondepartiets leder, Kolstad, foreslo saken utsatt fordi den kunne føre til en regjeringskrise som han anså uheldig. Men Mowinckel insisterte på at saken måtte behandles straks, for «regjeringen føler jorden brenne under sine føtter» (s. 137). Han stilte kabinettsspørsmål som ble nedstemt med 57 mot 55 stemmer. Dermed måtte

regjeringen Mowinckel gå og ble erstattet med Kolstads bondepartiregjer-  
ing som sa nei til endringen av trustloven og til Lilleborgkonsesjonen.  
Margarinavtalen ble imidlertid senere gjennomført med de norske margar-  
infabrikker som parter.

Dette får være nok om den politiske side av saken. Men det gjenstår å si  
et par ord om lovavdelingsuttalelsens plass i rettskildebildet. I uttalelsen  
sies bl.a. at det foreliggende spørsmål måtte bedømmes på samme måte  
som spørsmålet om adgang til forhåndskonsesjon til ervervelse av fast eien-  
dom. Men det henvises ikke til noen tidligere uttalelse om dette eller andre  
beslektede spørsmål. Det er heller ikke henvist til rettspraksis enda det  
forelå noen høyesterettsavgjørelser som synes å forutsette at adgangen til  
forhåndsbinding av offentlig myndighet var videre enn antatt av Lov-  
avdelingen, jfr. særlig oljeprisdømmen i *Rt. 1929 s. 771* og Vinmonopol-  
dommen i *Rt. 1929 s. 529* (som senere ble fulgt opp av dommer i *Rt. 1939 s.*  
*1138 og 1158*). I disse sakene ble det overhodet ikke bestridt at det var ad-  
gang til langsiktige forhåndsbindinger som det måtte være vanskelig å  
overskue konsekvensene av. Omdiskutert var bare om slik binding hadde  
funnet sted. Saksforholdene i disse tilfellene var så pass forskjellig fra det  
Lovavdelingen hadde til bedømmelse, at dommene ikke var ubetinget av-  
gjørende for løsningen. Men dersom avdelingen hadde hatt et sterkt ønske  
om å løse spørsmålet slik regjeringen gjerne ville, kunne den ha funnet  
støtte i dem.

I litteraturen er Lovavdelingens uttalelse i Lilleborg-saken omtalt i *Eck-  
hoff og Gjelsvik, Prisolven* (Oslo 1955) s. 252–53 der vi anbefalte at Lov-  
avdelingens syn ble fulgt ved tolkingen av lovens § 37. Jeg har også nevnt  
uttalelsen i en artikkel i *Jussens Venner* 4/X 1975 s. 150–51 der jeg fant at  
både forvaltningen og domstolene har vært mindre strenge i andre tilfelle  
enn Lovavdelingen var i Lilleborg-saken. I de senere år er adgangen til for-  
håndsbinding av forvaltningsmyndighet behandlet av bl.a. *Frihagen, Av-  
taler med forvaltningsmyndighetene* (Oslo 1977), *Bernt, Avtaler med stat  
og kommune* (Bergen 1981) og *Eckhoff, Forvaltningsrett* (2. utg. 1982) s.  
277–84. Bernt som gir utførlige oversikter over teori og praksis, henviser til  
Lilleborg-uttalelsen s. 56–57 og s. 140. Han uttaler at det har vært en be-  
tydelig bevegelse i standpunktene siden den tid, og det må man nok gi ham  
rett i. Hovedinntrykket både av teori og praksis er at adgangen til forhånds-  
binding idag anses for å være vesentlig videre enn hva Lovavdelingen mente  
i 1930. Selv om avdelingens uttalelse den gang — til manges fortvilelse —  
ble ansett som gjeldende rett, har den i forholdsvis liten grad vært bestem-  
mende for den senere rettsutvikling.

Til slutt ligger det nær å spørre om Lovavdelingen er like suveren i sitt  
forhold til regjeringen idag som den var i 1930. Spørsmålet må vel besvares  
med nei. Det kunne neppe tenkes idag at avdelingen utad ville gi en uttalelse  
som den visste at justisministeren var dypt uenig i, og som den måtte regne

med kunne føre til regjeringens fall. I dag blir uttalelser om rettsspørsmål som det knytter seg sterke politiske interesser til, som regel forelagt den politiske ledelse i departementet. Men avdelingen holder fast ved at dens uttalelser skal være basert på en upartisk avveining av rettslig relevante hensyn. Dersom den politiske ledelse unntaksvis insisterer på at en uttalelse skal ha et innhold som avdelingen ikke kan akseptere, er det vanlig praksis at uttalelsen undertegnes av justisministeren og altså går i departementets navn, ikke i avdelingens. De som kjenner denne praksis, vil nok se med en viss skepsis på uttalelser om rettsspørsmål som departementets sjef står som avgiver av.

### 3. Uttalelser innen avdelingens eget sakområde

Til Lovavdelingens sakområde hører forfatningsretten og alminnelig forvaltningsrett, strafferett, prosess, privatrett og interlegal rett. Det er på disse rettsfelter at den øver størst innflytelse gjennom sine uttalelser. Uttalelsene gjelder dels tolking av Grunnloven og lover som avdelingen har utarbeidet proposisjon til, og dels ulovfestede spørsmål innen området.

#### 3.1.

Når en ny *lov som avdelingen har forberedt* er vedtatt, sendes det vanligvis rundskriv til andre avdelinger i Justisdepartementet og til andre departementer om den. I noen tilfelle har avdelingen også utarbeidet brosjyrer med kommentarer til vedkommende lov. Slike brosjyrer, som er tilgjengelige for alle, foreligger om odelsloven, tomtefesteloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg gis en mengde uttalelser om spesielle tolkingsspørsmål som blir forelagt avdelingen. Slike uttalelser gis både til offentlige organer og — med en viss tilbakeholdenhet (se innledningen foran) — til private personer, organisasjoner og bedrifter. Det er bl.a. gitt en hel del uttalelser om forvaltningsloven, offentlighetsloven, aksjeloven, panteloven, odelsloven, tomtefesteloven og om de familierettslige lovene.

Når det gjelder lover som regulerer forvaltningsvirksomhet — særlig forvaltningsloven og offentlighetsloven — kommer Lovavdelingen undertiden inn i bildet som en slags uformell klageinstans. Det forekommer nemlig at den som er misfornøyd med en annen offentlig myndighets tolking av en slik lov, ber vedkommende om å forelegge spørsmålet for Lovavdelingen, og at dette ønske blir etterkommet. Ifølge *Frihagen*, Offentlighetsloven med kommentarer (2. utg. 1974) s. 344–45 har dette hendt mange ganger når det gjelder den loven. Kanskje er det en av grunnene til at den formelle klageordning som offentlighetsloven etablerer, blir lite brukt.

Avdelingens tolking av lover som den selv har forberedt preges av en subjektiv tolkingsmetode: Det legges stor vekt på forarbeider som er skre-

vet i avdelingen. Og når det gjelder spørsmål som det ikke er tatt stilling til i forarbeidene, er det nærliggende for avdelingen å bygge på det *Augdahl* (Rettskilder, 3. utg. 1973 s. 88 og 115–19) kaller «hypotetisk lovgivervilje». For når man selv har vært med på lovgivningen, har man jo gode forutsetninger for å bedømme hva lovgiverne ville ha ment om det foreliggende spørsmål, dersom de hadde overveiet det da loven ble gitt. Lovavdelingen er i en liknende posisjon som den berømte engelske middelalder-jurist *Hengham* som både var lovgiver og dommer. I likhet med ham kan avdelingen si til dem som kommer med avvikende tolkingsforsøk: «Do not gloss the statute, for we know better than you; we made it.»

Stort sett retter alle innen forvaltningen seg etter Lovavdelingens tolkinger av dens egne lover. Jeg har bare funnet et par avvik fra denne regel. Det ene tilfellet gjaldt spørsmålet om foreldre som var skilt eller separert kunne avtale felles foreldremyndighet (foreldreansvar) etter § 8 i ektebarnloven av 1956. I en uttalelse til Justisdepartementets administrative avdeling i 1963 antok Lovavdelingen under «dissens» og tvil at det var adgang til det. Men den administrative avdeling — hvor Høyesteretts nåværende justitiarius, Sandene, den gang var ekspedisjonssjef — inntok likevel det motsatte standpunkt. Lovavdelingen holdt imidlertid fast ved sin oppfatning i senere uttalelser (1972 og 1974). Den fikk også tilslutning av *Lucy Smith*, Foreldremyndighet og barnerett (1980) s. 171 som opplyser at avtale om felles foreldremyndighet var blitt stadig mer vanlig. Og etter den nye barne-loven av 8/4 1981 nr. 7 § 34 er delt foreldreansvar den normale ordning.

Et annet tilfelle gjaldt aksjeloven. Lovavdelingen hadde i en uttalelse fra 1948 (som er sitert i Ot.prp. nr. 61 for 1980–81 s. 2) antatt at aksjeselskaper bare kan gi gaver til politiske formål når samtlige aksjonærer er enige i det. Etter regjeringsskiftet i 1981 hadde imidlertid den politiske ledelse i departementet innvendinger mot dette standpunkt. Og i en ny proposisjon om samme spørsmål (Ot.prp. nr. 57 for 1982–83 s. 7) er det betegnet som «noe tvilsomt» om generalforsamlingsflertallet, eller eventuelt styret, har myndighet til å gi slike gaver. Hvem som mener hva, er gjort klart ved at standpunktet i den først nevnte proposisjon er angitt som *Justisdepartementets lovavdelings*, mens det i den sist nevnte er *Justisdepartementets*. De som har sans for slike språklige nyanser, får på denne måten vite hvilke av de to motstridende uttalelser de bør legge mest vekt på.

### 3.2.

Også når det gjelder *grunnlovstolkning og ulovfestete rettsspørsmål*, har avdelingen gitt mange viktige uttalelser. På noen slike områder har den øvet avgjørende innflytelse på rettsutviklingen. Et eksempel på det, som jeg skal omtale noe nærmere, er læren om *delegasjon* av myndighet som ved lov er lagt til Kongen eller til et departement.

### 3.2.1.

At myndighet som er lagt til Kongen kan delegeres til et departement når grl. ikke er til hinder for det (jfr. særlig § 28), har alltid vært godtatt, jfr. *Aschehoug*, Norges nuværende Statsforfatning (2. utg. 1891–92) I s. 269–73, *Morgenstjerne*, Den norske statsforfatningsret (3. utg. 1926) I s. 146 og *Castberg*, Norges Statsforfatning (2. utg. 1947) I s. 341. Det var imidlertid uklart i hvilken utstrekning disse forfattere ville akseptere delegasjon til andre enn departementer. *Aschehoug* II s. 400 har noen bemerkninger som tyder på at han, ihvertfall i enkelte tilfelle, ville godta det. Men bemerkningene er så kortfattede og lite generelle at de etterlater tvil. *Morgenstjerne* l.c. uttaler bare at delegasjon kan finne sted «særlig til et regjeringsdepartement», og sier ellers ikke noe om spørsmålet. Og *Castberg* l.c. innskrenker seg til å nevne delegasjon til «statens tekniske direktører» som en mulighet. (I 3. utg. 1964 I s. 234 har han imidlertid føyet til: «eller til lokale forvaltningsorganer».)

Uklarheten ble ikke mindre ved at den sterkt sammensatte *R-komité* som blant sine medlemmer hadde to statsråder som begge var høyt kvalifiserte jurister (*Gundersen* og *Hauge*) i sin innstilling av 1946 s. 45 uttalte at myndighet som ved lov er lagt til «Kongen» ikke kan delegeres til andre enn departementene. (Innstillingen er trykt som bilag til St.prp. nr. 1, tillegg 5, 1947.) Samme standpunkt ble også inntatt av *Desentraliseringskomitéens* innstilling av 1947 s. 11 der det føyes til at loven for å åpne adgang til delegasjon til lokale organer må bruke formuleringen «Kongen eller den har dertil bemyndiger».

Lovavdelingen har imidlertid — så langt tilbake som jeg har undersøkt dens praksis — konsekvent hevdet at Kongens myndighet kan delegeres både til departementer og til andre sentrale og lokale statsmyndigheter som er underordnet ham, og at dette gjelder enten loven legger myndighet til «Kongen» eller til «Kongen eller den han bemyndiger» (eller en annen lignende formulering). Standpunktet hadde fått støtte av Høyesterett i Rt. 1918 II s. 287 og 1939 s. 449 (uttalelsen s. 450). Og avdelingen lot seg ikke rokke i sitt syn fordi om *R-komitéen* (hvor som nevnt justisministeren var medlem) hevdet noe annet. I en uttalelse av 28/1 1947 (jnr. 2122-46-E) som bl.a. gjaldt spørsmål om delegasjon av Kongens myndighet etter l. 29/7 1911 nr. 1 § 75 til Forsikringsrådet, tok avdelingen uttrykkelig avstand fra *R-komitéens* uttalelse. Ekspedisjonssjef *Hiorthøy* sørget også for at det ble tatt avstand fra *Desentraliseringskomitéens* uttalelse og gjort rede for avdelingens prinsipielle syn i Ot.prp. nr. 44 (1947) s. 2–3. Denne proposisjonen er det henvist til i flere senere uttalelser.

I et rundskriv av 30/6 1955 (jnr. 1228-55-E) ble Lovavdelingens syn på det nevnte spørsmål (og forskjellige andre spørsmål som jeg kommer tilbake til) kommunisert til samtlige departementer. En foranledning til rundskrivet var at Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité med *Hambro*

som ordfører hadde antydning at det trengtes særskilt hjemmel for å delegere myndighet som ved lov var lagt til «Kongen» (Innst. S. nr. 162 for 1951 s. 272 sp. 2). Denne oppfatning ble imøtegått av justisministeren i St.tid. 1951 s. 1698–99, og Hambro ytret deretter ønske om å få spørsmålet nærmere klarlagt. Rundskrivet fjernet den tvil som tidligere hadde gjort seg gjeldende. Forvaltningskomitéen ga det sin tilslutning i innstillingen av 1958 s. 107, og siden er det så vidt jeg vet ingen som har bestridt at Kongen kan delegere myndighet både til sentrale og lokale statsorganer — forutsatt at hverken Grunnlov eller lov er til hinder for det.

### 3.2.2.

Hvorvidt Kongens delegasjonsadgang kan *begrenses eller avskjæres ved lov*, har det imidlertid vært delte meninger om. I statsrettsteorien er spørsmålet besvart med ja både av *Aschehoug* (2. utg. 1891–92) I s. 272 og II s. 400, *Morgenstjerne* (3. utg. 1926) I s. 143 og 148 og *Castberg* (3. utg. 1964) I s. 233. På denne forutsetning har også lovgivningen bygget. Eksempler på eldre lover som avskjærer adgangen til delegasjon er straffeprosessloven av 1/7 1887 § 73 (der uttrykket «Alene Kongen» er brukt), den militære rettergangslov av 29/3 1900 nr. 2 § 52 (samme uttrykksmåte) og den nå opphevede lov av 24/6 1915 nr. 1 avsnitt III. Se også Tid. O. 1899 s. 731–36 der det klart forutsettes at Stortinget har adgang til å begrense Kongens delegasjonsadgang. Det er dessuten en del eksempler i eldre lover på at lovgiverne (ifølge forarbeidene) har ment å kunne avskjære delegasjonsadgangen ved å veksle mellom uttrykkene «Kongen» og «Kongen eller den han bemyndiger» i samme lov. Slik veksling forekommer imidlertid også i lover hvor det ikke finnes noen antydning i forarbeidene om at det bare skal være adgang til delegasjon når bemyndigelsesklausulen er tatt med.

At lovgiveren kan avskjære Kongens delegasjonsadgang, var også den herskende lære i Lovavdelingen inntil *Allen* overtok som ekspedisjonssjef i 1918. Hans to forgjengere Paulsen og Hanssen holdt seg tydeligvis til teoretikernes lære, for begge var med i den komité som utarbeidet utkast til ekteskapsloven av 1918 hvor man har et eksempel på at konsipistene mente å kunne avskjære delegasjonsadgangen ved å veksle mellom uttrykkene «Kongen» og «Kongen eller den han bemyndiger» (jfr. de norske delegertes motiver s. 110–11, bilag til Ot.prp. nr. 43 for 1917).

Altens oppfatning (som han har gitt uttrykk for bl.a. i bemerkningene til jnr. 760-1923-E) gikk ut på at Stortinget ikke kunne avskjære Kongen fra å delegere myndighet til departementene (når dette lot seg forene med grl. § 28). Hvorvidt han mente at heller ikke adgangen til å delegere myndighet til andre kunne avskjæres, er uklart. Han ga ingen utførlig begrunnelse for standpunktet, og det ble ikke gitt uttrykk for det i uttalelser utad før i etterkrigstiden. Men det avspeilet seg i en rekke tolkingsuttalelser, bl.a. i jnr. 542-1924-E. Der uttalte avdelingen at Kongens myndighet etter ekteskaps-



lovens §§ 42 og 44 (slik de den gang lød) kunne delegeres til departementet til tross for at lovkonsipistene som ovenfor nevnt hadde forsøkt å utelukke dette. Det finnes flere andre eksempler på at Lovavdelingen har ansett delegasjonsadgang for å foreligge til tross for at lovgiverne har forsøkt å utelukke det gjennom uttalelser i forarbeidene kombinert med veksling mellom «Kongen» og «Kongen eller den han bemyndiger». En enda dristigere tolking i denne retning finner en i jnr. 1305-45-E der det ble antatt at tillatelse til ekspropriasjon etter den nå opphevede lov av 23/7 1894 nr. 7 § 1 kunne delegeres, til tross for at det var forutsatt i lovteksten at tillatelse skulle gis ved kongelig resolusjon. I sin begrunnelse for dette standpunktet uttalte Hiorthøy at det måtte kreves «helt utvetydig uttrykk» for at delegasjonsadgangen skal være stengt. I disse sakene er altså ikke tolkingen subjektiv, men rendyrket objektiv, med vesentlig vekt på det reelle hensyn at delegasjonshindringer bør unngås. Prisloven av 26/6 1953 nr. 4 § 9 som med rene ord begrenser bl.a. Kongens delegasjonsadgang, lot imidlertid avdelingen passere uten noen innvending da den hadde proposisjonsutkastet til lovteknisk gjennomgåelse.

Jeg vet ikke hvilke motiver Alten kan ha hatt for å rydde unna delegasjonshindringer tolkingsveien istedenfor å hevde sitt prinsipielle syn. Praxis i *Hiorthøys* periode som ekspedisjonssjef er det imidlertid gitt forklaring på i hans notat til statsråden av 10/3 1955 (jnr. 461-1955-E). Han sier der at det etter hans mening er i strid med grunnloven at Stortinget avskjærer Kongens adgang til å delegere — ihvertfall til departementene. Han begrunner dette med å henvise til «statsmaktenes indre selvstendighet» som han anså for å være forutsatt i grunnloven. Arbeidsfordelingen mellom Kongen i statsråd og de enkelte departementssjefer er ikke noen naturlig gjenstand for den alminnelige lovgivning, uttalte han. Men han føyet til at det er et stort spørsmål om det ikke nå må erkjennes å foreligge konstitusjonell sedvanerett for den motsatte løsning. I den forbindelse henviste han til teoriens enstemmige oppslutning om dette syn, de foran nevnte lover som begrenser delegasjonsadgangen, og de mange drøftelser i lovkomitéer og i Stortinget hvor det forutsettes at det foreligger slik adgang. Hiorthøy kunne derfor ikke anbefale at det ble reist tvil om grunnlovsmessigheten av lovbestemmelser av den nevnte art.

Det nevnte notat var et av forarbeidene til det før nevnte rundskriv av 30/6 1955. I dette legges til grunn at delegasjonsadgangen kan avskjæres ved lov, men sies at det må gjøres på en utvetydig måte. Uttrykket «Kongen i statsråd» anbefales brukt når meningen er å stenge for delegasjon. Men det uttales at dette ikke bør gjøres «med mindre ganske særlige grunner taler for det».

På dette punkt fikk ikke Lovavdelingen full støtte av Forvaltningskomitéen. Den anbefalte i sin innstilling av 1958 (s. 108 og 116) at delegasjonsadgangen ble regulert ved lov «hvis forholdene ligger til rette for det». Og i

de nærmeste år fremover ble det gitt en del lover som avskar adgangen til delegasjon ved hjelp av formuleringen «Kongen i statsråd» (oreigningsl. 23/10 1959 nr. 3 §§ 3 og 23, grannel. 16/6 1961 nr. 15 § 17, laksefiskel. 6/3 1964 § 26, militærnekterl. 19/3 1965 nr. 3 § 11 og statsbedriftsl. 25/6 1965 nr. 3 § 16).

Men i 1970 slo Lovavdelingen et nytt slag for Kongens delegasjonsfrihet. Den mannet seg da for første gang opp til å gi uttrykk utad for sine konstitusjonelle betenkeligheter overfor delegasjonsforbud. I uttalelsen ble Kirkedepartementet frarådet å stenge for delegasjon ved hjelp av uttrykket «Kongen i statsråd» i loven om eksamener m.v. ved universiteter og høyskoler § 2 (l. 19/6 1970 nr. 58). Dette burde ikke sies i lovteksten, men kunne nevnes i forarbeidene, mente avdelingen. Både Kirkedepartementet og Stortinget bøyet seg for dette syn, jfr. Ot.prp. nr. 50 (1969–70) s. 5 sp. 2 og Innst. O. nr. 60 (1969–70) s. 140 sp. 1.

Også i heftet Lovteknikk (1. utg. 1971 s. 39 og 2. utg. 1979 s. 51) er det gitt uttrykk for tvil om grunnlovsmessigheten av å regulere myndighetsfordelingen mellom Kongen og departementene ved lov. Og det ser ut til at Lovavdelingens skjerpede holdning har virket, for fra 1970-årene har jeg ikke funnet noen lov som avskjærer delegasjonsadgangen. Men i 1980-årene har vi igjen fått et par tilfelle. Et av dem er den nye straffeprosessloven av 22/5 1981 nr. 25 som Lovavdelingen selv har skrevet proposisjonen til, jfr. dens §§ 56, 62, 64, 65 og 66. Men den loven står jo i en særstilling siden man der har hatt samme ordning i nesten 100 år. Forøvrig er formen «Kongen i statsråd» brukt i ferielovens § 20 slik den lyder etter endringsl. 15/5 1981 nr. 21 og i l. 17/12 1982 nr. 84 om sikre containere § 1. (Tjenestemannsl. 4/3 1983 nr. 3 § 17 regner jeg ikke med fordi det følger allerede av grl. § 22 at avgjørelser som nevnes der, må treffes i statsråd.) Jeg nevner også at det foreliggende utkast til ny lov om Norges Bank (Ot. prp. nr. 25 for 1984–85) legger instruksjonsmyndighet overfor banken til «Kongen i statsråd» (utkastets § 2 tredje ledd) til tross for at Lovavdelingen advarte mot formuleringen og anbefalte en mer vidtgående instruksjonsmyndighet (s. 33). Bankdireksjonens formann og flertallet i representantskapet var imidlertid imot at det overhodet ble tatt med noen bestemmelse om instruksjonsmyndighet i loven (s. 31 og 32). Det standpunkt Finansdepartementet ble stående ved (s. 34–35) kan vel betraktes som et kompromiss mellom de divergerende oppfatninger.

### 3.2.3.

Lovavdelingens delegasjonsvennlighet har også båret frukter når det gjelder myndighet som ved lov eller kgl. res. er lagt til et *departement*. Den tradisjonelle lære gikk ut på at slik myndighet overhodet ikke kunne delegeres med mindre det var særskilt hjemmel for det, jfr. *Aschehoug* (2. utg.

1891–92) II s. 400, *Castberg*, Forvaltningsrett (3. utg. 1955) s. 53, *R-komiteens* innstilling 1946 s. 24 og *Desentraliseringskomiteens* innstilling 1947 s. 11. Lovavdelingen har imidlertid så langt tilbake som jeg vet om, hevdet at myndigheten *kan* delegeres til underordnede organer selv om det ikke er gitt særskilt fullmakt til det, jfr. de foran nevnte uttalelser i Ot.prp. nr. 44 (1947) s. 2–3, samt jnr. 551-48-E og jnr. 657-48-E. I den første av disse sakene fra 1948 ble adgangen til delegasjon begrunnet med den sikre lære at Kongen selv kan overta avgjørelsen av saker som ved lov er lagt til et departement. Og det ble trukket den slutning at da må også myndigheten kunne delegeres ved kgl. res. Det nevnes i bemerkningene at denne fremgangsmåte ble fulgt da departementets myndighet etter adopsjonslovens § 13 fjerde ledd og § 15 b ble overført fra departementet til fylkesmannen. Senere er imidlertid kravet om at delegasjon må skje ved kgl. res. oppgitt, slik at departementet selv anses for å ha adgang til å delegere innenfor sin egen sektor av statsforvaltningen. Dette ble hevdet i det før nevnte rundskriv av 30/6 1955 og i Forvaltningskomiteens innstilling av 1958 og er nå alment akseptert.

Når det gjelder spørsmålet om Kongen og departementene uten særskilt hjemmel kan delegere til kommuner og til private, har avdelingen vært mer tilbakeholden. I 2. utg. av *Lovteknikk* (1979) s. 52 innskrenker den seg til å referere de divergerende oppfatninger i nyere teori om disse spørsmål, og uttaler at det er en fordel at det sies uttrykkelig dersom det er meningen at slik delegasjon skal finne sted.

### 3.3.

Et annet område hvor avdelingen har spilt en sentral rolle i rettsutviklingen er den *interlegale rett*. Det er neppe noen overdrivelse å si at Lovavdelingen er vårt viktigste rettsskapende organ når det gjelder slike interlegalrettslige spørsmål som sjelden eller aldri kommer for domstolene — eller som normalt bare underordnede domstoler tar standpunkt til. Eksempelvis nevner jeg at vi i min egen tid i avdelingen (de første etterkrigsår) ga en rekke uttalelser om adgangen til å ta dødsbo under behandling her i landet. Til dels var disse uttalelsene begrunnet i temmelig frirettslige praktiske hensyn. Og de har så vidt jeg vet vært bestemmende for praksis.

Et nyere eksempel er de mange spørsmål som oppstår i forbindelse med adopsjon av barn fra andre land. Disse spørsmålene har *Henning Jakhelln* gjort rede for i en artikkel i TfR 1976 s. 524–73. Han bygger i stor utstrekning på lovavdelingsuttalelser og mener man trygt kan anta at disse uttalelsene følges i praksis.

### 3.4.

Virksomheten på *kontinentalsokkelen* har gitt opphav til mange nye spørsmål innen folkerett og interlegal rett. Dels melder det seg spørsmål om utstrekningen av norsk lovgivningskompetanse, domstolskompetanse og tvangsmakt på sokkelen. Og dels står man overfor spørsmålet om hvilke deler av det foreliggende norske lovverk som får anvendelse på sokkelen. Om dette har Lovavdelingen gitt en rekke uttalelser. Etter de regler som hittil har gjeldt (l. 21/6 1963 nr. 12 § 3 sammenholdt med res. 8/12 1972 § 53 annet ledd) får de deler av norsk rett som har betydning for «utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster» anvendelse på installasjoner på sokkelen. Hva som dekkes av dette uttrykk kan selvsagt by på tvil. Og dertil kommer at prinsippet kan fravikes i begge retninger ved at vedkommende lov selv bestemmer at den skal, eller ikke skal, anvendes på sokkelen. I den forbindelse har man bl.a. stått overfor spørsmål om tolking av uttrykket «i riket» som flere lover bruker som avgrensning av sin rekkevidde. Lovavdelingens bidrag til løsningen av disse spørsmål er det gjort nærmere rede for av *Karin Bruzelius* i NOU 1976:59, s. 55–58 og av *Kjetil Krokeide* i TfR 1/1981 s. 72 flg.

## 4. Uttalelser angående tolking av lover som hører under andre departementer

I det foregående er nevnt noen eksempler på tolkingsuttalelser som har nær tilknytning til de generelle spørsmål fra forfatningsrett, forvaltningsrett og interlegal rett som er drøftet der. Men dette er langt fra de eneste tilfelle hvor avdelingen gir uttalelse om tolking av lover som hører under andre departementer. Den får stadig forespørsler om alle slags tolkingsspørsmål. Det kan selvsagt ikke komme på tale å gi noen fullstendig oversikt over de uttalelser som er gitt om slike spørsmål. Jeg nøyer meg derfor med å peke på noen generelle trekk ved denne del av virksomheten.

Den tolkingsmetode som følges på dette felt er ikke så rendyrket subjektiv som når det gjelder tolkingen av avdelingens egne lover. Heller ikke har jeg funnet noe annet eksempel på at avdelingen har anstrengt seg så meget for å nå bestemte resultater som i de foran nevnte sakene hvor det var spørsmål om avskjæring av Kongens delegasjonsadgang. Stort sett har jeg inntrykk av at avdelingen følger samme tolkingsprinsipper som domstolene når den tolker lover som hører under andre departementer. Den bygger på en allsidig og avbalansert vurdering av de relevante faktorer.

Uttalelsenes innflytelse later til å være stor også i disse tilfellene. Jeg har spurt en del folk fra andre departementer om dette. Og det vanlige svar har vært at når man har fått en uttalelse fra Lovavdelingen, bygger man på den uten noen nærmere overveieelse av spørsmålet. Men noen helt unntaksfri regel er dette neppe. Man kan ikke vente at avdelingen skal bli ansett som

et like allvitende orakel når det gjelder andres lover som når det gjelder dens egne. Meget beror nok på hva som har vært motivet for å forelegge en sak for Lovavdelingen: Når grunnen har vært at vedkommende departement selv var i tvil om spørsmålet og gjerne ville ha hjelp, kan man regne med at det med glede har tatt imot et svar på hva som er den riktige løsning, og har fulgt den. Men annerledes kan det stille seg hvis et departement nærmest er presset til å spørre Lovavdelingen av noen som er misfornøyd med dets praksis. I slike tilfelle kan det nok ha forekommet at departementet, når det har fått et svar som går det imot, ikke modifierer sin praksis så meget som svaret tilsier. Jeg har imidlertid inntrykk av at det også i slike tilfelle er det vanligste at man bøyer seg for Lovavdelingens syn. Det foreligger ihvertfall flere eksempler på at andre departementer har lagt om sin praksis som følge av uttalelser fra Lovavdelingen.

Ett eksempel gjelder kommunestyrelovens § 60 annet ledd. Det ble tidligere tolket slik av Kommunaldepartementet at fylkesmannen ikke bare kunne kjenne ugyldige vedtak som han får tilsendt i henhold til paragrafens første ledd, men også vedtak som han på annen måte får kjennskap til. Men i en uttalelse av 24/10 1966 tolket Lovavdelingen bestemmelsen slik at bare de først nevnte vedtak kunne underkjennes. Dette har Kommunaldepartementet senere rettet seg etter, jfr. *Hammer*, Kommunestyreloven (2. utg. 1981) s. 235–6 der den nevnte uttalelsen er trykt.

Et annet og ferskere eksempel gjelder jordlovens § 54. Den bestemmer at dyrket og dyrkbar jord ikke må brukes til annet enn jordbruksproduksjon uten fylkeslandbruksstyrets samtykke. Landbruksdepartementet hadde helt siden 1956 tolket uttrykket «jordbruksproduksjon» slik at det bare omfattet produksjon av jordbruksvekster, ikke av melk og kjøtt. Departementet hevdet derfor at det ikke var adgang til å føre opp driftsbygning og våningshus på dyrket eller dyrkbar mark uten dispensasjon. Denne tolkingen tok Lovavdelingen avstand fra i en uttalelse av 21/9 1983. Den pekte på at ordet «jordbruksproduksjon» etter vanlig språkbruk har et videre innhold enn Landbruksdepartementet hadde lagt i det, og at forarbeidene pekte i samme retning. Landbruksdepartementets langvarige praksis kunne etter avdelingens mening ikke tillegges avgjørende vekt, bl.a. fordi det er lokale landbruksmyndigheter som praktiserer reglene og få saker blir forelagt departementet. Landbruksdepartementet bøyet seg for denne uttalelsen. Det har i rundskriv av 1985 til sine lokale organer lagt til grunn den tolking av jordlovens § 54 som Lovavdelingen gikk inn for.

*Jan Skåre* reiser i sin artikkel i LoR 1979 spørsmål om det kan spores noen spesiell forvaltningsvennlig innstilling i Lovavdelingens uttalelser. Han besvarer spørsmålet med nei, og det stemmer også med mitt inntrykk. Riktig nok er visse rettsspørsmål, f.eks. de foran nevnte delegasjonsspørsmål, løst på en måte som må karakteriseres som «forvaltningsvennlige». Men dette er ikke noe gjennomgående trekk ved avdelingens virksomhet.

Dens holdning til forvaltningspraksis er stort sett like kritisk som domstolenes.

## 5. Litt om uttalelsenes innvirkning på lovgivning, rettspraksis og juridisk litteratur

Ofte er det gjennom arbeid med tolkingsspørsmål o.l. at man blir klar over at det er behov for ny *lovgivning*. Og under lovgivningsarbeidet i avdelingen er det vanlig å gå gjennom de uttalelser om vedkommende rettsspørsmål som tidligere er avgitt. Dette kan resultere i at standpunkter som er inntatt i uttalelsene blir lovfestet. Eksempelvis kan nevnes de nye reglene i adopsjonslovens §§ 31–35 som ble føyet til ved l. 13/6 1980 nr. 32. De er langt på vei en kodifisering av uttalelser som Lovavdelingen tidligere hadde gitt om rettsvirkningene av utenlandsk adopsjon.

Også det motsatte kan skje, nemlig at en lov er blitt tolket på en måte som regjeringen eller andre finner uheldig, og at det derfor tas initiativ til å få vedkommende lov endret. Som nevnt foran skjedde dette i Lilleborgsaken. Et ferskere eksempel er kringkastingsloven av 13/6 1980 nr. 36 § 1. Den hjemmel som fantes der til å gjøre unntak fra monopolet, hadde ifølge Lovavdelingens tolking ikke så vid rekkevidde som regjeringen ønsket. Det ble derfor ved en endringslov 16/3 1984 nr. 36 åpnet adgang til å gi tillatelse til begrenset kringkastingsvirksomhet som ledd i forsøksvirksomhet.

*Domstolene* føler seg selvsagt ikke så sterkt bundet av lovavdelingsuttalelser som forvaltningsorganer gjør. Men det forekommer at de henviser til slike uttalelser og legger vekt på dem. Dette gjelder også Høyesterett og kjæremålsutvalget, jfr. f.eks. Rt. 1927 s. 766, 1930 s. 553, 1972 s. 560 (se s. 570), 1977 s. 1035 (se s. 1040) og 1980 s. 1070 (se s. 1074). Jeg har ikke gått systematisk gjennom Rettstidende for å finne hvor ofte slike henvisninger forekommer. Men jeg har inntrykk av at antallet er begrenset, noe som vel henger sammen med at Lovavdelingen fortrinnsvis gir uttalelser om spørsmål som sjelden kommer for domstolene.

Et eksempel på at Høyesterett kom til et annet resultat enn Lovavdelingen, er plenumsdommen i havlærsaken, Rt. 1957 s. 33. Lovavdelingen hadde utredet spørsmålet for Stortinget (Dok. nr. 5 for 1952) og under tvil konkludert med at grl. § 66 neppe ga tilstrekkelig hjemmel for å avskjære mortifikasjonssøksmål mot stortingsrepresentanter. Både flertallet og mindretallet i Høyesteretet påberopte seg forskjellige uttalelser av Lovavdelingen til støtte for sitt syn. Men flertallet kom altså til at mortifikasjon var utelukket. Hvorvidt det spilte noen rolle for Høyesterett at Stortinget i mellomtiden (10/7 1953) med stort flertall hadde truffet vedtak om at § 66 var slik å forstå, fremgår ikke av domsgrunnene.

*Juridisk litteratur* har fått verdifulle impulser fra Lovavdelingen. Dels har mange av avdelingens egne folk drevet juridisk forfattervirksomhet,

mens de var ansatt der eller etterpå. Og dels er flere andre gitt anledning til å hente materiale fra Lovavdelingens arkiver til bøker eller artikler som de har skrevet. Det finnes en god del henvisninger til lovavdelingsuttalelser, bl.a. i arbeider av Torkel Opsahl, Arvid Frihagen, Jan Fridthjof Bernt, Eivind Smith, Inge Lorange Backer og Henning Jakhelln. I de aller fleste tilfelle erklærer forfatterne seg enig i de uttalelser de siterer. Men eksempler på kritikk forekommer leilighetsvis.

Det er blitt vanligere i de senere år enn det var tidligere å henvise til lovavdelingsuttalelser i juridisk litteratur. Dette er etter mitt skjønn en ønskelig utvikling. Dels bidrar det til å gjøre den teoretiske juss mer livsnær at den ikke bare henter materiale fra domstolene, men også fra forvaltningeo. Og dels bidrar publiseringen til å spre kjennskap til verdifull juss som ellers ville være gjemt i departementets arkiver.

#### NOTE

Ved utarbeidelsen av denne artikkel har jeg hatt god hjelp av stud.jur. *Torleif Dahl*. Jeg takker også de ansatte i *Lovavdelingen* som har vært meget hjelpsomme med å gi opplysninger og finne frem saker.

# Lovavdelingens betydning i utviklingen av rettskildematerialet i vesentlige spørsmål for det norske samfunn

CARL AUGUST FLEISCHER

## 1. Lovavdelingen – mine erfaringer og mitt forhold til avdelingen

Et jubileum gjør det naturlig med et tilbakeblikk. Spesielt gjelder dette den tid jeg selv har det beste og mest direkte kjennskap til. Mitt forhold til Lovavdelingen spenner over en periode på mer enn 20 år. I hele denne tid har jeg både hatt gleden av et langvarig samarbeid med Lovavdelingen for felles formål og — nødvendigvis — fra tid til annen kunnet registrere uenighet eller motsetninger i oppfatningene.

Mine erfaringer gjennom disse årene knytter seg for det første til mitt arbeid som representant for Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet og andre «aktive» sammenhenger, som deltakelse i utvalg og internasjonale forhandlinger. For det annet har jeg i hele denne tid virket som juridisk teoretiker — på flere fagfelter.

I begge relasjoner har jeg kunnet høste av det fond av juridisk tankegods — med preg av intellektuell dybde og presisjon like så vel som av ansvarlig holdning til det norske samfunn — som Lovavdelingens virksomhet representerer. Arbeid utført og tanker tenkt, samt synspunkter formulert — i Lovavdelingens regi — har nær sagt kontinuerlig inngått som elementer i og forutsetning for min egen virksomhet og mine egne resonnementer om gjeldende rett.

I begge sammenhenger kan vi notere viktige bidrag til utviklingen av synsmåter som gjør det mulig å vareta samfunnets interesser — til beste for dets medlemmer — på en annen og bedre måte enn tidligere.

Enkelte «highlights» — særlige viktige saker og problemstillinger — bør fremheves.

## 2. Varetakelsen av Norges interesser

I min rolle som *representant for den norske stat og for Utenriksdepartementet* har jeg opplevd det som en stadig verdi å kunne trekke inn den viten



og vurderingskompetanse som Lovavdelingen og dens mange dyktige medarbeidere har kunnet bidra med, i den felles varetakelse av det norske samfunns interesser.

Motsetningene har her ikke vært store. Visse holdningsforskjeller har kanskje kunnet forklares med Utenriksdepartementets oppgaver som et mer «politisk» departement — i stadig kamp mot «ulvene» på den internasjonale arena, hvor rettsorden og rettsapparat ikke er like vel utviklet og like effektivt som i et moderne nasjonalt samfunn.

Det har over årene vært gjennomført *betydelige utvidelser av den norske stats jurisdiksjon* overfor fremmede stater og undersåtter. Særlig gjelder dette fiskerigrensen, kontinentalsokkelen og den økonomiske sone. I første rekke har dette skjedd i Utenriksdepartementets og Rettsavdelingens regi, men slik at vi stadig har nyttiggjort oss Lovavdelingens betydelige ressurser for felles formål.

I varetakelsen av våre nyvunne posisjoner i havretten måtte jeg som delegasjonsleder under Londonkonferansen i 1975 og 1976 kjøre hardt for å beskytte og sikre vår norske erstatningsrett i våre «nye områder». Dette gjaldt særlig vårt ulovfestede og ubegrensede objektive ansvar for oljeselskapene (rettighetshaverne på kontinentalsokkelen) for skade voldt ved forurensning. Det var ingen liten verdi å ha med Lovavdelingens representant her — nåværende fylkesmann *Oluf Skarpmes* — og i tillegg kunne la ham ha hovedansvaret og forhandlingene i en rekke enkeltspørsmål, der jeg selv måtte renonsere som følge av mitt eget engasjement i hovedspørsmålet med derav følgende beslagleggelse av min egen kapasitet.

Et annet behagelig og fruktbart samarbeid var med nåværende høyesterettsdommer *Trond Dolva* i drøftelser i en ekspertkomité under Europarådet om «State Immunity». Et tredje eksempel er utformingen av vår første proklamasjon og lov om kontinentalsokkelen av 31. mai og 21. juni 1963. Lovavdelingen bidro her bl.a. med tillegg og synspunkter vedrørende behovet for derogasjon i forhold til andre lover og en klausul i loven om dette, i likhet med det som senere var tilfelle ved loven av 7. juni 1968 om gjennomføring av bindende vedtak i FN's Sikkerhetsråd. Vi hadde her den store fordel — og ikke minst den betryggelse — det representerer at Lovavdelingen går igjennom og kontrollerer lovutkastene og foreslår eventuelle forbedringer.

### 3. Rettsvitenskap, utvikling og Lovavdelingens betydning

Den annen gruppe erfaringer av særlig betydning i forhold til Lovavdelingen og det annet vesentlige perspektiv — som kan være like viktig som det første — har jeg ut fra arbeidet som *rettsvitenskapsmann* og *juridisk teoretiker*. Mange vil kanskje umiddelbart tro at det her særlig har vært motsetninger i oppfatningene, men det er ikke korrekt.

For å unngå misforståelser vil jeg med én gang skyte inn at jeg ikke ser det som ønskelig eller korrekt å overdrive harmonimodellen. I forhold til en instans som Lovavdelingen passer det ikke å opptre som enkelte bidragsytere i enkelte andre skrifter undertiden kan synes å gjøre — når saklighetsnivået kan synes å stå noe tilbake og er blitt presset av deres ubetingede tiltro og hyldningsønsker vis à vis jubilanten.

Også motsetning og uenighet — og endog kritikk — kan være på sin plass. Et poeng er at Lovavdelingen nødvendigvis har vært befolket av mennesker med ulike egenskaper og innstillinger. De holdninger og standpunkter som har vært inntatt, har ikke alltid og for alles vedkommende vært tilfredsstillende etter mitt syn.

Det har nødvendigvis også vært vanskelig både for avdelingen og for enkelte medarbeidere å vite hvor i løypa de skulle *plassere seg* i forhold til den betydelige utvikling som har funnet sted i norsk rett og norske rettsoppfatninger. Det har gjennom de siste tider skjedd en betydelig *endring og tilpasning av norske rettsoppfatninger av hensyn til dagens virkelighet*. Det har vært nødvendig med en opprydning i forhold til eldre tankegods — som ikke har vært brukbart dersom reglene skulle være funksjonsdyktige i et moderne samfunn, men som har nytt en nærmest nesegrus tillit i det norske juristmiljø. Hva som er riktig i en slik situasjon, og hvor «raskt» en stor instans som Lovavdelingen skal gå inn for nye synspunkter, vil ofte kunne diskuteres. Likevel vil jeg ikke underslå det synspunkt at enkelte medarbeidere i visse saker kunne vært noe «raskere» enn de faktisk var — uten at navn eller enkelttilfelle skal nevnes her.

På tross av dette — og etter enkeltes mening kanskje forbausende nok — er det bildet av *kontinuitet* og av Lovavdelingens *positive bidrag til rettsutviklingen* som dominerer.

#### 4. Norges handlefrihet når det gjelder deltakelse i internasjonale organisasjoner

Jeg har arbeidet en del med Norges rolle og muligheter på det internasjonale plan — derunder deltakelse i moderne former for internasjonalt samarbeid med en viss myndighetsoverføring til internasjonale organisasjoner. Mine egne synspunkter fremgår bl.a. av avhandlingen «Grunnlovens § 93» (JV 1963 s. 74 flg). På dette felt er igjen et arbeid fra Lovavdelingen, ved daværende ekspedisjonssjef *Finn Hiorthøy*, av grunnleggende betydning: Stortingsmeldingen om Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner (St.meld. nr 89 for 1951).

## 5. Ekspropriasjon, rådighetsinnskrenkninger og privat eiendomsrett

### 5.1. Utviklingen av nye synspunkter om privat eiendomsrett og om Grunnlovens fortolkning i denne forbindelse

Noe av det viktigste som har skjedd i norsk juss, er at juristmiljøet etter hvert har fått en mer forstandig og mer realistisk innstilling til *eiendomsretten* og til fortolkningen av *Grunnlovens bestemmelser* i den forbindelse.

Bruken av ordene «realistisk» og «forstandig» er ikke utslag av arroganse eller sjåvinisme fra min side — selv om det gjelder oppfatninger som jeg har hevdet i den juridiske teori i en sterk og nødvendig strid med enkelte tradisjonelle teoretikere, hvis synsmåter ble tillagt for stor vekt.

En god illustrasjon gir her regjeringen *Willochs* proposisjon til ny ekspropriasjonerstatningslov — Ot.prp. nr. 50 (1982–83) — og den vedtatte lov i samsvar med proposisjonen, av 6. april 1984. Det fremgår av proposisjonen og lovvedtaket at både Høyre — som hadde regjeringsmakten alene da proposisjonen ble fremsatt — og de ikke-sosialistiske partier for øvrig mener det kan og bør gjøres visse innhogg i den bokstavelig talt «fulle» erstatning etter Grl. § 105. Dette gjøres for å unngå en urimelig utbetaling av erstatning for verdier som samfunnet og skattyterne selv har betalt for. Det er m.a.o. det hovedsynspunkt som jeg selv har gått inn for i konflikt med den tradisjonelle teori (om at kun verdistigning p.g.a. ekspropriasjonstiltaket kunne trekkes fra, jfr. således *Andenæs* i LoR 1975 s. 243 flg.).

Utviklingen av et mindre bastant syn på «full erstatning» og en mer fleksibel fortolkning av Grunnloven har gjort det mulig også for Høyre å foreslå en lov ut fra hva som er rimelig og hensiktsmessig — inklusive regler om fradrag for samfunnsskapt verdi. Allerede dette objektive faktum er nok til å plassere den tradisjonelle juridiske teori i Norge som liggende langt etter sin tid, og i sine holdninger milevis til høyre for det naturlige spektrum når det gjelder standpunktene i juridiske og politiske spørsmål. Utviklingen bidrar også til å vise hvor enkeltets forsøk på å mistenkeliggjøre moderne grunnlovsteorier og ekspropriasjonslovgivning — bl.a. ved påstander om at teoriene var utslag av et bestemt «politisk» syn, venstreorienterte angrep på eiendomsretten etc. — rettelig hører hjemme. Slike steder bør imidlertid ikke nevnes i en akademisk debatt.

I dette perspektiv blir Ot.prp. nr. 50 (1982–83) og loven av 6. april 1984 viktige begivenheter. Selv om jeg ikke vil erklære meg enig i alle punkter, må det fremheves at proposisjonen inneholder rasjonelle drøftelser av hva som er rimelig og hensiktsmessig i en erstatningslov, kombinert med interessante analyser av vanskelige problemer. Spør man så hvor dette viktige dokument er utformet, gir svaret seg nesten selv: Lovavdelingen.

Kontinuiteten og bidragene til moderne utvikling går ut over dette.

Lovavdelingen har stolte tradisjoner. Den må kunne betegnes som et av

våre aller viktigste sentra for produksjon, utvikling og formulering av rettsregler og rettslige synspunkter. UD's rettsavdeling har utviklet en betydelig spesialkompetanse på enkelte områder, særlig når det gjelder havrett. Men jeg fornærmer ingen ved å si at Lovavdelingen ellers representerer en større bredde og en større kontinuerlig innflytelse på nesten all norsk rettsutvikling av noen betydning. Særlig den rolle Lovavdelingen spiller ved utformingen av nye formelle lover er her vesentlig.

Min egen utvikling av andre synspunkter enn linjen Morgenstjerne-Castberg-Andenæs & co. ble første gang presentert i 1964. Det gjaldt en prøveforelesning for den juridiske doktorgrad, om rådhetsinnskrenkninger i forhold til Grl. §§ 97 og 105 (gjengitt i LoR 1964 s. 241 flg.). Senere har jeg gått ytterligere inn på spørsmålene, bl.a. i boka Grunnlovens grenser (1968).

Bortsett fra en noe annen vurdering av samfunnets situasjon og i det hele de reelle hensyn enn den eldre teori var preget av, mente jeg at det måtte være riktig her å legge større vekt på *lovgivningspraksis* som rettskildefaktor. Dermed kom også *forarbeidene* til viktige lover, og *Lovavdelingens bidrag* i denne forbindelse, inn som vesentlige momenter.

#### 5.2. Nærmere om Ot.prp. nr. 50 (1982–83) — «demokratisering» av ekspropriasjonsretten kombinert med avvisning av uholdbare eldre synsmåter

Den positive betydning av Ot.prp. nr. 50 (1982–83) følger også av at Lovavdelingen her følger opp og *tar avstand fra* eldre uholdbare synspunkter. Det er skjedd en «demokratisering» — med reell mulighet for Stortinget til å vedta bestemmelser ved simpelt flertall, uten grunnlovsendring — når det gjelder Grl. § 105 og begrepet «full erstatning» (jfr. *Stordrange*, Ekspropriasjonerstatningsloven, 1984, s. 13). Man er ikke lenger bundet til tidligere oppfatninger ut fra en bokstavfortolkning av «full erstatning», kombinert med påstandene om at eldre domspraksis skulle være avgjørende (noe Kløfta-dommen i Rt. 1976 s. 1 enstemmig tok avstand fra, men som fortsatt går igjen i universitetenes juridiske pensum).

Fremstillingen i proposisjonen fra 1982–83 er preget av en rasjonell drøftelse og vurdering av hva det er rimelig og hensiktsmessig å erstatte, innenfor det spillerom som nå må antas å foreligge etter Grunnloven. Lovavdelingen har — som riktig er — ingen problemer med å bygge på det syn at man kan se bort fra visse verdiendringer som følge av offentlige planer og investeringer, og at disses alder da blir et moment av betydning. Ved forsvarlig rettskildebruk sier det seg da selv at en innskrenkning av den fulle erstatning under hensyn til det forhold at en del av verdien antas å være samfunnsskapt, bør ta hensyn til den tid som er gått. Ved de for lengst etablerte verdier i distriktet vil det være vanskeligere og mindre rimelig å gjøre fradrag.

Det gir en for meg nyttig bekreftelse av og støtte til egne synspunkter at Lovavdelingen på denne måte slår fast og anvender en friere og mer rasjonell grunnlovsfortolkning enn den tradisjonelle. Riktignok er det en rettsvitenskapsmanns oppgave å foreta nye undersøkelser og ikke bare reproducere det andre har funnet på tidligere — og derfor nødvendigvis ikke riktig å nøye seg med det andre «liker» eller er enige i. Enighet er ikke noe avgjørende poeng, og nye synspunkter må hevdes når dette saklig er på sin plass. Likevel er det verdifullt på denne måte å kunne støtte seg til Lovavdelingens synspunkter.

Disse gir en klar og nyttig kontrast til det som fremdeles opptrer som statsrettslig pensum ved universitetene. Jfr. således *Andenæs*, Statsforfatningen i Norge (5. utg. 1981) s. 457. Der hevdes det at sontringen etter planers og tiltaks alder er «vanskelig å begrunne», idet eieren alltid skal ha «full erstatning». At dette siste begrep må tolkes på basis av reelle hensyn, samt at tidsforløpet nødvendigvis må ha betydning her, tas ikke i betraktning.

Det er også verdifullt at Lovavdelingen i Ot.prp. nr. 50 (1982–83) s. 53–54 gir uttrykk for en annen oppfatning enn det som er kommet til uttrykk i *Kløfta-dommen* og senere *Rt 1976 s. 464* når det gjelder betydningen av at en arealdisponeringsplan begrenser den lovlige utnyttningen av den eiendom som eksproprieres.

Høyesterett antok i de nevnte dommene at § 4 nr. 3 — som gjelder fra- drag m.v. for verdiendring p.g.a. eksproprietens virksomhet og investeringer — også regulerte spørsmålet om arealdisponeringsplanenes betydning som «tak» ved erstatningsfastsettelsen. Av denne grunn skulle det ses bort fra planer som hadde sammenheng med ekspropriasjonstiltaket.

Her gir Lovavdelingen — med rette — uttrykk for at § 4 nr. 3 ikke tar sikte på å løse de problemer som knytter seg til en reguleringsplans begrensnings av den (lovlige) utnyttning som kan legges til grunn ved verdsettingen. Dette skjer på et klart faglig grunnlag, i relasjon til en sentral og viktig problemstilling. Det er nemlig slik at den tidligere lovs § 4 nr. 3 bare gjaldt et rent teknisk og ubetydelig spørsmål. Forholdene mellom reguleringsplan (eller annen arealdisponeringsplan) og ekspropriasjonserstatning er et helt sentralt spørsmål, med betydelige implikasjoner for fortolkningen av § 105.

Høyesteretts uholdbare bruk av § 4 nr. 3 har nær sammenheng med den mangel i *Kløfta-dommen* at flertallet unnlot å drøfte betydningen av at ekspropriasjonen gjaldt en regulert veitrasé, og at det da nødvendigvis ikke kunne foreligge noen slik omsetningsverdi basert på tomtepris som premisene gir inntrykk av. Ingen kjøper vil etterspørre en regulert veitrasé for tomteformål. Det er m.a.o. nødvendigvis dermed tale om en *fiktiv omsetningsverdi* — basert på det eldre rettspraksis har funnet det rimelig å gi eksproprietaten. Det kan godt være at en slik løsning bør opprettholdes. Men man kan rimeligvis ikke fra Høyesteretts side i en viktig grunnlovssak — og

der Høyesterett på en måte skal sensurere Stortinget — simpelthen *unnlate* å ta dette vesentlige poeng opp til drøftelse. «Verdiens» karakter må nødvendigvis *drøftes* i forhold til Grl. § 105 — noe Høyesterett ikke gjorde. Dette er en betydelig faglig svikt, som på lang sikt meget vel kan bli skadelig for hele Høyesteretts status og prøvelsesretten generelt.

I denne forbindelse blir den faglige svikt i forhold til § 4 i loven av 26. januar 1973 av helt særlig interesse. At Høyesteretts rettsanvendelse her ikke er holdbar, fremgår av den nærmere drøftelse i min bok Norsk ekspropriasjonsrett (1978) s. 368 flg. I tillegg forelå det her en betenkning fra min side til kommunens advokat i den sak som ble avgjort i Rt 1976 s. 464. Likevel klarte førstvoterende i den sistnevnte dom å påberope — og endog sitere — det uholdbare i Kløfta-dommen med henvisningen til § 4 nr. 3. Slikt er nødvendigvis ikke egnet til å øke tilliten til vår øverste domstol, og jeg har da også for min del kritisert dette — som var helt unødvendig for resultatet — i Norsk ekspropriasjonsrett s. 374–75.

Lovavdelingens fremstilling bekrefter mitt syn. Det avgjørende er at § 4 nr. 3 — som i det vesentlige tilsvarer nåværende lov av 6. april 1984 § 5 tredje ledd — *overhodet ikke* regulerer spørsmålet om planers betydning som tak for erstatningen. At en arealdisponeringsplan setter tak for en eiendoms reelle verdi og derved erstatningen, følger av noe så enkelt som at det ikke vil være mulig å utnytte eiendommen i strid med planen. Følgelig er en tenkt planstridig utnyttelse overhodet *ikke noen del av* en eiendoms reelle «verdi». Noe helt annet er det som reguleres i en bestemmelse som 1973-lovens § 4 nr. 3 og nåværende lovs § 5 tredje ledd. I disse tilfelle er det tale om *deler av verdien*, som det imidlertid skal ses bort fra med hjemmel i de særlige bestemmelser det her er tale om.

### 5.3. Nærmere om lovgivningspraksis og dens betydning som rettskilde

Et sentralt punkt var problemstillingene omkring veglovens byggegrenser. Rent umiddelbart kunne det synes som om dette gjaldt et svært spesielt og teknisk — i dobbelt forstand — spørsmål. Imidlertid ser man at veglovproblematikken er sentral. For det første er situasjonen at man som følge av og av hensyn til et bestemt anlegg og en bestemt eiendom — altså vegen — er nødt til å begrense andre eiers rådighet over tilstøtende eiendom. Det minner om strandlovgivningen. Der er det selve sjøen og nærheten til det som er utgangspunktet for rådighetsinnskrenkningene. Og det minner i virkeligheten også om alle andre tilfelle, der det er hensynet til å sikre den ene interessent eller den ene eier A som gjør seg gjeldende, i den retning at den annen eier B ikke kan få ubegrenset rådighet.

For det annet var situasjonen ved den nye veglov av 21. juni 1963 at man utvidet et system som allerede var velkjent i byene — nemlig byggegrenser etter bygningsloven — til å gjelde generelt for hele landet. Det var m.a.o. i

realiteten spørsmål om å følge opp den lovgivnings- og forvaltningspraksis som hadde vært gjennomført over et betydelig antall år — siden forrige århundre, og uten at prinsippet om rett til erstatningsfrie rådighetsinnskrenkninger i slike tilfelle var utslag av noen som helst «sosialistisk» politikk.

I dette perspektiv var det uhyre vesentlig at vi i 1963 fikk en veglov som fastslo byggegrenser i nærheten av offentlig veg, og da *uten å ha med noen generell erstatningsbestemmelse* om dette. Utgangspunktet var m.a.o. at dette måtte den enkelte eier finne seg i, uten automatisk å få noe krav mot det offentlige.

Nettopp veglov-tilfellet ble fremhevet av meg selv i LoR 1964 s. 241 flg. S. 250 heter det:

«Når det gjelder selve den rådighetsinnskrenkning som følger av byggeforbudet, har loven ingen bestemmelse om erstatning. Som hovedregel vil det nok heller ikke være nødvendig å betale erstatning i denne anledning, jfr. bemerkningene i Ot.prp. nr. 53 (1961–62) s. 48 og den der siterte uttalelse fra bygningslovkomitéen av 1954 (komitéens innstilling av april 1960 s. 57). Unntak gjelder imidlertid der forbudet medfører at eiendommen ikke lenger kan utnyttes på regningssvarende måte...»

Undersøker man nærmere hva som foregikk i samband med utarbeidelsen av den påberopte veglovs-proposisjonen av 1961–62, ser man at Justisdepartementet var sentralt inne i bildet:

«Komitéen (Veglov-komitéen) tok dette spørsmål opp med Justisdepartementet, som imidlertid frarådet å ta inn en generell erstatningsbestemmelse om rådighetsinnskrenkninger. Justisdepartementet framholdt at de inngrep i private rettigheter som komitéen hadde foreslått hjemlet i utkastet var av høyst uensartet natur, og erstatningsspørsmålet måtte forutsettes å ville stille seg forskjellig i ulike tilfelle. Det var som følge av dette vanskelig å finne fram til en adekvat utforming av en eventuell erstatningsbestemmelse. Justisdepartementet foreslo derfor at det ville være mest hensiktsmessig at erstatningsspørsmålet ble overveid og i tilfelle løst i tilknytning til vedkommende paragrafer. (Se Innst. S. 134.) Etter dette ville Veglov-komitéen ikke foreslå noen slik erstatningsbestemmelse» (Ot.prp. nr. 53 for 1961–62 s. 48).

I den nevnte Veglov-komitées utkast til veglov er Justisdepartementets nevnte brev sitert. Brevet inneholder enkelte avsnitt som er av særlig interesse — ikke minst på bakgrunn av den senere utvikling — men som ikke har kommet med i omtalen i selve proposisjonen. Det het således følgende:

«Bl.a. under hensyn til gammel oppfatning og praksis på dette området, må det videre antas at rekkevidden av prinsippet i grl. § 105 må undergis sterkere begrensning enn ellers vanlig. På bakgrunn av dette synes det betenkkelig å gi uttrykk i loven for en alminnelig forutsetning om en erstatningsplikt. Dette vil trolig også kunne gi anledning til at erstatningskrav delvis blir framsatt i utrengsmål» (Justisdepartementets brev av 4. september 1953 sitert s. 134 i Veglov-komitéens henstilling av 1957, vedlagt Ot. prp. nr. 53 for 1961–62).

Det må anses som meget verdifullt at Justisdepartementet kom med disse synspunkter, og at vegloven ble utformet som den ble. Det var til å begynne med en god del klabb og babb — og tendenser i skjønnspraksis i retning av å oppfatte byggeforbudsbestemmelsene som helt generelt erstatningsbetingende. Høyesterett gikk på en måte utenom spørsmålet i Flisnes-saken i Rt 1967 s. 78. Her ble det antatt at årsakssammenhengen med selve vegekspropriasjonen skapte et grunnlag for erstatning når det gjaldt rådighetsinnskrenkning vedrørende restfeltet. Denne synsmåte er senere forlatt. Det kan vises til Rt 1970 s. 306 (der tilsvarende prinsipp uten videre ble avvist når det gjaldt byggegrenser som fulgte av bygningsloven) samt Rt 1972 s. 102 og 1973 s. 1224. De to sistnevnte avgjørelser viser at erstatningsproblemet må vurderes på samme måte hva enten byggegrensene har den ene eller annen hjemmel (vegloven eller bygningsloven).

Videre har vi — foruten selve strandlovdommen i Rt 1970 s. 67 — bl.a. Rt 1971 s. 981, der det klart ble fastslått at strandlovdommens prinsipp om erstatningsfrihet som hovedregel også gjaldt innskrenkninger etter vegloven. Det er m.a.o. Justisdepartementets og mitt eget synspunkt som klart nok har slått gjennom i praksis.

For ordens skyld må det presiseres at jeg her peker på det prinsipielle og vesentlige. En annen sak er at det nok kan ha vært nyanseforskjeller mellom det som har vært Lovavdelingens eller enkelte medarbeideres oppfatninger på ulike tidspunkter, f.eks. i samband med selve strandloven av 25. juni 1965, og det jeg selv har hevdet. Påpekingen av den prinsipielle enighet på et meget viktig punkt, og det meget viktige bidrag Lovavdelingen i realiteten har gitt til utviklingen, betyr selvsagt ikke at jeg hevder en ekstrem harmonimodell — hvor Lovavdelingens og mine egne synspunkter plutselig skal fremstilles som kongruente i ett og alt.

*Generelt om betydningen av lovgivningspraksis for grunnlovsfortolkningen* på dette området, og dermed i realiteten om Lovavdelingens meget vesentlige bidrag gjennom årene til utviklingen på et av de aller viktigste rettsområder (hvis ikke det aller viktigste), uttalte jeg følgende i Grunnlovens grenser (1968):

«Den juridiske litteratur i Norge på dette området av statsretten er noe skjemmet av at den fortrinnsvis bare bygger på Grunnlovens ord og Høyesteretts praksis. Disse kilder er selvsagt viktige nok. Men metoden fører lett til at man overser at også *lovgiverens* praksis er en vesentlig rettskilde. Spørsmålet om Grunnlovens betydning som *lex superior* er — som vi så i kap. III foran — delvis et spørsmål om forholdet mellom *domstolene og Stortinget*: om domstolene (i siste instans Høyesterett) skal sette Stortingets bestemmelse til side. Ved vurderingen av dette kan vi ikke bare legge vekt på hva den ene part, altså domstolene, har gjort. Hvis norsk teori hadde vært litt mindre ensidig på dette punkt, er det mulig vi kunne unngått den konflikt det etter hvert er blitt mellom den og det faktiske rettsliv. At det Morgenstierneske grunnsyn måtte oppgis, ville blitt klart på det rene om man bare hadde sammenholdt dette grunnsyn med situasjonen i den faktiske lovgivningspraksis, f.eks. på husleielovgivningens område» (s. 178-79, under overskriften «Lovgivnings- og domspraksis»).



Det må være tillatt å bemerke at rettspraksis i ekstrem grad har gitt disse synsmåter medhold senere. Dette gjelder faktisk to av våre aller viktigste rettssaker angående Grunnlovens grenser. Det siktes her både til strandlovdommen, *Rt 1970 s. 67*, og — som kanskje noe mer spesiell i denne forbindelse — Kløfta-dommen i *Rt 1976 s. 1*. Kløfta-dommen har — i alle fall i sine premisser — i særlig grad fulgt opp med sine prinsipielle synspunkter omkring forholdet mellom domstolene og Stortinget. Prøvelsesretten skal anvendes med forsiktighet og slik at Stortingets egen oppfatning tillegges betydelig vekt. Kanskje det viktigste avsnitt i hele strandlovdommen bygger nettopp på *lovgivningspraksis* som en avgjørende faktor:

«På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt. Det mest nærliggende eksempel er her bygningslovgivningen. Dels ved generelle regler gitt i eller med hjemmel i loven, dels ved konkrete planer og enkeltavgjørelser griper myndighetene her inn i den enkelte eiers fri adgang til å utnytte sin eiendom som han vil, med sikte på å gi samfunnet en vesentlig innflytelse på hvor, når og hvordan utbygging skal finne sted. Denne regulerende virksomhet kan ha den mest vidtgående betydning for den økonomiske verdi av den enkelte eiendom og kan også slå ulikt ut overfor de forskjellige eiere. Men bare i særlige unntakstilfelle kan det bli tale om erstatning for slike inngrep. Jeg viser eksempelvis til bygningslovens § 32.»

Som eksempler fra lovgivningspraksis nevnte Høyesterett videre konsekvenslovene, med bl.a. bestemmelser om hjemfallsrett, husleielovgivningen, jordlovens forbud mot uten samtykke å bruke dyrket jord til annet enn jordbruksformål og mot å dele jordbruks- og skogbrukseiendom, og andre «former for reguleringstiltak som er av vesentlig betydning for eiendomsverdiene».

Det må være tillatt å si at disse enstemmige uttalelser av Høyesterett i plenum er en særdeles autoritativ bekreftelse *både* av mine egne synspunkter når det gjaldt å ta avstand fra metode og holdninger i den eldre teori som var blitt oppfattet som «herskende» (med dens fortrensel bl.a. av Augdahl), og av betydningen av det kontinuerlige lovarbeid og dermed bl.a. Lovavdelingens stadige innsats.

## 6. Petroleumsloven og andre tilfelle der det har vært spørsmål om en avtalemessig binding av den offentlige myndighet

### 6.1. Innledning

Et annet viktig problemområde — eller, om man vil, kanskje et kompleks av slike områder — gjelder forholdet mellom bindende avtaler og retten til utøvelse av offentlig myndighet. Jeg har selv faktisk aldri fått anledning til å samle mine synspunkter om disse spørsmålene. Til dels fremgår mine

synspunkter av *Jan Fr. Bernts* bok *Avtaler med stat og kommune* (1981). S. 220 innleder han en drøftelse av problemstillingene omkring *kommunale utbyggingsavtaler* med referat av og diskusjon av hovedpunkter i mine betenkninger til Vestby kommune. Vestby hadde fått oppleve konflikten mellom på den ene side et påstått avkall på kommunal myndighet, og på den annen side det man nå visste om behovet for å bruke nettopp denne myndighet.

Et annet tilfelle var situasjonen forut for den nye *petroleumsskattelov 13. juni 1975*. Her var det blitt hevdet at en ny og øket beskatning ikke kunne gjøres gjeldende overfor eldre konsesjonshavere — innehavere av utvinningstillatelser på kontinentalsokkelen — fordi disse tillatelser måtte oppfattes som en binding av beskatningsmyndigheten. Mine synspunkter her fremgår delvis av den betenkning som forelå i de trykte vedlegg til Innst.O. nr. 60 (1974–75) og dels av min avhandling «Grunnlovens § 97» (JV 1975 s. 183 flg.), foruten drøftelser i LoR 1976 s. 399 flg. samt boka *Petroleumsrett* (1983).

Dette området har en viss sammenheng med problemene omkring rådhetsinnskrenkningene og Grl. § 105. På samme måte som der er det i realiteten tale om myndighetenes *rett til å styre* i samsvar med den *demokratiske oppfatning* som gjør seg gjeldende — i ofte meget viktige spørsmål — på den tid da problemene og de reelle hensyn virkelig gjør seg gjeldende. De etter min mening altfor lettvinte avtalekonstruksjoner har den samme funksjon som de omfattende påstander om erstatningsplikt for rådhetsinnskrenkninger: Myndighetenes anledning til å ivareta viktige hensyn, og de ordinære demokratiske spilleregler, blir i realiteten satt ut av kraft.

## 6.2. *Bergverksordningen på Svalbard*

Et viktig tilfelle som kan nevnes, og hvor de praktiske implikasjoner kan bli nær sagt enorme, er *Andenæs'* Svalbard-synspunkter og da spesielt hans oppfatning om at *bergverksordningen for Svalbard* er en «folkerettslig traktat» (Statsforfatningen i Norge, 5. utg. 1981 s. 80). Det som står i artikkel 8 i Svalbard-traktaten er at det *tilkommer Norge* å istandbringe en bergverksordning. Bergverksordningen er da også gitt ved norsk kgl. res., av 7. august 1925. Imidlertid fremgikk det av traktaten at utkast til bergverksordning skulle forelegges de andre traktatparter på forhånd. Hvis de hadde innsigelser, ville spørsmålene blitt avgjort av en internasjonal kommisjon. Man kan si at Norge var sterkt bundet rent faktisk da bergverksordningen ble utarbeidet. Men dette er tross alt *noe helt annet* enn en traktat. En traktat kan bare endres ved enstemmighet mellom partene, mens en kgl. res. klart nok også kan endres ved norske bestemmelser. Det eneste spørsmålet blir om man er nødt til å sirkulere endringsforslaget til de andre parter på forhånd — hvis man, eventuelt ved analogisk tolkning av art. 8,

vil komme til at også visse endringer av bergverksordningen er gjenstand for den samme behandlingsmåte som der er omtalt.

Forskjellen på traktatet og norsk kgl. resolusjon i dette tilfelle spiller også en vesentlig rolle når det er spørsmål om forholdet til andre bestemmelser i det norske lovverk, f.eks. naturvernbestemmelser. Hadde bergverksordningen vært en traktat, ville den antakelig i betydelig større utstrekning kunne oppfattes som en skranke for norsk lovgivning — i tilfelle der denne lovgivning på noen måte berører den virksomhet som drives innenfor bergverksordningens ramme. Det er tankevekkende her at man på sovjetisk side — når det gjøres innvendinger mot norsk lovgivning, og i realiteten norsk suverenitetsutøvelse på Svalbard — i stor utstrekning argumenterer på samme måte som Andenæs, nemlig som om bergverksordningen var en traktat.

### 6.3. IEA's langtidsprogram for energiforsyningen

I samme gate kan man også nevne Andenæs' synspunkter i samband med Norges godtakelse av langtidsprogrammet i *Det internasjonale energibyrå (IEA)*. Her blir det uten videre postulert at Norge hadde avgitt et traktatmessig bindende utsagn om tilslutningen, og at dette var i strid med Grunnlovens § 26 2. ledd. Dette ble påstått i en betenkning til Stortinget, innhentet etter initiativ visstnok av representanten Berit Ås fra SV. Ved Stortingets behandling av saken fikk imidlertid Andenæs' synspunkter bare tilslutning av SVs fraksjon i Stortinget. I mellomtiden hadde både daværende ekspedisjonssjef Eliassen i Utenriksdepartementet, Rettsavdelingen og jeg selv avgitt redegjørelser, som viste at Regjeringens behandlingsmåte hadde gode grunner for seg. Bl.a. hadde jeg henvist til at man hos Andenæs savnet en redegjørelse for de kriterier som i folkeretten måtte legges til grunn ved avgjørelse om en stat virkelig hadde avgitt et dispositivt utsagn på det folkerettslige plan — og m.a.o. gitt avkall på de suverenitetsbeføyelser som ellers skulle foreligge. Dette avviste Andenæs i en betenkning nr. 2 til Stortinget, der han uttalte at han ikke hadde trodd noen «for alvor» ville hevde at hele langtidsprogrammet ikke var rettslig bindende. Derfor hadde han ikke gått nærmere inn på problemet. En av mine anførsler ble avvist som uriktig, «som enhver med noe kjennskap til folkerett vet».

### 6.4. Oppfatningen om konsesjoner (tillatelser) som «tilsagn» fra staten

Man kan her også nevne Andenæs' opplysning i læreboka Statsforfatningen i Norge (5. utg. 1981 s. 484) om at staten gir et «tilsagn» til konsesjonsøkere når de meddeles en tillatelse til petroleumsvirksomhet. Jfr. nærmere her min kritikk i *Petroleumsrett* (1983) s. 133 flg.

### 6.5. *Generelt om tendensene til å anta at myndighetene er avtalerettslig bundet*

Alle disse tilfelle tilsier etter min oppfatning at et fundamentalt ledd har manglet: nemlig forståelsen av hvor betenkelig det isolert sett er at myndighetene og i siste instans de demokratiske organer anses for å ha mistet sin rett og plikt til å styre og ivareta interesser som det viser seg kan bli skadelidende. Derfor må det stilles relativt strenge krav før man kan anta at myndigheten er «forhandlet bort». Nøyaktig samme mangler i holdning og resonnement var etter mitt syn aktuelle i samband med den berømte Løvenskiold- eller Nordmarksavtale av 1971, som i mellomtiden er blitt klassisk i de forvaltningsrettslige pensa (jfr. min kritikk i *Makt og Rett* — om sikring av Oslomarka, 1972, s. 16–17, samt fremstillingen i de forvaltningsrettslige lærebøker: *Eckhoff*, forvaltningsrett s. 337–38 og *Frihagen*, forvaltningsrett I s. 264–65 og s. 277–78, jfr. også fremstillingen hos *Bernt C* s. 212–20).

Andre eksempler på den etter min mening uholdbare tendens til å gå for langt i å postulere at det foreligger dispositive utsagn — med tap av offentlig myndighet til følge — har vært oppe i rettspraksis. I de kjente avgjørelser i Rt 1971 s. 228, 1973 s. 107 og 1975 s. 620 har Høyesterett med rette avslått å godta at det forelå bindende dispositive utsagn om avkall på retten til utøvelse av offentlig myndighet. Også i det foran nevnte tilfelle med kommunale utbyggingsavtaler er det slik at de etter mitt syn uholdbare avtalekonstruksjoner har måttet stå tilbake i praksis.

### 6.6. *Særlig om diskusjonen forut for petroleumsskatteloven av 1975*

Her skal jeg nøye meg med enkelte bemerkninger om situasjonen forut for vedtakelsen av petroleumsskatteloven av 13. juni 1975. Lovavdelingen spilte her en særdeles viktig rolle. Betenkningen fra Brækhus var blitt sendt tre departementer, og det ble hevdet særdeles sterkt at det var utelukket å innføre særskatten med virkning for innehavere av eldre tillatelser på kontinentalsokkelen. Dette ble hevdet å være helt klart, og det skulle endog følge av «alminnelig sunn fornuft». Det hele var «så enkelt at det er noe pinlig» at man måtte bruke «høytidelig juridisk ekspertise» for å få sagt det. Det forhold at Stortinget — som jo tross alt har beskatningsmyndigheten — ikke hadde avgitt noe samtykke til avkall (jfr. Rt 1971 s. 228, der nettopp dette poeng ble avvist). Brækhus hevdet her (betenkningen s. 62) at man ikke hadde kontraktsfestet denne forutsetningen i konsesjonsvilkårene samt at det kunne være en viss tvil m.h.t. de konstitusjonelle og skattemessige problemer som en formell vedtakelse av et absolutt tak for statens andel ville innebære. Likevel skulle altså staten — stadig ifølge Brækhus — være blitt juridisk bundet og forhindret fra å øke skatten.

Jeg tok selv klart avstand fra Brækhus' synspunkter i den betenkning jeg fremla. Det samme gjorde Lovavdelingen. Det avgjørende måtte være at

de kompetente myndigheter overhodet ikke hadde satt noe på papir om at skatten ikke skulle forandres. Det forhold at man her hadde konsesjonsvilkår om en bestemt royalty eller produksjonsavgift — altså en avgift på bruttoen — kunne umulig pr. fortolkning innebære at man hadde sagt noe om begrensning av retten til å beskatte nettoutbyttet. Det gjaldt i tilfelle en forpliktelse med særdeles vidtgående innhold og særdeles vidtgående virkninger for den norske stat.

Skulle det virkelig ha foreligget enighet mellom oljeselskapene og staten om at staten *ved dispositivt utsagn* skulle forplikte seg juridisk til ikke å endre beskatningen, måtte dette nødvendigvis ha vært satt på papiret. Vi har her en situasjon som minner om et klassisk eksempel i norsk kontraktsrett når det gjelder avgjørelsen av om et dispositivt utsagn foreligger eller ikke: Er det ikke satt noe på papiret om et vesentlig vilkår som kjøpesummen vedrørende en fast eiendom, er det et meget sterkt indisium på at partene heller ikke har ment å binde seg rettslig. Og det forhold at man muligens var i tvil om det konstitusjonelt holdbare — og derfor unnlot å spørre rette vedkommende, altså Stortinget — kan umulig være noe argument *for* at en rettslig binding skulle anses for å foreligge.

Selv *moralske* betraktninger ble imidlertid skjøvet meget sterkt fram, i oljeselskapenes favør. Brækhus skrev i Arbeiderbladet 15.5.1975 som svar for sin betenkning at det hele var et spørsmål om «redelighet og god tro» mellom kontrahenter. Det het videre: «At Fleischer skal ha noen forståelse for en slik problemstilling er vel ikke å vente.»

Selv pleier jeg ikke å delta i en polemikk på et slikt plan, men tillot meg å bemerke i et tilsvarende at en noe mer seriøs argumentasjon kunne være på sin plass, siden adressatene ikke bare var personer som spiste formiddagsmat på instituttet. Det må være åpenbart at man også rent moralsk sett ikke kan godta at Stortinget blir bundet i et særdeles viktig spørsmål uten å ha fått seg problemstillingen forelagt, inklusive det moment at de aktuelle disposisjoner skulle være bindende og utelukke normale suverenitetsbeføyelser for all fremtid. Det er i realiteten en uakseptabel *prioritering av verdier* som her gjorde seg gjeldende — i negativ retning når det gjelder hensynet til norsk suverenitetsutøvelse — på samme måte som når Andenæs f.eks. antar at bergverksordningen for Svalbard er en «folkerettslig traktat» og derved bindende som sådan.

I den videre saksbehandling, som altså ga en meget solid tilslutning til det som var Lovavdelingens og min egen konklusjon, kunne flertallet i Stortingets finanskomité vise til følgende:

«*Komiteén* har mottatt og nøye vurdert grundige utredninger fra bl.a. Justisdepartementets lovavdeling, professor dr.juris Sjur Brækhus og professor dr.juris C.A. Fleischer. Forholdet har også vært drøftet i møter med representanter for flere departementer. Lovavdelingens utredning er trykt som vedlegg til proposisjonen» (Innst. O. nr. 60 for 1974–75 s. 19).

Etter å ha drøftet kompetansespørsmålet — der flertallet ikke behøvde ta «standpunkt til spørsmålet hvor vidtgående tilsagn et Storting her kan gi, uten å komme i strid med prinsippet i Grunnloven om at det enkelte Storting, for det enkelte år, skal fastsette skatten» — slo Finanskomitéens flertall klart fast at det her ikke forelå noe bindende tilsagn om at skatten ikke skulle økes:

«Efter de opplysninger som foreligger, er det efter *flertallets* oppfatning klart at det her hverken foreligger noe tilsagn fra Stortinget til oljeselskapene eller noe samtykke fra Stortinget til norske myndigheter til å forplikte Stortinget til å utøve skattemyndigheten på en bestemt måte i forhold til oljeselskapene. I dette ligger at Stortinget ikke er avskåret fra å vedta en særskatt for oljeselskapene, når Stortinget finner at det her foreligger et saklig og forsvarlig grunnlag for dette» (Innst. s. 19).

Flertallet sluttet seg etter dette til det som var Lovavdelingens og min egen konklusjon, og loven av 13. juni 1975 ble altså vedtatt med overveldende flertall. Som en illustrasjon av hvor viktig denne saken i praksis var, kan nevnes at oljeselskapene etter de daværende oljepriser kunne regne med å spare 25 milliarder kroner i skatt bare for Ekofiskfeltets vedkommende, dersom innvendingene mot særskatten hadde kunnet slå gjennom. Det ble imidlertid ikke engang reist noen rettssak angående lovens holdbarhet i forhold til Grl. § 97 (som i tilfelle måtte være hjemmelen for at særskatten ikke kunne innføres, som anført fra Brækhus' og oljeselskapenes side). Riktigheten av den konklusjon som Lovavdelingen og jeg selv hadde hevdet, ble altså stående uten at det engang ble nødvendig med noen domstolsprøvelse. En vesentlig inntektskilde for det norske samfunn, med beløp som i dag selvfølgelig er større enn dem man opprinnelig regnet med, ble sikret.

#### 6.7. Lovavdelingens rolle

Hos *Brækhus*, Tillatelser til utvinning av petroleum på den norske del av kontinentalsokkelen (betenknningen, i en ny utgave som ble utgitt og publisert i mars 1975) heter det følgende:

«Notatet (altså Lovavdelingens notat) ble jo avgitt efterat Finansdepartementet i møtene 27. november og 13. desember 1974 hadde advisert den nye særskatt. Under disse omstendigheter var Lovavdelingens konklusjon gitt: det ville ha oppstått en umulig politisk situasjon dersom Justisdepartementet hadde desavuert Finansdepartementet ved å uttale at den tilbakevirkende særbeskatning ville være grunnlovsstridig. Notatet har derfor fått et visst preg av prosedyre-innlegg for Staten — noe som først og fremst viser seg ved alle de viktige omstendigheter som blir forbigått i taushet» (s. 79).

Selv fant jeg grunn til å ta avstand fra disse bemerkninger på følgende måte:

«Det vesentlige nye (dvs. i annen utgave av Brækhus' betenkning) er ellers en polemikk mot Justisdepartementets Lovavdeling (s. 79). Bortsett fra en noe oppsiktsvekkende og misforstått insinuasjon om at Lovavdelingen skal ha uttalt seg med bundet mandat og ha tilpasset sin jus for å unngå en «politisk umulig situasjon» (s. 79), eller m.a.o. at Lovavdelingen ikke skal ha gitt uttrykk for det som etter dens vurderinger og elementær juridisk metode er det korrekte, synes heller ikke denne del av betenkningen fra Brækhus å inneholde noe nytt eller interessant i tillegg til hans uttalelser i utgaven av 13. desember 1974.

c. Angående dette noe eiendommelige forsøk på å så tvil om grunnlaget for Lovavdelingens uttalelse må det være riktig å peke på at Brækhus' påstander her klart er i strid med faktum. Dette gjelder allerede av den enkle grunn at Lovavdelingens uttalelse og konklusjon om skatteforslagets grunnlovsmessighet bygger på og stemmer med velkjente og sikre statsrettslige prinsipper. Dette vil fremgå av den følgende fremstilling. Uansett hvilken motivasjon Lovavdelingens folk måtte ha hatt — selv om de *virkelig hadde villet* la seg påvirke i retning av å avgi «prosedyreinnlegg for staten» og å unngå «politiske» situasjoner (slik Brækhus påstår s. 79) — hadde det vært fullstendig unødvendig å la seg påvirke når det gjelder det juridiske innhold. Både tradisjonelle og moderne statsrettslige synsmåter — slik man finner dem i rettspraksis og teori — gir uten noen som helst «prosedyre» klar dekning for skatteforslagets grunnlovsmessighet. Likeså gir en helt elementær og nøytral gjennomgåelse av rettskildematerialet full dekning for at Brækhus' gjengivelse av materialet er uriktig og misforstått når han søker å gi inntrykk av at materialet støtter den påstand at skatteforslaget kommer i konflikt med Grunnloven (jfr. nedenfor).

d. Det må i denne forbindelse være tillatt å gi uttrykk for en viss forbauselse: Brækhus — som overhodet ikke har noen bakgrunn i form av vitenskapelig produksjon på statsrettens område, og som (etter min mening feilaktig og i motsetning til det vitenskapelige syn f.eks. jeg selv har gått inn for, med en vesentlig bredere faglig virksomhet, omfattende så vel privatrettslige som offentligrettslige områder) har gått inn for å skille skarpt mellom privatrett og offentlig rett (inklusive statsrett) — begir seg altså ut av sin vanlige *rent* privatrettslige praksis med en bastant statsrettslig betenkning angående spørsmål av stor betydning. Like påfallende kan det synes at North Sea Operators Committee finner det formålstjenlig å henvende seg spesielt til Brækhus og fremlegge en betenkning om disse spørsmål fra en ren privatrettsjurist (som endog sammenlikner konsesjonene med eiendomssalg og taler om at de norske naturressurser «avhendes», se s. 68 og 84). Enn mer forbausende må det virke at den samme rettsvitenskapsmann finner grunn til å uttale seg så kategorisk i sitt fremstøt på Grunnlovens område at bl.a. Lovavdelingen — som har en betydelig kompetanse på dette felt — blir avvist med at den skal ha avgitt et prosedyreinnlegg, hvis konklusjon «var gitt» (s. 79) av politiske årsaker.

e. I tillegg kommer at det er velkjent at Lovavdelingen nettopp ikke tilpasser sine uttalelser på den nevnte måte, men bygger på det man har forsvarelig juridisk dekning for.

f. Denne digresjon til «forsvar» for Lovavdelingen var for så vidt unødvendig. Alle som har kjennskap til de faktiske forhold, og til elementær norsk stats- og forvaltningsrett, vil se at Brækhus' påstander er uholdbare. Det vil fremgå at Lovavdelingens synspunkter er bygd på og i samsvar med

forsvarlig juridisk metode og anvendelse av rettskildematerialet, i motsetning til den jus som her er fremlagt av Brækhus. Det er imidlertid grunn til å si fra fordi Brækhus' forsøk på med slike argumenter å så mistillit til Lovavdelingens uttalelse og å skape tiltro til sin egen, kan skape misforståelser hos dem som ikke har den profesjonelle juridiske kyndighet på statsrettens område (og f.eks. påvirke den politiske beslutningsprosess og opinionsdannelse) (Vedlegg til Innst. O. nr. 60 for 1974–75 s. 105–106).

Det er etter mitt syn ingen motsetning mellom den oppfatning det her — både i det siterte og den nærværende artikkel — er gjort gjeldende vedrørende Lovavdelingens generelle pålitelighet og profil, og på den annen side den kritikk jeg har ment å ha grunnlag for når det gjelder enkeltepiser og enkelte medarbeidere i komplekset omkring Grl. § 105 (jfr. her min fremstilling i LoR 216 og ekspedisjonssjef *Rognliens* kommentar i LoR 235, jfr. også det etter min oppfatning noe mer spesielle innlegg av nåværende høyesterettsdommer *Hellesylt* i LoR l.c.s. 228).

Det er her også på sin plass å trekke forbindelseslinjen til en fremstående teoretiker og tidligere ekspedisjonssjef nettopp i Lovavdelingen, nemlig *Augdahl*. Augdahls innsats — som jeg selv har bygd meget på — besto også i påpekingen av uheldige sider ved vårt alt for snevre juridiske miljø, og at teoriens «vildskudd» hadde fått spille en uforholdsmessig stor rolle (se *Rettskilder*, 3. utg. 1961, s. 187–88). Både gjennom sitt grunnleggende virke i Lovavdelingen og senere har Augdahl bidratt uhyre meget til å holde norsk lovgivning og rettsliv på et forsvarlig nivå, og uten å fremsette åpenbart uholdbare synspunkter som en rekke «venner» senere går sammen og skaper glorie omkring. En realistisk bedømmelse av tilstanden i norsk rettsvitenskap, og spesielt svakhetene der, kommer ikke utenom «vennenes» betydning. Sådanne er ikke inne i bildet for Lovavdelingens vedkommende på samme måte som vi har opplevd i relasjon til enkelte teoretikere. Men dette bidrar vel egentlig til å sette forholdene i relieff og understreke avdelingens preg av seriøsitet.

## 7. Tradisjonen fra Augdahl

Augdahls innsats har vært av meget vesentlig betydning. Den fortjener en helt annen og mer positiv omtale enn meget av den unyanserte jubel som ellers tildeles enkelte festskriftmottakere. Kontrasten her forteller meget. Og det er ikke bare smigrende for juristmiljøet eller spesielt Det juridiske fakultet i Oslo.

Augdahls betydning for forståelsen av Grl. §§ 97 og 105 gjelder både den rolle han har spilt i *lovgivningssammenheng* — som ekspedisjonssjef i Lovavdelingen og dermed i relasjon til en rekke lover — og det standpunkt han tidlig tok i retning av en «*standardteori*» for Grl. § 97: Bare de urettferdige inngrep kan tenkes å være i strid med grunnlovsparagrafen.



Hans artikkel i Rt. 1935 s. 33 er i realiteten kanskje viktigere og mer banebrytende enn Knophs senere bok «Rettslige standarder». Augdahls artikkel er også preget av hans stringens når det gjelder å skille ut den *uegentlige tilbakevirkning* — dvs. inngrep i eksisterende rettigheter, som hans artikkel gjaldt og hvor lovgiverens frihet må være hovedsynspunktet. Den fundamentale sontring her ble senere — etter mitt syn — oversett og rotet bort i uklarerheter og manglende forståelse for konsekvensene i den «herskende teori» vi beklageligvis lenge hadde i Norge (Castberg-Andenæslinjen). Manglende forståelse for Augdahls syn var en viktig årsak til utglidningen. Dette gjaldt f.eks. når det ble påstått at en offentlig tillatelse gitt som «enerett» var en «kontraktsmessig rett» og dermed beskyttet mot ny lovgivning.

Det er en vesentlig sammenheng mellom utviklingen av nye og bedre synsmåter om Grl. §§ 97 og 105 og den side av Augdahls innsats som gjelder kritisk holdning overfor den juridiske teori og dennes utslag i et lite rettssamfunn som det norske — med den nevnte advarsel mot «teoriens vildskudd» (Rettskilder, 3. utg. 1961 s. 187–88). Også her har jeg bygd meget på hans synspunkter i min egen produksjon (jfr. således Grunnlovens grenser, 1968, s. 139 flg. og Norsk ekspropriasjonsrett, 1978, s. 277 flg.). Dette har kanskje mindre å gjøre med Lovavdelingen, men var ikke mindre vesentlig i det oppgjør med foreldet teori og den tilpasning til moderne lovgivningspraksis som måtte foretas. Som litt malurt i begeret må det nok sies at vi har hatt enkelte — både i Lovavdelingen og i Høyesterett, for den saks skyld — som ikke helt ut forsto betydningen av Augdahls advarsel. Dette har medvirket til at «vildskuddene» fikk spre seg.

# Stortinget og Lovavdelingen – noen refleksjoner om juss og politikk

ARNE FLIFLET

1.

Politisk strid blir ofte utkjempet med juridiske våpen: Rettslige argumenter blir trukket inn i politikken som «grunnlag for legitimitet» eller som «arsenal av argumenter» osv. (Eckhoff, Juss og politikk, s. 18). Maktkampen mellom Storting og Regjering i forrige århundre er et godt eksempel på det. Men vi behøver ikke gå så langt tilbake for å hente eksempler på at jussen kan ha betydning i politikken. For politikere kan jussen alt etter omstendighetene være nyttig eller ubehagelig. Klart er det at alle parter i det politiske liv fra tid til annen tar jussen i bruk i sin politiske argumentasjon. Da vil vanlige juridiske tolkingsprinsipper lett komme «i skyggen av det politisk hensiktsmessige» (jfr. Andenæs, Statsforfatningen, Oslo 1981, s. 21). At det er slik betyr naturligvis ikke at all juss i politikken blir uten verdi fordi den er diktert av kortsiktige politiske målsettinger. Selv om rettsreglene gir rom for meningsforskjell om hvilken vekt de reale hensyn skal tillegges, er det (heldigvis) mulig å si noe om hva som er «god» eller «dårlig» juss.

De standpunkter til rettsspørsmål som kommer frem i lovforarbeider og rettspraksis har naturligvis stor vekt i senere avgjørelser som blir tatt til rettsspørsmål. Men også oppfatninger som kommer til uttrykk i rettsvitenskapelige arbeider kan få stor betydning (Eckhoff, Rettskildelære, Oslo 1971, s. 227 flg.). Særlig gjelder dette når domstolene skal treffe sine avgjørelser.

For Stortinget vil den juridiske argumentasjonen ikke ha samme interesse som for domstolene. De avgjørelser Stortinget treffer, som lover, skatte- og avgiftsvedtak, bevilgningsvedtak osv. er ikke underlagt de samme rettslige begrensninger som domstolene er når de treffer sine avgjørelser. For Stortinget vil som regel bare forfatningen sette grensene, og da gir reglene ofte et stort spillerom for politiske prioriteringer. Dermed vil den rent juridiske argumentasjon bli tillagt mindre vekt (jfr. Andenæs, Statsforfatningen, s. 19). For Stortinget blir m.a.o. problemstillingen og perspektivet annerledes enn når domstolene treffer sine avgjørelser.

Selv om Stortinget som hovedregel har stor rettslig frihet når det skal ta standpunkt i en sak, vil juridisk argumentasjon likevel både kunne ha interesse og få betydning. F.eks. vil utformingen av en lovtekst også innebære et stykke «juridisk håndverk». For at en lov skal nå sitt mål må man være omhyggelig med utformingen av lovteksten, og utformingen vil i stor grad dikteres av juridisk faglige betraktninger. Det er derfor naturlig at Stortinget lytter til den juridiske ekspertise ved utformingen av lover. Gjøres ikke det, vil loven kunne bli et slag i luften — eller skape komplikasjoner i og for rettshåndhevelsen.

Også ellers tar Stortinget stilling til rettsspørsmål. Det kan være forfatningsspørsmål eller alminnelige lovtolkings spørsmål. Bakgrunnen for at Stortinget tar stilling til rettsspørsmål kan være forskjellig. Det kan være et ønske om at Stortinget gir uttrykk for en rettsoppfatning, selv om dette neppe skjer ofte. Et litt spesielt tilfelle kan nevnes her: I den såkalte «Hardangersvidda-saken» (St.meld. nr. 43 for 1978–79 og Innst. S. nr. 361 for 1978–79) pekte Lovavdelingen i en uttalelse av 23. mai 1979 til Stortingets kommunal- og miljøvernkomite på at en klargjøring av spørsmålet om rekkevidden av naturvernlovens § 3 «eventuelt kunne skje ved at Stortinget (Stortingskomiteen) under behandlingen av Stortingsmeldingen gir uttrykk for hvordan man prinsipielt ser på spørsmålet om ...». Denne uttalelsen fikk representanten Røssum til å uttale at «eg tykkjer dette er ein underleg måte å klårgjera noko slikt på» (Stort.Forh. 1979 s. 338). (Rettskildepblemene omkring uttalelser fra Stortingets side har i den senere tid vært gjenstand for debatt, se Boe, Smith og Stavang i TfR 1982 s. 723 flg., 1983 s. 230 flg. og 1984 s. 170 flg., jfr. Boe, Distriktenes utbyggingsfond, Oslo 1979, og artikkel i Jussens Venner 1981 s. 235 flg.)

I enkelte tilfeller utgjør Stortingets medvirkning et nødvendig ledd i den forvaltningsmessige behandling av en sak, f.eks. i vassdragsreguleringsaker. Videre vil rettslige spørsmål kunne dukke opp i forbindelse med Stortingets konstitusjonelle og politiske kontroll med regjering og forvaltning. Stortinget må også fra tid til annen ta stilling til hvordan de regler er å forstå som er bestemmende for Stortingets egen saksbehandling og kompetanse.

Stortinget som lovgiver er bare bundet av forfatningen og visse folkerettslige prinsipper. Når det gjelder forholdet til private borgere og institusjoner, er ikke Stortinget suveren i sin tolking av de forfatningsrettslige og folkerettslige rettskilder. Stortinget må respektere domstolenes avgjørelser i konkrete rettsvister og kan i strid med domstolenes rettsoppfatning av slike rettskilder bare trumfe sin vilje gjennom ved å endre Grunnloven. Tilsvarende gjelder i forhold til vanlig lov når Stortinget eller dets organer opptrer på annen måte enn som lovgiver.

Når det i Stortinget skal tas stilling til rettsspørsmål, vil det være behov for å innhente uttalelser fra juridisk kompetent hold. Flere av våre juridiske

professorer har gjennom årene avgitt uttalelser etter anmodning fra Stortingets organer. Det hender også at Stortinget henvender seg til Justisdepartementets Lovavdeling og ber om uttalelse derfra. Det kan også hende at det foreligger uttalelser fra forskjellig juridisk hold når Stortinget får en sak til behandling, uten at Stortinget selv har bedt om uttalelsen. I alle disse tilfelle vil de juridiske uttalelser som er avgitt kunne få betydning for behandlingen og utfallet av saken i Stortinget.

I denne artikkel skal jeg søke å belyse hvordan Stortinget har sett på Justisdepartementets Lovavdeling i andre saker enn lovsakene. I et historisk perspektiv — som man jo bør ha ved et jubileum — er det naturlig først å se hen til Stortingets behandling av bevilgningssakene som førte til opprettelsen, først av Lovkontoret i 1885 og dernest av Lovavdelingen i 1899. Dernest skal jeg se nærmere på fem forskjellige saker der uttalelser fra Lovavdelingen skulle komme til å spille en sentral rolle. Jeg har ikke foretatt systematiske undersøkelser med sikte på å kunne gi en uttømmende oversikt over når Lovavdelingens uttalelser har vært gjenstand for omtale under Stortingets behandling av saker. Det er imidlertid på det rene at Stortinget (særlig komiteene) i en rekke tilfeller har henvendt seg til Justisdepartementet med anmodning om å få Lovavdelingens redegjørelse om konkrete rettsspørsmål. Fra Stortingets side skjer vanligvis henvendelsene direkte fra komiteene til departementet. Systematiske undersøkelser om når dette har skjedd har jeg ikke foretatt.

Sider ved forholdet mellom Stortinget og Lovavdelingen er belyst av daværende byråsjef i Lovavdelingen Audvar Os i en artikkel i Lov og Rett 1962 s. 241–249 om «Lovforberedelsen». Også Forvaltningskomiteens innstilling fra 1957 tar opp dette forholdet, se særlig s. 22–23. I et uttrykt notat av 15. mai 1984 til Stortingets presidentskap drøfter Stortingets kontorsjef spørsmålet, på bakgrunn av saken om helseloven, se nedenfor pkt. 6.5. I et annet uttrykt notat av 7. juni 1984 til Stortingets presidentskap har Stortingets kontorsjef gitt en oversikt over tilfeller der det fra Stortingets side har vært innhentet uttalelser fra juridisk faglig hold. Stortingets kontorsjef skriver her at i perioden etter 1960 «er det tydelig at de tilfelle hvor det er innhentet juridiske utredninger fra Stortingets side, knytter seg til utredninger innhentet til bruk for komiteene med Presidentskapets samtykke». Han peker videre på at «slike innhentelser av utredninger synes også å ha vært det alminnelige i tiden forut for 1960 — ...». I notatet nevnes ellers ti tilfeller der juridiske uttalelser er innhentet, i de fleste tilfeller er det juridiske professorer som har vært konsultert. Lovavdelingen er ikke nevnt blant disse tilfellene. Lovavdelingens rolle (i lovforberedelsen spesielt) er også omtalt i Innst. O. nr. 123 (1936), jfr. Ot.med. nr. 1 (1936). Av interesse er også to utrykte brev fra statsministeren (Einar Gerhardsen) til Stortingets presidentskap av henholdsvis 11. januar 1957 og 11. februar 1959.

## 2.

Som nevnt vil de standpunkter som tas til rettsspørsmål ofte kunne avhenge av hvilken plass vurderingene har i tolkingsprosessen. I mange tilfeller vil det være stor plass for politiske vurderinger av forskjellig karakter. Men selv om et standpunkt til et tolkingsproblem bare i liten grad rommer politiske vurderinger, kan det standpunkt som blir tatt, få betydning i den politiske strid mellom Regjeringen og opposisjon. Lovavdelingen har i de 100 år siden opprettelsen av Lovkontoret i 1885 arbeidet innenfor et politisk spenningsfelt, men det er bemerkelsesverdig hvor uavhengig og selvstendig avdelingen har kunnet markere seg. Sett fra Stortingets side synes avdelingen alltid både å ha vært respektert og akseptert for sitt faglige arbeide. Samtidig har det også vært fremholdt at Lovavdelingens kompetanse ikke omfatter mer enn nettopp det juridisk faglige. Både for Stortinget og Lovavdelingen kan nok denne presisering av kompetanseområdet være en fordel. Selv om Lovavdelingens faglige integritet i nevneverdig grad ikke har vært trukket i tvil, har det vært understreket, når avdelingens standpunkter har blitt trukket inn i den politiske strid, at den juridisk faglige argumentasjon bare et stykke på veg kan være avgjørende. Dermed har Lovavdelingen fått et område «for seg selv» — som også blir godtatt når det blåser opp til politisk kamp. Det har i enkelte forbindelser — med rette — vært fremholdt at det kan gjøres gjeldende også andre relevante og velfunderte oppfatninger enn de rettslige.

## 3.

Oppfatningene om Lovavdelingen i Stortinget synes å ha endret seg lite siden opprettelsen av Lovkontoret i 1885.

Dannelsen av et eget lovkontor i Justisdepartementet i 1885 hadde sin bakgrunn i økningen i lovgivningsarbeidet. Selv om Justisdepartementet, dengang som nå, ikke var det eneste departement som forberedte lovgivningstiltak, skapte den omfattende lovgivningen på prosessens, strafferettens og sivilrettens område et behov for en egen administrativ enhet i Justisdepartementet som spesielt hadde lovforberedelse som ansvarsområde. Frem til 1885 lå departementets lovsaker under 2. sivilkontor.

Det var de omfattende aktuelle og planlagte lovgivningstiltak som var hovedbakgrunnen for opprettelsen av Lovkontoret i 1885. Ønsket om å ha en sakkyndig instans som kunne avgi uttalelser om alminnelige lovtolkings-spørsmål nevnes også i begrunnelsen for opprettelsen av Lovkontoret, men dette behov har ikke vært noe avgjørende moment. Responsumvirksomheten er nærmest bare nevnt som et bimoment. (Se Sth. Prp. No. 8 (1885) Om Gagelisterne, s. 71 flg.)

Jeg har ikke kunnet finne noe som tyder på at opprettelsen av Lovkontoret har hatt noen sammenheng med systemskiftet i 1884. I proposisjonen (s. 75) nevnes dog at det hadde vært mest ønskelig å opprette en egen avdeling for lovsakene. Når Regjeringen bare foreslo bevilget penger til et byråsjefembete, hadde det sammenheng med at man anså det for ønskelig å gå skrittvis frem. Bl.a. ønsket Justisdepartementet først å høste erfaring med «hvilken Virkning Grundlovsbestemmelsen om Statraadernes Deltagelse i Stortingets Forhandlinger maatte komme til at øve med Hensyn til Arbeidsordningen under Departementet».

I Stortinget møtte Regjeringen ingen motstand mot forslaget om et eget Lovkontor i Justisdepartementet. Regjeringens bevilgningsforslag gikk greit gjennom både i budsjettkomiteen og i Stortinget. (Se Indst. S. No. 152 (1885).)

I 1895 ble det gjort et forsøk på å styrke Lovkontoret og omdanne dette til en avdeling. Regjeringen Stang foreslo bevilget penger til et ekspedisjonssjefembete og et nytt byråsjefembete. (Se Sth. Prp. Nr. 8 (1895) Om Gage-listerne s. 39 flg.) Forslaget oppnådde imidlertid ikke tilslutning i Stortinget. (Se Indst. S. No. 173 (1895) s. 485 flg. og Forh. Sth. 1895 s. 911-914.)

Om dette var utslag av alminnelig sparepolitikk eller om det var det spente forholdet mellom Storting og Regjering som var årsaken til bevilgningsnektelsene, er ikke klart, men her kan vel ha vært flere samvirkende årsaker. Fra Regjeringens side ble det anført som et argument for opprettelsen av ekspedisjonssjefembetet at man pga. lønnsforholdene var engstelig for å miste sjefen for Lovkontoret. Dette argument kunne Stortinget akseptere, men bare med den følge at byråsjefen (Beichmann) fikk et personlig lønnstillegg på 1600 kroner pr. år.

Fire år senere fikk imidlertid Regjeringen gjennomslag for ønsket om å styrke Lovkontoret. Venstreregjeringen Steen fremmet i 1898 forslag om en styrking av lovgivningsarbeidet under Justisdepartementet. (Se Sth. Prp. No. 1 Hovedpost III Kap. 5 (1898/99) ang. «Udgifter ved kongelige og parlamentariske Kommissioner m.v. ...» s. 9-11.)

Regjeringens forslag gikk ut på at det skulle opprettes en permanent lovkomite som skulle ha som hovedoppgave å forberede Justisdepartementets lovsaker. Denne lovkomiteen skulle besettes med tre medlemmer, og to av medlemmene skulle ikke ha sin yrkesbakgrunn i Justisdepartementet. Lovkontorets byråsjef skulle være komiteens tredje medlem. Ideen til en slik lovkomite har Justisdepartementet åpenbart hentet fra Sverige og Finland som allerede da hadde en ordning med en «lagberedning».

I Stortinget ble forslaget fra Regjeringen møtt med stor skepsis. Saken ble gjenstand for behandling både i budsjettkomiteen og i gasje- og pensjonskomiteen. Under budsjettkomiteens behandling av saken i første omgang ble det akseptert en ordning med en midlertidig komite. (Se Indst. S. nr. 87 (1898/99) s. 191-195.) Tanken var at denne midlertidige komite

skulle søke å få unna det pågående lovgivningsarbeidet som hadde hopet seg opp.

Da budsjettkomiteens innstilling ble behandlet i Stortinget, viste det seg imidlertid at uviljen der mot en lovkomite var enda større. (Se Forh. Sth. (1898/99) s. 556 flg.) Under behandlingen i Stortinget ble det, i likhet med det som var fremholdt under komitebehandlingen, bl.a. uttalt en frykt for at en slik spesialisert lovkomite av jurister ville føre til en ensidig juridisk behandling av lovarbeidet, noe som kunne hindre eller i alle fall vanskeliggjøre muligheten for Stortingets innflytelse på lovarbeidet. Ut fra dette mente Stortinget at det var bedre å styrke lovgivningsarbeidet innenfor departementet.

Stortinget utsatte saken og den kom opp til ny komitebehandling, nå i gasje- og pensjonskomiteen, og det ble senere på våren fremsatt forslag om at det skulle bevilges midler til et ekspedisjonssjefembete og et nytt byråsjefembete. (Se Indst. S. nr. 138 (1898/99) s. 364–365.) Da saken kom opp i Stortinget den 10. mai 1899 (se Forh. St. (1898/99) s. 1515 flg.), forelå to innstillinger, innstillingen fra budsjettkomiteen med forslag om en midlertidig lovkomite og innstillingen fra gasje- og pensjonskomiteen med forslag om bevilgninger til et ekspedisjonssjefembete og et byråsjefembete. Justisministeren ga uttrykk for at han foretrakk de to nye embetene fremfor en lovkomite som forutsattes bare å skulle være midlertidig. Debatten bar ellers preg av at pengene i 1899 ikke satt løst i Stortinget. Forslaget om den midlertidige lovkomite falt, og mot 22 stemmer bevilget Stortinget penger til de to foreslåtte embeter. Dermed var det økonomiske grunnlag for en egen lovavdeling lagt. (Se Forh. Sth. s. 1522.)

#### 4.

Som nevnt ble responsumvirksomheten til Lovkontoret nevnt som et bimoment ved opprettelsen av kontoret i 1885. Også i 1895 og i 1899 ble det henvist til denne side ved virksomheten, men det er åpenbart at denne side ved arbeidet ikke var noen sentral begrunnelse ved opprettelsen av avdelingen. En responderende instans kan lett utvikle seg til en institusjon med selvstendig politisk betydning. Jeg har imidlertid ikke kunnet finne noen uttalelser i Stortinget som tyder på at man næret noen slik frykt. Frykten for at den juridiske ekspertise skulle få for stor innflytelse, førte til at vi ikke fikk noen lovkomite etter svensk mønster. Men det var lovgivningsarbeidet man da hadde i tankene — ikke responsumvirksomheten.

#### 5.

Selve ideen bak og grunnlaget for dannelsen av Lovkontoret og senere Lovavdelingen var at man skulle skape en administrativ enhet som ikke bare

var spesialisert med hensyn til saksområde, men også med hensyn til funksjon. For så vidt var Lovkontoret en nydannelse i departementsstrukturen. (Se Benum, Sentraladministrasjonens historie, bind 2, s. 308.)

Både fra regjeringens og fra Stortingets side ble det i 1885, 1895 og 1899 understreket meget sterkt at Lovkontoret (avdelingen) måtte besettes med faglig sett dyktige jurister. Denne fremheving av at juridisk faglig dyktighet måtte prege Lovkontoret og Lovavdelingen understreker at institusjonen skulle arbeide med de teknisk juridiske sider ved lovendringsarbeidet.

Lovkontoret har m.a.o. helt fra opprettelsen av vært betraktet som et organ innenfor et departement, underlagt statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar. Fra Stortingets side har det vært ønske om å ha klare styrings- og ansvarslinjer. Særlig klart kom det frem i 1898/99 da forslaget om lovkomite ble behandlet. Samtidig synes det å ha vært akseptert at det arbeid kontoret og avdelingen skulle utføre har en faglig side som innebærer at de standpunkter som tas til rettsspørsmål skal kunne skje uavhengig av politisk påtrykk fra departementets ledelse. Det har m.a.o. allerede fra starten av vært erkjent at avdelingens arbeid bare delvis kunne la seg dirigere og diktere av politisk styring, fordi arbeidets innhold måtte bli diktert ut fra juridisk faglige kriterier.

De fem sakene jeg nå skal se nærmere på kan belyse hvilke problemer som kan oppstå når Lovavdelingen blir trukket inn i debatten om saker som er gjenstand for sterk politisk uenighet i Stortinget.

## 6. Fem eksempler

### *6.1. Et lovforslag om innførselsforbud for trelast*

I 1932 foreslo Bondepartiregjeringen en midlertidig lov om innførsel av trelast m.v. Bakgrunnen var et ønske om å beskytte norsk trelastproduksjon. Under behandlingen i den forsterkede skog- og vassdragskomite ble det klart at lovforslaget neppe ville oppnå flertall, og under behandlingen i Odelstinget gjorde talsmann for Regjeringen det klart at dersom forslaget ikke ble vedtatt, ville Regjeringen gå av. (Se Forh. Ot. 1932 s. 341 flg. og s. 362 flg.)

Fra Regjeringens side ble det ansett som meget viktig at det kunne bli truffet bestemmelser om å begrense importen av forskjellige typer trelast. Gjennom den foreslåtte lov ønsket Regjeringen å skaffe seg en hjemmel for å regulere trelastimporten.

Da det bar mot regjeringskrise, ble det fra flere hold påpekt at Regjeringen allerede hadde en mulig hjemmel for en importregulering i en generell lov om innførselsforbud av 1918 (lov Nr. 5 av 22.3.1918). Representanten Johan Ludvig Mowinckel (V) fremsatte derfor forslag om at Regjeringens forslag ble henlagt under henvisning til at loven av 1918 «vil kunne anvendes av Regjeringen til iverksettelse av de skritt som måtte ansees på-



krevd til beskyttelse av de interesser det her gjelder». Mowinckels forslag inneholdt en begrunnelse hvor det ble gitt uttrykk for en bestemt lovforståelse. Representanten C. J. Hambro (H) fant det også noe problematisk å gå inn på et slikt forslag. Etter hans oppfatning inneholdt forslaget «i selve sin formulering en lovfortolkning som jeg tror er omtvistelig». Hambro uttalte bl.a.:

«Og jeg tror at en lov av denne art, eller en henvisning til kriseloven av 1918 — hvis realitet de siste talere har belyst tilstrekkelig — er en meget lite ønskverdig nødutvei å gå på for Odelstinget, forinnan man har fått en betenkning fra Justisdepartementet eller fra en annen kompetent instans om at denne lov ansees for å være fyldestgjørende for øiemedet.»

Fra enkelte andre representanter ble det påpekt at en slik uttalelse om et lovtolkings spørsmål i vedtaks form i Odelstinget var problematisk fordi man dermed koblet ut Lagtinget. Dette ble imøtegått av Mowinckel som mente at det her ikke var «tale om å fortolke nogen lov», men bare å peke på at Regjeringen i en gjeldende lov hadde «det nødvendige instrument i sin hånd til å foreta de restriksjoner det her gjelder». Odelstinget vedtok å utsette saken i påvente av en uttalelse fra Justisdepartementet.

Bare tre dager senere kom saken igjen opp til behandling i Odelstinget. Representanten Mowinckel innledet debatten den 4. mars 1932 slik:

«Siden vi sist behandlet denne lov og utsatte dens behandling, er det innløpt en skrivelse fra Justisdepartementets lovkontor, som bekrefter den oppfatning som foranlediget fremsettelsen av mitt forslag, at loven av 22. mars 1918 er brukbar i forbindelse med de spørsmål det her gjelder.»

Mowinckel avsluttet sitt innlegg med å fremsette følgende forslag:

«Under henvisning til Justisdepartementets uttalelse om loven av 22. mars 1918, hvorefter denne vil kunne anvendes til beskyttelse av de interesser som omfattes av forslaget til midlertidig lov om regulering av innførsel av trelast m.v., henlegges dette lovforslag.»

Under debatten som fulgte ble det fra Regjeringens side presisert at man ville akseptere en henleggelse av Regjeringens forslag på de premisser det her ble lagt opp til. Mowinckels forslag møtte en viss motstand, men Lovavdelingens faglige vurderinger ble ikke trukket i tvil. Motviljen mot Mowinckels forslag gikk på at man fryktet at forslaget ville innebære at Odelstinget ble gjort medansvarlig for en lovforståelse som man mente administrasjonen selv måtte ta det fulle og hele ansvaret for. Med sikker sans for det formelle fremholdt C. J. Hambro:

«Ved å stemme for Mowinckels forslag gir man Regjeringen intet som ikke Regjeringen allerede har. I det øieblikk Justisdepartementet har avgitt den betenkning, at loven av 1918 kan anvendes på dette tilfelle, er det jo derigjennom konstatert, at Regjeringen har den fullmakt, og det som skjer ved at man vedtar Mowinckels forslag det er bare, at Stortinget erkjenner å ha mottatt meddelelsen om denne Justisdepartementets oppfatning og bøier sig for den.»

Mowinckels forslag ble vedtatt med stort flertall.

Under debatten ble det understreket at Regjeringen innto for Lovavdelingens standpunkt — og således måtte ta ansvaret for dette. Regjeringen måtte selv også ta ansvaret for hvordan loven av 1918 ble anvendt.

Saken illustrerer Stortingets ønske om å markere hvor det politiske og parlamentariske ansvar ligger. Odelstinget aksepterte Lovavdelingens syn som uttrykk for hva regjeringen mente, men bøyde seg ikke for noen «overordnet» autoritet. Det ble ikke antydning noe om at Lovavdelingens lovforståelse var politisk motivert — i den forstand at standpunktet var motivert ut fra et ønske om å redde regjeringen. Lovavdelingens uttalelse muliggjorde en «ærefull» retrett for Regjeringen. Den kunne, pga. uttalen fra Lovavdelingen, akseptere at dens lovforslag ble henlagt i Odelstinget.

#### *6.2. Grunnlovens § 66 og adgangen til å anlegge mortifikasjonssak for de alminnelige domstoler*

Spørsmålet om stortingsrepresentantenes ansvarsfrihet for meningsyttringer har vært oppe for domstolene flere ganger. I 1953 kom spørsmålet opp til behandling også i Stortinget. Bakgrunnen var at stortingsrepresentant Wright i en stortingsdebatt om landssvikoppgjøret i januar 1952 hadde uttalt seg på en måte som hans medrepresentant, lensmann Bunkholt, fant ærekrenkende. Saken fikk et etterspill, og den kom bl.a. til behandling i Stortingets presidentskap. Presidentskapet oversendte saken til Justisdepartementet ved ekspedisjon av 1.2.1952. I oversendelsen het det at Stortinget var «interessert i å få en redegjørelse vedrørende en representants stilling etter Grunnlovens § 66, idet en særlig ønsker å belyse den juridiske side av Grunnlovens bestemmelse om at «de ei heller udenfor Stortingets Forsamlinger kunne drages til Ansvar for deres der ytrede Meninger»».

I brev av 27. mai 1952 oversendte Justisdepartementet en P.M. utarbeidet i Lovavdelingen.

Det spørsmål som særlig skulle bli gjenstand for uenighet og strid, var hvorvidt en uttalelse av en stortingsrepresentant i Tinget kunne gjøres til gjenstand for et mortifikasjonssøksmål for de alminnelige domstoler. I sin P.M. konkluderte Lovavdelingen med at det neppe forelå «tilstrekkelig hjemmel for å avskjære slike søksmål». Lovavdelingen så tungtveiende grunner mot å tillate mortifikasjonssøksmål, men mente at hensynet til den som følte seg krenket måtte veie tyngst i den interesseavveining som måtte foretas. (Lovavdelingens P.M. er inntatt i Dokument nr. 5 (1952).)

Spørsmålet kom til behandling i utenriks- og konstitusjonskomiteen, som avga innstilling den 19. juni 1953. (Innst. S. nr. 180 (1953).) Ordfører for saken var C. J. Hambro, og det ble under stortingsdebatten fra mange hold fremholdt at komiteinnstillingen i det vesentlige var Hambros verk. (Dok. 5, Innst. S. nr. 180 og stortingsdebatten er inntatt i et eget hefte om «Ytringsfriheten i Stortinget etter grunnlovens § 66», utgitt i 1953.)

I komiteinnstillingen ble det innledningsvis slått fast at komiteen hadde valgt et «noget annet utgangspunkt» enn Lovavdelingen. I komiteinnstillingen het det:

«Lovavdelingen har, naturlig nok, drøftet de juridiske teorier. Utenriks- og konstitusjonskomiteen har søkt å stille paragrafen i dens historiske perspektiv og vurdere den etter dens ideinnhold og den politiske betydning belyst også ved konstitusjoell praksis, hvor sådan finnes.»

Utenriks- og konstitusjonskomiteen så Grunnlovens § 66 også i sammenheng med reglene om riksrettsansvaret. Komiteen ga en utførlig historisk redegjørelse for saken, og kom til den motsatte konklusjon av det Justisdepartementets lovavdeling hadde kommet frem til. Utenriks- og konstitusjonskomiteen innstilte til Stortinget å fatte et vedtak der Stortinget skulle uttale som sin oppfatning at ansvarsfriheten for «ytrede meninger» i Grunnlovens § 66 utelukket «ethvert søksmål for de vanlige domstoler, det være seg til straff, erstatning eller mortifikasjon». Utenriks- og konstitusjonskomiteen syntes ikke å være fremmed for det interesseavveiningspunkt som Lovavdelingen la til grunn, men komiteen la avgjørende vekt på hensynet til Stortinget og stortingsrepresentantenes ytringsfrihet. Lovavdelingen hadde fremhevet hensynet til Stortingets uavhengighet av den utøvende makt. Dette var nok et moment, men det primære etter utenriks- og konstitusjonskomiteens oppfatning var at Grunnloven hadde hatt for øye «selve ytringsfrihetens ide».

Det er kanskje ikke så rart at Lovavdelingen og utenriks- og konstitusjonskomiteen kom til forskjellige resultater. Det var åpenbart synet på vektleggingen av de ulike reale hensyn som var utslagsgivende for meningsforskjellen. For Lovavdelingen veide hensynet til den krenkede tyngst. At dette synspunkt skulle bli utslagsgivende, synes for øvrig å være i samsvar med Lovavdelingens generelle holdning. Tidligere underdirektør i Justisdepartementets lovavdeling, nåværende høyesterettsdommer Jan Skåre, har sagt at «det er i og for seg klart at i enkelte av de generelle saker som forberedes i Lovavdelingen, er det et hovedhensyn å beskytte enkeltindividets interesser» (Lov og Rett 1979 side 399, også inntatt her).

Under stortingsdebatten ble det fra flere talere understreket at Stortingets oppfatning i saken bare ville være en meningsytring. Også Hambro ga uttrykk for at Stortingets oppfatning ville være en «meningsuttalelse» som ikke ville være «bindende for domstolene». Flere talere understreket imidlertid at Stortingets syn burde gjøres kjent. Dersom domstolene skulle være av en annen oppfatning, «da ville det være nødvendig for et kommende storting, å forandre den nåværende ordlyd av Grunnlovens § 66, for å gjøre det så uomtvistelig som det kan gjøres, at den har absolutt betydning» (Hambro, Forh.Stort. s. 71). Med stort flertall traff Stortinget vedtak i samsvar med utenriks- og konstitusjonskomiteens innstilling.

Under debatten falt det mange skarpe uttalelser om jurister, juristeri, formaljuss osv. Typisk var vel for så vidt uttalelsen til C. J. Hambro:

«Forholdet er jo det at det er en fullkommen misforståelse å tro at Grunnloven er juss, og at det fortrinnsvis er jurister som skal fortolke den. Tenker vi tilbake på vår historie fra den tid vi kan minnes, så er det ikke jurister som var ansett for de kyndigste i grunnlovsfortolkning på Stortinget og utenfor Stortinget. ... I fortolkningen av Grunnloven har det heldigvis vært en levende følelse av at det var folkets lov, og at det var folket som i aller første rekke ved hjelp av sin sunde sans og sitt politiske instinkt skulle fortolke den.»

Disse harde ord om juss og juristeri var nok mere agitasjon enn argumentasjon. Det er ellers grunn til å merke seg at i debatten, som var preget av sterkt følelsesmessig engasjement fra flere stortingsrepresentanters side, ble det rettet kritikk mot Lovavdelingen for å ha bygget for meget på teknisk juridisk argumentasjon og at det i for liten grad var tatt hensyn til «ytringsfrihetens ide». Denne kritikken er etter min mening ikke helt treffende. Når hensynet til enkeltindividet ble tillagt avgjørende betydning, var det et reelt argument. Saken illustrerer for øvrig godt hvordan et grunnlovs-tolkings spørsmål kan løses på forskjellig måte ut fra den ulike vekt det legges på de reelle hensyn. Da spørsmålet noen år senere kom opp for Høyesterett i plenum, var det dissens blant dommerne, idet to av de femten dommerne mente at adgangen til mortifikasjonssøksmål måtte være åpen (Rt. 1957 s. 33). Forøvrig er det grunn til å merke seg at Stortingets meningsuttalelse fra 1953 ikke nevnes i Høyesteretts plenumsdom. Dette kan neppe oppfattes som uttrykk for at uttalelsen ikke har påvirket Høyesterett (det må den klart ha gjort), men har kanskje noe med at Høyesterett dengang så annerledes på hvilke rettskildefaktorer som uttrykkelig burde nevnes i en dom. (Lovavdelingens uttalelse blir derimot omtalt, men den har altså ikke hatt den tilstrekkelige påvirkningskraft.)

### *6.3. Fiskeriministerens trålerkonsesjon*

I mars 1973 ble det kjent at et fiskefartøy som tilhørte Trygve Olsens fiskebåtrederi A/S var blitt tildelt begrenset tråltillatelse av Fiskeridepartementet. Sjefen for Fiskeridepartementet var statsråd Trygve Olsen, som også var hovedaksjonær og styreformann i Trygve Olsens fiskebåtrederi A/S.

Ved stortingsmøtets slutt 16. mars 1973 tok representanten Guttorm Hansen saken opp, og han henstilte til statsministeren, Lars Korvald, om å treffe tiltak for å få oversendt saken til Stortinget. Statsministeren svarte at han ville avvente en uttalelse fra fiskeriministeren og dessuten ville han gjerne innhente en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling. (Se Forh. St. 1973 s. 2212 flg.)

Noen dager senere, den 20. mars 1973, ga statsministeren en redegjørelse til Stortinget. I denne redegjørelse refererte han både fra Lovavdelingens uttalelse til statsministeren og fra den redegjørelse som statsministeren

hadde fått fra fiskeriministeren. Etter Lovavdelingens mening skulle konsesjonen «vært avgjort av en settestatsråd (sette-fiskeriminister) eller av Kongen (dvs. Kongen i statsråd)». I redegjørelsen fra fiskeriministeren ble den formelle fremgangsmåten som var fulgt i saken beklaget. Det ble i denne forbindelse henvist til Lovavdelingens uttalelse.

I sitt innlegg etter statsministerens redegjørelse sa Guttorm Hansen at denne saken gjaldt «Stortingets rett til å kontrollere forvaltningen og forvaltningens avgjørelser, og Stortingets rett til å ta opp saker som er i strid med det som man mener er både det moralske innhold og det lovmessige innhold i forvaltningslovens bestemmelser» (Forh.St. s. 2215).

I denne saken hvor det ble reist kritikk mot en statsråd i Stortinget bragte Lovavdelingens uttalelse en rettslig avklaring. Både fiskeriministeren og statsministeren bøyd seg for Lovavdelingens standpunkt. Dermed fant Stortinget ingen grunn til å gå videre med saken. Stortingets kontroll med forvaltningen hadde vist seg effektiv — med Lovavdelingens hjelp.

#### *6.4. Oljeleting og fiskeriinteresser*

I mars 1980 kom saken om petroleumsundersøkelser nord for 62 grader nord opp i Stortinget. (Se Forh.St. 1980 s. 2355 flg.) Etter at industrikomiteens innstilling var avgitt, men før Stortinget skulle behandle saken, hadde en gruppe forskere ved Tromsø universitet fremlagt en samling foredrag om det rettslige grunnlag for oljevirkosomheten. I disse foredrag var det reist tvil om hjemmelsgrunnlaget for petroleumsvirksomheten nord for 62 grader nord. Det var særlig fiskeriinteressene som her ble trukket frem. Da disse foredragene ble fremlagt, foranlediget det at olje- og energiministeren henvendte seg til justisministeren, som så kontaktet Lovavdelingen. Lovavdelingen ga, på kort varsel, en kortfattet uttalelse og konkluderte med «for sitt vedkommende at fiskeriinteressene ikke er til hinder for undersøkelses- og utvinningsvirksomhet med hjemmel i 1963-loven».

Lovavdelingen hadde innledningsvis i sin uttalelse påpekt at den ikke hadde hatt «tilstrekkelig tid til å foreta en fullstendig utredning av de spørsmål som er reist i Olje- og energidepartementets brev av 22. febr. 1980».

I uttalelsen fra Lovavdelingen ble det bl.a. anført at oljevirkosomheten i Nordsjøen hadde pågått i femten år uten at det var reist innvendinger mot den fra fiskerihold. Dette fikk representanten Hanna Kvanmø (SV) til å uttale:

«Og ærlig talt: Hva er det for argument å framføre, at fordi oljevirkosomheten har foregått i Nordsjøen uten at det har vært reist tvil om rettsgrunnlaget, så er rettsgrunnlaget i orden? Dette er ikke Justisdepartementets lovavdeling verdig. Det er nemlig ikke et juridisk argument, men et politisk. Slikt kan bare tjene til å undergrave lovavdelingens troverdighet.»

Hanna Kvanmø foreslo deretter saken utsatt, og fikk støtte fra representanter for mellompartiene. Forslaget oppnådde imidlertid ikke flertall.

Under debatten om realiteten ble ikke uttalelsen fra Lovavdelingen benyttet, men den ble gjenstand for en viss omtale. Odd With (Kr.F.) mente at «tynnere dokument med hensyn til de reservasjoner enn det Justisdepartementets lovavdeling på meget kort tid, naturlig nok, har kunnet trylle fram, er det sjelden en ser». Stein Ørnhøi sa ironisk at man skal ha «solid flertall i ryggen for å tore å ha så dårlig saklig dekning for sine standpunkter som Justisdepartementet har i denne saken».

I denne saken ble jussen brukt som ammunisjon for den politiske argumentasjon — fra begge sider. Lovavdelingen hadde kort tid på seg da den skulle avgi sin uttalelse — og uttalelsen ble avgitt da det hadde blåst opp til politisk strid i Stortinget. Det var derfor ikke annet å vente enn at Lovavdelingen ville bli skyteskive i den politiske debatten i Stortinget. Men — i den kritikk som ble Lovavdelingen til del fra enkelte hold — lå — paradoksalt nok — også en anerkjennelse: Forventningene til Lovavdelingen er åpenbart stor i Stortinget.

#### *6.5 Strid omkring helseloven — lov eller plenarvedtak?*

Regjeringens statsbudsjett for 1984 bygget på at lov om helsetjenesten i kommunene trådte i kraft 1. januar 1984. Budsjettet bygget også på at nye inntektsordninger for leger og fysioterapeuter først skulle tre i kraft fra 1. april 1984. Loven innebar nye inntektsordninger for legetjenesten. De tidligere statlige distriktsleger ble kommunalt ansatt, og privatpraktiserende leger med avtale med kommunene skulle få kommunale driftstilskudd. Kommunene skulle få rammetilskudd til delvis dekning av utgiftene til helsetjeneste. Fra 1. april 1984 ble sykehusloven også endret slik at fylkeskommunene fikk et ansvar for legespesialisttjeneste i og utenfor institusjon. Etter loven skulle fylkeskommunene yte faste driftstilskudd til legespesialister som inngikk avtale med fylkeskommunene.

Det ble ført sentrale forhandlinger om disse nye inntektsordningene mellom Norske Kommuners Sentralforbund og Den norske legeförening. For enkelte kommuners og fylkeskommuners vedkommende ble anbefalte overenskomster ikke vedtatt, og man sto da overfor en situasjon der det ikke ble mulig å gjennomføre de ordninger som loven forutsatte. Regjeringen foreslo derfor at de økonomiske rammetilskudd til de kommuner og fylkeskommuner som ikke hadde godtatt avtaler skulle reduseres, og at staten selv skulle inngå avtaler og betale tilskudd direkte. (Se St. prp. nr. 80 (1983–84).)

Under behandlingen i sosialkomiteen ga Arbeiderpartiets medlemmer bl.a. uttrykk for at den fremgangsmåte Regjeringen her la opp til, var «en tilsidesettelse av lovlig fattede vedtak i de samme fylkeskommuner, og strir således mot et gjeldende hovedprinsipp i det nye lovverket om helsetjenestene, som nettopp omhandler lokal styring og lokalt ansvar».

Da sosialkomiteens innstilling, Innst. S. nr. 151 (1983–84), kom under behandling i Stortinget 5. april 1984, tok opposisjonslederen, Gro Harlem Brundtland, ordet. Hun innledet med å hevde at «sosialkomiteens flertall innbyr Stortinget til å fatte et plenarvedtak som kan innebære en tilside-settelse av sykehusloven». Hun fremholdt videre at Arbeiderpartiets stortingsgruppe, på bakgrunn av denne tvil som dermed forelå i saken, hadde henvendt seg til Stortingets presidentskap «for å få vurdert om vedtak av denne karakter kan fattes av Stortinget i form av plenarvedtak, eller om saken krever behandling som lovsak». (Se Stort.Forch. 1983–84 s. 3224 flg.)

Stortingets presidentskap svarte Arbeiderpartiets stortingsgruppe med bl.a. å henvise til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 4. april 1984. Gro Harlem Brundtland kommenterte henvisningen til Lovavdelingens uttalelse slik:

«Jeg vil derfor for ordens skyld gjøre det klart at min vurdering er at uttalelsen fra Lovavdelingen av 4. april ikke avklarer de prinsipielle spørsmål som denne sak reiser for Stortinget. Justisdepartementets lovavdeling er neppe eneste hensiktsmessige og rette instans i et tilfelle som dette. Det ville ha vært ønskelig sett fra Stortingets side at man i denne sak hadde tatt seg den nødvendige tid, benyttet Stortingets egen ekspertise og dessuten innhentet uavhengige juridiske vurderinger.»

Stortingspresidenten svarte:

«Når det gjelder Lovavdelingen, vil presidenten — uten å gå inn i noen strid om Lovavdelingens kompetanse — kort si at ut fra presidentens erfaring gjennom de år han har vært i Stortinget, og den begrensede kjennskap han har til Lovavdelingens instruks, er dette en avdeling som arbeider så saklig og objektivt som den er pålagt å gjøre — ut fra saklig innsikt og vurdering.»

Under debatten som fulgte sto Lovavdelingens uttalelse i sentrum for oppmerksomheten. Fra opposisjonens side ble det fremholdt at man sto overfor et konstitusjonelt spørsmål, et spørsmål om forholdet mellom regjering og Storting, og da burde Stortinget ikke bare bygge på den juridiske ekspertise som Justisdepartementets lovavdeling representerte. Gro Harlem Brundtland understreket at hun ikke «med ett ord har trukket i tvil Lovavdelingens kompetanse på det område som Lovavdelingen forvalter». Tidligere stortingspresident Guttorm Hansen uttrykte seg i samme retning, og han avviste at man hadde trukket Lovavdelingens kompetanse i tvil. Han uttalte:

«Nei, kompetansen til Lovavdelingen strekker seg så langt som Lovavdelingens kompetanse skal strekke seg, og som det er rimelig å forlange av denne avdeling. Og den har en meget viktig oppgave å gjøre. Men at Lovavdelingen skulle ha den kompetanse som den er tillagt av herrene Benkow, Erlandsen og Buttedal her i debatten, er oppsiktsvekkende. Her er altså ett av Regjeringens redskaper i dens arbeid gitt en overordnet status i forhold til Stortinget som den sjølvsagt ikke kan ha, og som selvfølgelig heller ikke presidentskapet kan ha ment at Lovavdelingen har. ...»

«... Det det dreier seg om, er spørsmålet om en grensegang mellom Stortinget som lovgivende institusjon og Stortinget i plenum. Og Regjeringens vandringer i dette grenselandet, alt etter hensiktsmessighet i politisk kontroversielle saker, er det all grunn til å reise spørsmål om. Og det spørsmålet er slett ikke grundig utredet ved Lovavdelingens notat. Jeg vil så sterkt jeg kan, reservere meg mot at Lovavdelingen blir tillagt en kompetanse som enkelte borgerlige representanter har gjort her i dag.» (Stort.Forh. 1983–84 s. 3235.)

Det som skjedde i denne debatten om forholdet mellom lov og plenarvedtak, var at Lovavdelingens autoritet i noe som ble definert som et politisk spørsmål, ble trukket i tvil. Det synes imidlertid å ha vært bred enighet om Lovavdelingens faglige kompetanse. Fra opposisjonens side ble det understreket at det var Stortinget selv som måtte ta standpunkt, og at en departementsavdelings standpunkt i seg selv ikke kunne være noe avgjørende argument for hvordan Stortinget skulle behandle saken. Det hadde naturligvis opposisjonen rett i, men det var neppe heller regjeringspartienes oppfatning at Lovavdelingens uttalelse i seg selv var avgjørende for Stortingets saksbehandling. Saken reiste spørsmål om hvilke rettslige begrensninger en lov la på Stortingets saksbehandling. Her måtte Stortinget selv gjøre seg opp en mening om hvorvidt lovsform var nødvendig eller om plenarformen var tilstrekkelig, og avgjørelsen berodde på en konkret tolking av en bestemt, eksisterende lov. Spørsmålet hadde klare juridiske aspekter, og det var naturlig at Sosialdepartementet konsulterte Lovavdelingen siden det ble reist tvil om proposisjonen var fremmet på korrekt måte. I det foran nevnte notat av 15. mai 1984 peker Stortingets kontorsjef på at den uttalelse Lovavdelingen ga til Stortingets presidentskap etter at saken ble tatt opp i Stortinget, nærmest måtte ses på «som en presisering av den uttalelse Lovavdelingen hadde gitt til Sosialdepartementet...». Lovavdelingen ga en juridisk vurdering av hvordan loven var å forstå, med andre ord hvordan domstolene kunne ventes å dømme.

At Stortingets presidentskap i neste omgang bygget på uttalelsen fra Lovavdelingen, må vel oppfattes dithen at Presidentskapet dermed aksepterte Lovavdelingens svar som grunnlag for opplegget av saksbehandlingen i Stortinget. Presidentskapet synes uten videre å ha bygget på Lovavdelingens oppfatning, mens opposisjonen mente at Stortinget her selv måtte utrede og avgjøre spørsmålet om hva som var den korrekte saksbehandling. Debatten i Stortinget illustrerer farene ved det mangetydige begrep «kompetanse». Ingen talere ville trekke Lovavdelingens «kompetanse» i tvil, men noen snakket da om «myndighet», mens andre snakket om «juridisk faglige kvalifikasjoner».

Selv om en representant henviste til at annen juridisk ekspertise skulle være av en annen oppfatning enn Lovavdelingen, synes ikke dette å ha betydd at Lovavdelingens faglige integritet ble trukket i tvil. Oppfatningen synes å ha vært at her var det rom for ulike juridiske oppfatninger, og derfor måtte Stortinget foreta en selvstendig vurdering.



## 7.

Disse fem sakene viser at Lovavdelingen nyter stor anseelse i Stortinget og at det er bred enighet om at den besitter en høy grad av faglig ekspertise. Selv om Lovavdelingen faglig sett er uavhengig og avgir sine uttalelser «uten politisk påtrykk eller kontroll» (Skåre i Lov og Rett 1979 s. 402), er det en departementsavdeling som står under ledelse av en konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig statsråd. Som Skåre peker på, kan man ikke se bort fra at Lovavdelingen er «en avdeling av departementet og at medarbeiderne har lojalitetsplikt». Lovavdelingen må, når den avgir uttalelser til bruk for andre enn Justisdepartementet selv, være oppmerksom på at uttalelsen kan brukes som grunnlag for politisk angrep på Regjeringen eller enkelte statsråder. Dette kan imidlertid ikke lede til den slutning at de uttalelser Lovavdelingen avgir må betraktes som «støtteerklæringer» for den sittende regjering eller statsråd.

Konsekvensen må være at i de saker hvor det kan bli aktuelt å reise kritikk mot Regjeringen eller en statsråd og der det er tale om å basere kritikken på hvordan konkrete rettsspørsmål er å forstå, bør Stortinget være varsom med å innhente uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling. Kontorsjef i Stortinget, Erik Mo, gir i ovennevnte notat av 15. mai 1984 uttrykk for at «det i enkelte situasjoner vil være mindre heldig at Stortinget innhenter sakkyndige uttalelser fra Lovavdelingen, særlig etter at det i Stortinget er oppstått politisk strid om formelle spørsmål og hvor regjeringens syn ikke faller sammen med det syn som for eksempel forfektes av opposisjonen i Stortinget». Jeg er enig i denne betraktning. Hverken Lovavdelingen selv eller Stortinget vil være tjent med at den faglige integritet til avdelingen blir trukket i tvil, noe som lett vil kunne bli konsekvensen dersom Lovavdelingen blir brukt som støttespiller i en politisk kamp mellom Regjering og opposisjon.

Men når Stortinget anser det ønskelig å få en sak rettslig utredet, vil naturligvis saken likevel kunne ligge slik an at Stortinget, i samråd med Regjeringen, finner det hensiktsmessig å innhente Lovavdelingens uttalelse. Eksempler på dette er de saker fra 1932 og 1973 som er omtalt foran. Dersom uttalelsen skal gå i Lovavdelingens navn, er det en selvfølgelig forutsetning at avdelingen ikke blir instruert om det rettslige innhold. Også ellers sonderer man i praksis mellom rettslige uttalelser som går direkte fra Lovavdelingen (i avdelingens navn) og uttalelser som går fra departementets ledelse (se Eckhoffs artikkel foran).

# Forholdet mellom Regjeringsadvokatembetet og Lovavdelingen

BJØRN HAUG

Regjeringsadvokatembetet i Norge ble opprettet i 1816, men har røtter langt bakover i dansketiden. Den opprinnelige hovedoppgave var å utføre det offentliges saker for Høyesterett, og utførelse av samtlige rettssaker der staten eller statlige institusjoner er saksøker eller saksøkt, er fortsatt en hovedoppgave for Regjeringsadvokaten. Regjeringsadvokaten har også etter sin instruks til oppgave å avgi uttalelser om juridiske spørsmål etter anmodning fra departementene m.v. Her har for så vidt Regjeringsadvokaten en embetsoppgave som tildels er felles med Lovavdelingens responsvirksomhet. Våre klienter har tildels valget mellom å forespørre Lovavdelingen eller Regjeringsadvokaten, og enkelte ønsker dobbeltdekning ved å forespørre begge. Ingen av de to instanser har noen gang vært spesielt begeistret for dette, men jeg har ikke registrert meningsforskjeller eller motsetninger som man ikke har kunnet leve med. Fra tid til annen har det vært spørsmål om hvorledes Lovavdelingens og Regjeringsadvokatens uttalelsevirkosomhet kunne avgrensnes mot hverandre, men det er ikke lett å sette opp retningslinjer for dette. I praksis beror det mye på tradisjon eller vane hvor de statlige organer henvender seg. Mitt inntrykk er at departementer m.v. med mange rettssaker gjerne også kommer til Regjeringsadvokaten med uttalelsspørsmål. For øvrig bemerkes at i de fleste rettssaker vil også Regjeringsadvokatembetets advokater måtte forme en mening om de juridiske spørsmål som forelegges for vedkommende instans og som legges til grunn for den videre behandling.

Såvidt jeg har kunnet telle opp, er det 15 personer etter siste verdenskrig som har vært ansatt både i Lovavdelingen og hos Regjeringsadvokaten. Siden jeg selv er en av dem, kan jeg uttale at det virker på meg som fordelaktig med en viss erfaring fra begge steder. For generelle uttalelser om rettsspørsmål eller ny lovgivning må det være fordelaktig å ha en viss praktisk erfaring f.eks. med utførelse av saker for domstolene. Omvendt har jeg opplevd det som en betydelig og verdifull ballast å ha fått med 3 års opplæring i systematikk og grundighet i Lovavdelingen.

Muligens burde de to instanser overveie et nærmere samarbeid, både med sikte på utveksling og for å kombinere våre arbeidsoppgaver.

# Lovavdelingen og Sivilombudsmannen – noen refleksjoner

AUDVAR OS

Lovavdelingen er 100 år, mens Ombudsmannen kan se tilbake på en tilværelse som nærmer seg et kvart sekel. Det betyr at Lovavdelingen kunne ha vært bestefar til Ombudsmannen. Og en form for farskap er det; ombudsmannsordningen ble på sett og vis unnfanget i Lovavdelingen, som også sto som fødselshjelper og fikk barnet brakt frem til dåpen i Stortinget. Det ble på denne måte forvaltningen selv ved Regjeringen som ba om et nytt kontroll- og tilsynsorgan for sin egen virksomhet. Men selv om utkast til lovregler og til instruks ble utformet i Lovavdelingen, har Stortinget senere nokså selvstendig tatt hånd også om de rent formelle sider ved ordningen. Dette viste seg spesielt ved revisjonen i 1980. I dette tilfelle tok Stortinget initiativ til å få nedsatt utredningskomité; utkast til endringer i lov og instruks ble også utarbeidet i Stortinget, og lovendringene ble fremmet uten noen Ot.prp. fra Regjeringens side. Dette skjedde naturligvis bl.a. for å vise institusjonens selvstendige stilling i forhold til Regjeringen og den øvrige forvaltning.

Selv om ombudsmanns-institusjonen på denne måte nokså raskt ble løst fra sitt faderlige opphav i Justisdepartementet, har dette ikke ført til at alle broer har vært brutt. Tvert imot har det opp gjennom årene vært stadig kontakt mellom de to institusjoner. Jeg skal i det følgende forsøke å beskrive arten og omfanget av denne kontakt. Dette har vært forbundet med visse «rettskildemessige» problemer for så vidt som «Lovavdelingen» ikke finnes som stikkord i journalregisteret hos Ombudsmannen — vi måtte i tilfelle ha søkt i mangfoldet av saker under «Justisdepartementet». Det viser seg imidlertid at man i Lovavdelingen har registrert en del saker på «Ombudsmannen», og med velvillig bistand derfra og ved tilfeldige stikkprøver i vårt eget hus har jeg kunnet skaffe meg et materiale som i alle fall skulle gi et inntrykk av hovedformene for kommunikasjonslinjene opp gjennom årene.

Jeg tar utgangspunkt i en parallell og et paradoks: Hverken Lovavdelingen eller Ombudsmannen er i betydelig grad tillagt avgjørende myndighet — disse myndigheters mening får likevel i vid utstrekning avgjørende betydning. Dette forholder seg slik:

En av Lovavdelingens viktigste funksjoner er å gi uttalelser om tolkning av lover og forskrifter etter anmodning fra andre offentlige organ. Det har vært vanlig å avslutte svarbrev i et tvilsomt tolkningstilfelle med: «Spørsmålet hører under domstolene.» Dette har likevel ikke forhindret at uttalelsene gjennomgående har blitt tillagt avgjørende vekt av de impliserte. Tidligere ble uttalelser av prinsipiell karakter i noen utstrekning tatt inn i Norsk Lovtidend og fikk av den grunn stor bæreevne både i tid og rom. Denne spredningseffekt er senere overtatt av juridiske forfattere både innenfor og utenfor departementets vegger; henvisninger til Lovavdelingens uttalelser finner vi rikelig av både i lærebøker og tidsskriftsartikler.

Det sentrale poeng i denne sammenheng er at Lovavdelingens uttalelser har hatt — og har — betydelig autoritet. Og hva man enn måtte mene om den absolutte visdom — og riktighet — i den enkelte tolkningsuttalelse, har man iallfall fått en løsning av konfliktspørsmålet og har senere kunnet gå videre med behandlingen av konkrete saker uten hemmende funderinger på dette punkt. Resultatet har rent faktisk m.a.o. blitt det samme som om domstolene hadde tatt standpunkt til spørsmålet. Lovavdelingen har på denne måte gjennom decenniene hatt en funksjon som konfliktløser så langt uenigheten har knyttet seg til lovanvendelsen.

Et hovedmotiv for etableringen av ombudsmannsordningen hos oss var å åpne adgang til en enklere og billigere overprøving av forvaltningsvedtak enn den som kunne skje ved domstolene. Noen formelt bindende virkning ble likevel ikke tillagt Ombudsmannens uttalelser — han kan bare si «sin mening», som det heter i loven, og forutsetningen er at denne mening skal bli hørt og etterfulgt. Slik har det også virket i praksis.

I utgangspunktet fikk ombudsmannen således noe av den samme funksjon som i praksis var utviklet for Lovavdelingen. Men innfallsvinkelen og virkeområdet ble et annet:

Mens Lovavdelingen gir uttalelser på anmodning fra andre forvaltningsorgan og normalt ikke på henvendelser fra private, er Ombudsmannen nettopp en klagemur for den enkelte borger. Og ved behandlingen av slike klager vil tolkning og lovanvendelse normalt bare være ett blant flere tvistesporsmål som Ombudsmannen må ta standpunkt til i en sak.

Den praktiske virkning av Ombudsmannens uttalelse skulle i prinsippet være den samme som en uttalelse fra Lovavdelingen: Hvis forvaltningen og klageren aksepterer resultatet, er tvisten løst, og hvis uttalelsen involverer et tolkningsspørsmål, er grunnlaget lagt også for fremtidig praksis.

Ut fra en videre samfunnsmessig synsvinkel må denne responsavirksomhet fra Lovavdelingens og Ombudsmannens side betegnes som en svært rasjonell ordning. Men effekten synes avhengig av to hovedkomponenter: Kvalitet og autoritet hos de organ som gir uttalelse på den ene side og evne til resignasjon og tilpasning hos det forvaltningsorgan — eller det rettssubjekt — som uttalelsen måtte gå imot på den annen side. Så langt jeg kan

bedømme, har ordningen hittil fungert tilfredsstillende, og det er all mulig grunn til å tro at dette har vært en avlastning både for domstolsapparatet, for forvaltningen og for den enkelte.

Jeg har som utgangspunkt tatt den parallell jeg finner ved de to institusjoners virksomhet. I tillegg til dette er det også lett å påvise et samvirke dem imellom og — det er vel også bare å innrømme — spirer til konflikt.

Det samvirke som har funnet sted, er ikke forankret i formelle regler. Skulle man se rent formelt på forholdet mellom de to institusjoner, er situasjonen grei nok: Justisdepartementet — og Lovavdelingen — er en del av den offentlige forvaltning. Den enkelte som mener å ha vært utsatt for urett fra forvaltningens side, kan klage over dette til Ombudsmannen. I den forstand faller Lovavdelingen inn under Ombudsmannens arbeidsområde og «kontroll». Nå treffer Lovavdelingen svært få *avgjørelser* som direkte gjelder den enkelte. Men det forekommer f.eks. avslag på innsyn i dokumenter Lovavdelingen sitter inne med. Og en klage til Ombudsmannen kan også gå på rene saksbehandlingsspørsmål — f.eks. angivelig sen saksbehandling. Så vidt jeg kan se har det ikke forekommet noen slike saker hos Ombudsmannen — i alle fall er ikke Lovavdelingen oppført særskilt i vårt register over forvaltningsorgan det er klaget på. Kontakten mellom de to institusjoner har derfor vært indirekte i den forstand at den har hatt sitt utspring i klager over andre fagdepartement.

Det mest alminnelige utgangspunkt synes å være at fagdepartementet (herunder også Justisdepartementet) — i forbindelse med utarbeidelse av sitt svar til Ombudsmannen i klagesaken — har innhentet tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen og viser til dette i sitt svar. Det vanlige vil da være at Ombudsmannen uten videre kan avslutte saken. Men det hender fra tid til annen at Ombudsmannen ønsker en nærmere presisering av den uttalelse Lovavdelingen har gitt — f.eks. fordi problemstillingen kan presenteres noe annerledes enn det som er gjort fra fagdepartementets side. På dette stadium vil det da bli en direkte korrespondanse mellom Ombudsmannen og Lovavdelingen.

Som eksempel kan jeg nevne en sak der forståelsen av bestemmelsen i forvaltningslovens § 42 var i fokus. Det springende spørsmål var om myndighetene kunne gi et vedtak oppsettende virkning når endelig avgjørelse forelå i klageinstansen. Etter Kommunal- og arbeidsdepartementets mening hadde det da ingen hensikt å gi oppsettende virkning. Det fremgikk at departementet under hånden hadde konferert med Lovavdelingen. Spørsmålet ble herfra tatt opp direkte med Kommunaldepartementet. Uttalelsen ble vurdert av Ombudsmannen, som fortsatt mente at utsatt iverksetting i alle fall måtte kunne besluttes på fritt grunnlag hvor det bare var til fordel for dem som ble berørt og når det kunne være aktuelt med omgjøring etter forvaltningslovens § 35 b) og c) — altså der omgjøring vil kunne skje selv om det skulle være til skade for noen av de impliserte.

Fra tid til annen har det også hendt at Ombudsmannen ved oversendelse av klagen til fagdepartementet har funnet grunn til å be departementet forelegge et tvilsomt tolkningsspørsmål i saken for Lovavdelingen. Denne form

for «innblanding» i de administrative rutiner synes uten videre å ha blitt akseptert. Resultatet har da også som regel vært at tolkningsspørsmålet er blitt klarlagt og blitt fulgt opp av Ombudsmannen.

Den andre hovedtypen av kontakt har utgangspunkt i at Lovavdelingen *tidligere* har uttalt seg om det rettsspørsmål klagen gjelder eller klagemålet knytter seg direkte til anvendelsen av en lov som hører under Lovavdelingen — typisk forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Slike saker har da av Ombudsmannen vært forelagt direkte for Lovavdelingen med anmodning om en tolkningsuttalelse. Blant de spørsmål som for så vidt har stått i fokus nevner jeg anvendelsen av saksomkostningsreglene i forvaltningslovens § 36 og spørsmålet om utstrekningen av unntaksreglene i forvaltningslovens §§ 18 og 19 og offentlighetslovens § 6. Innenfor denne rammen har Lovavdelingen alltid beredvillig stått til tjeneste. Men det går en grense her. Det er et kjent forhold at Lovavdelingen tradisjonelt nødig uttaler seg om forståelsen av «andre departementers lover» uten etter anmodning fra vedkommende fagdepartement. Dette har også Ombudsmannen fått erfare. Jeg har i alle fall kommet over ett tilfelle der Ombudsmannen forela direkte for Lovavdelingen et komplisert tolkningsspørsmål av en lov som sorterte under et annet departements fagområde. Henvendelsen voldt øyensynlig visse bekymringer i Lovavdelingen — det dro ut med svaret. Etter underhåndskonferanse med fagdepartementet ble resultatet at Lovavdelingen etter omstendighetene ikke fant det «riktig å avgi noen formell uttalelse i sakens anledning».

En tredje og svært sjelden form for kontakt er den som kan finne sted etter at Ombudsmannen har avsluttet en klagesak og sagt sin mening om lovforståelsen, og denne mening går vedkommende fagdepartement imot. Det har da hendt at spørsmålet i denne fase er forelagt for Lovavdelingen fra fagdepartementet. Dersom Lovavdelingen slutter seg til Ombudsmannens uttalelse, vil saken være ute av verden. I motsatt fall vil forholdet kunne lede til korrespondanse om spørsmålet mellom Ombudsmannen og Lovavdelingen, med mindre Ombudsmannen velger å stå på sitt med et nærmere begrunnet standpunkt overfor fagdepartementet. Tilfeller av denne art forekommer helt sporadisk og nevnes derfor mer som kuriositet enn som en typisk kontaktform.

Da skulle oversikten være fullbrakt.

Det kunne i og for seg være fristende å ta opp enkeltsaker til illustrasjon av vekselvirkningen i det samarbeid som har funnet sted. Jeg gjorde også et forsøk på det, men fant snart ut at en fordypning i enkeltsaker bare ville lede til avsporing. Dette får heller bli emne for en vitenskapelig undersøkelse — hvis noen måtte føle seg fristet til det — og da ut fra et langt bredere materiale og et mer inngående studium enn det jeg har hatt anledning til. Jeg vil begrense meg til noen konklusjoner av generell karakter:

Det inntrykk jeg sitter igjen med etter gjennomgang av en del tilfeldige

saker og på grunnlag av personlig erfaring i de tre år jeg har bak meg som ombudsmann, er at kontakten mellom Lovavdelingen og Ombudsmannen i de fleste saker har ledet frem til samstemmighet. På det formelle plan kan jeg bare notere at det har foregått et helt fritt samvirke, ubundet av formelle regler om enn ikke helt uten visse grenser. Kontakten har oppstått på alle faser i behandlingen av klagesaker og er skjedd direkte eller via fagdepartementet alt etter den innfallsvinkel som har vært naturlig. Et særtrekk som det er all mulig grunn til å nevne, er den velvilje som Lovavdelingen alltid har lagt for dagen når det gjelder å tillate innsyn i interne notater. I tolknings spørsmål har dette gjort det lettere å komme på bølgelengde, ikke minst fordi disse notater gjerne inneholder fyldige henvisninger til rettskildemateriale og fordi man bare på denne måte kan utsettes for resonnementets overbevisende kraft.

Det er videre lett å konstatere at det mellom Lovavdelingen og Ombudsmannen har foregått en viss gjensidig påvirkning. Men det relativt spinkle materiale jeg har hatt til rådighet, avslører ikke hvorvidt en av de to institusjonene har vært dominerende i dette samvirke. Jeg kan da heller ikke se at det er så viktig å få svar på dette spørsmål. Av langt større betydning er den tendens som kan spores til — fra begge sider — å unngå sprikende standpunkt i rene tolknings spørsmål, noe som lett ville kunne gå ut over bærekraften — autoriteten. Nå må man ta i betraktning at institusjonene høyst sannsynlig følger de samme tolkningsprinsipper med bruk av de samme rettskilder, der Høyesteretts praksis alltid vil være retningsgivende. For så vidt er det ikke overraskende at resultatene blir sammenfallende. Og at det i tvilstilfelle kan skje en tilpasning, innebærer ikke noe prinsippbrudd.

For min del ser jeg her igjen det sentrale poeng: Den absolutte og objektive riktige tolkning er et ideelt mål, som i et hvert fall ikke alltid er oppnåelig. Denne reservasjon innfanger nok også både Lovavdelingens uttalelser og Ombudsmannens «meninger». Men ut fra et pragmatisk syn må det være et mål i seg selv å komme frem til en løsning som partene kan avfinne seg med — om enn med resignasjon. Domstolveien kan være lang og kostbar. Det er derfor en klar rasjonaliseringsgevinst både for forvaltningen og den enkelte at konflikter kan bringes ut av verden gjennom tolkningsuttalelser fra Lovavdelingen og/eller Ombudsmannen. Dessverre er det ikke alltid slik at også de impliserte parter har den samme sans for dette videre perspektiv, men fortaper seg i sine egne fastlåste oppfatninger. Dette får man bare akseptere som en brist i systemet.

# Lovharmonisering og forhandlinger om internasjonale konvensjoner

KARIN M. BRUZELIUS

I de siste årtier har det økende internasjonale samarbeid på en rekke av Lovavdelingens saksområder i stigende grad preget arbeidet i avdelingen.

Samarbeid på lovgivningens område har tradisjoner de nordiske land imellom, og også internasjonalt på områder hvor det tidlig ble dokumentert et praktisk behov for likartede regler, f.eks. innen den interlegale rett, transportretten, veksel- og sjekkretten, patent- og opphavsretten. Etter annen verdenskrig er det internasjonale samarbeid utvidet til en rekke andre rettsområder.

Det store antall møter i internasjonale organisasjoner og det mangfold av temaer som behandles der, har ført til at det som regel er fagdepartementenes, og ikke Utenriksdepartementets, embeds- og tjenestemenn som deltar og representerer Norge. Denne utvikling har hatt stor betydning for Lovavdelingens virksomhet og arbeidsoppgaver. Ansatte i avdelingen er tildels svært tidlig blitt betrodd å representere Norge i internasjonale fora. Antallet på ansatte på reisefot til enhver tid er etterhånden ganske høyt.

Selv om det internasjonale samarbeidet således har fått en stigende betydning, er likevel det lovsamarbeid som finner sted på nordisk plan fremdeles av størst betydning. Ikke minst fordi nordisk samarbeid også finner sted på områder hvor det skjer forandringer i regi av internasjonale organisasjoner.

Nordisk lovsamarbeid utspilles på en rekke ulike plan. I 1959/60 ble kontaktmannsordningen innført. Denne ordning gir en fast struktur for utveksling av informasjon mellom de ulike lands Justisdepartementer. I Norge er det ekspedisjonssjefen i Lovavdelingen som er kontaktmann, eller medlem av Embetsmannskomiteén for Lovgivningsspørsmål, som det nå heter. Gjennom Embetsmannskomiteén og gjennom såkalte «rettssjefmøter» blir utrednings- og lovarbeid som planlegges i et nordisk land varslet til de andre nordiske landene og formene for samarbeid i hvert enkelt prosjekt drøftet. Det nordiske lovsamarbeidet har som kjent lange tradisjoner og har ført til likartet lovgivning på en rekke områder (f.eks. avtale- og



kjøpsrett, familierett, sjørett). Revisjon av lovgivning som i utgangspunktet er likartet for to eller flere nordiske land har fortrinnsvis skjedd i nordisk samarbeid. Forskjeller i utviklingen i de nordiske land har likevel medført en minking av uniformitet.

Det nordiske lovsamarbeidet er regelmessig uformelt. Formen vil ofte avhenge av hvordan man i de enkelte land har organisert utrednings- eller lovarbeidet. Er utredningsspørsmålet overlatt til utvalg, er det vanlig at formennene og sekretærene kommer sammen en eller flere ganger under arbeidets gang for å drøfte spørsmål av felles interesse, og utkast til lovtekster. Hyppigheten av slike møter avhenger av hvor mye man i de enkelte nasjonale utvalg satser på å finne frem til uniforme nordiske løsninger.

Det forekommer ofte at norske lovutvalg rekrutterer sin sekretær fra Lovavdelingen. Mange av avdelingens saksbehandlere får derfor sin første kontakt med det nordiske lovsamarbeid gjennom arbeidet som sekretær for et slikt utvalg.

Når en utredning er høringsbehandlet, eller når utredningsarbeidet finner sted i Lovavdelingens egen regi, er det vanlig at de ansvarlige i de forskjellige nordiske land kommer sammen for å drøfte lovtekster.

Resultatet av arbeidet er på enkelte områder ensartet/uniform lovgivning. I mange tilfeller viser det seg likevel på grunn av ulikheter i tradisjon, politisk linje eller personlige preferanser, ikke mulig å få til likartede lovtekster. De fleste av de som deltar i det nordiske samarbeidet ser likevel det nordiske lovsamarbeid som et aktivum. Miljøene i de nordiske landene er små, samarbeidet fører blant annet til at lovutkastene blir grundigere og mer gjennomarbeidet. Lovarbeid er tungt og besværlig og krever som regel stor intellektuell innsats. På det nasjonale plan er det i mange tilfeller bare én, eller i tilfelle utvalgsetredning, noen få, som makter å sette seg inn i utredningsarbeidet i hele sin bredde og dybde. Drøftelsene på de nordiske møtene gir derfor en nyttig kontroll av — og, om nødvendig, korrektiv til — synspunkter og tekstutkast. Samarbeidet kan dessuten gi nødvendig inspirasjon under det fortsatte arbeidet.

Det nordiske samarbeidet har som regel en svært lite høytidelig form. Arbeidsformen er effektiv, og mye arbeid avvikles i løpet av et én- eller to-dagers møte. At sammenkomstene også fører til vennskap på det personlige plan deltakerne imellom, bidrar dessuten til å fremme nordisk samarbeid i andre spørsmål.

Møter i internasjonale organisasjoners regi har nok ofte et helt annet preg. Mye vil imidlertid avhenge av møtets størrelse og formålet. I motsetning til de nordiske forhandlingene føres forhandlingene her regelmessig på fremmede språk. Forhandlings situasjonen er oftest formell, det er små muligheter til spontane meningsutvekslinger da man ofte må operere med talerlister. Mange deltakere leser dessuten opp innlegg som er forberedt på forhånd.

Formålet med mange slike møter — iallfall møter hvor Lovavdelingen deltar på Norges vegne — er utarbeidelsen av en overenskomst som vil binde de stater som slutter seg til den til en uniform regulering av enkelte spørsmål på et rettsområde, f.eks. vegtransportørens ansvar. På grunn av ulikhetene i deltakerlandenes rettssystemer er det nødvendig å finne frem til løsninger som kan bli godtatt av så mange stater som mulig. Forhandlingene preges derfor av nødvendigheten av å inngå kompromisser mellom ulike rettssystemer og/eller ulike økonomiske og politiske system. Mange av de viktigste spørsmålene løses dessuten ikke gjennom diskusjoner og avstemninger i møtesalen, men gjennom korridor-forhandlinger og uformelle kontaktmøter. Det tar ofte tid for norske deltakere å venne seg til arbeidsformen og før de føler at de får gjennomslag for sine synspunkter i diskusjonene. Det er ikke grunn til å stikke under stol med at utarbeidelsen av utkast til overenskomster ofte er en langsom prosess, og at man ofte kan føle frustrasjon over hvor vanskelig det er å få til resultater. På den positive side bør samtidig nevnes mulighetene til å få en viss innsikt i andre rettssystemer.

Som nevnt foran spiller det nordiske samarbeid også en rolle i forbindelse med det internasjonale arbeidet. Hvilket omfang det nordiske samarbeid har, avhenger imidlertid noe av saksområdet og tradisjoner på vedkommende område. Innen transportretten er det imidlertid lange tradisjoner for et nært nordisk samarbeid, og det er vanlig at man møtes på nordisk plan forut for en diplomatkonferanse for å gjennomgå traktatutkast og foreliggende endringsforslag. Innen sjøretten er det dessuten en fast tradisjon for at de nordiske delegasjoner kommer sammen hver dag under konferansen for å analysere forhandlingssituasjonen og drøfte taktikken fremover. Samarbeidet med delegater fra de andre nordiske land på internasjonale møter gir i mange tilfeller disse lands deltakere en styrke i det internasjonale samarbeide som det ellers ville ha vært vanskelig å oppnå.

Når en konvensjon etc. er vedtatt i et internasjonalt organ, blir det ofte drøftet i Embetsmannskomiteén om de nordiske land skal forberede tiltrødelse til konvensjonen. Det er vanlig at utarbeidelsen av lovtekster basert på overenskomsten skjer i nordisk regi.

Det er ikke her min hensikt å gjennomgå de internasjonale organisasjoner som Lovavdelingen deltar i på vegne av Norge. Det bør imidlertid understrekes at deltakelsen i møter i internasjonale organisasjoner krever store ressurser. I mange tilfeller er det grunn til å sette spørsmålstejn ved resultatene av arbeidet. Det er etterhånden flere konvensjoner/bestemmelser som Norge har deltatt i utarbeidelsen av, som ikke er blitt gjennomført i Norge. Dette reiser spørsmål om ressursbruk. Selv om resultatet av internasjonale forhandlinger ikke fører til lovgivning i Norge, er det imidlertid viktig at Norge deltar i den prosess som går forut for vedtaket, benytter sine muligheter til å bli hørt og til å kunne påvirke utviklingen. I denne

sammenheng er det vesentlig at det nordiske rettssystemet i mange tilfeller kan sees som en brobygger mellom det kontinentale og det anglo-amerikanske rettssystem. Nordiske deltakere har i mange tilfeller en pragmatisk holdning til løsningen av rettsspørsmål. Dette har ført til at deltakere i nordiske delegasjoner til møter i internasjonale organisasjoner med oppgave å utarbeide ensartet lovgivning, ofte har hatt større gjennomslag enn hva de nordiske lands størrelse og plassering internasjonalt i seg selv skulle tilsi.

For Lovavdelingens ansatte ligger det en stor utfordring i å få i oppdrag å representere Norge i internasjonale organer. Såfremt dette arbeid ikke får et altfor stort omfang, må det sees som et viktig supplement til det kanskje noe mer stillesittende utredningsarbeidet i avdelingen.

# Lovavdelingen og menneskerettighetene – overblikk og tilbakeblikk

ERIK MØSE

## 1. Innledning

Menneskerettighetene forbindes gjerne med høytflyvende filosofiske, etiske eller religiøse prinsipper. De har imidlertid også en viktig juridisk side. Hundreårsjubileet gir derfor anledning til å stanse opp ved Lovavdelingens innsats på dette området.

Begrepet «menneskerettigheter» defineres gjerne som idéer om hvordan forholdet mellom stat og individ bør være. Sees dette ut fra en internrettslig synsvinkel, har Lovavdelingen beskjeftiget seg med menneskerettighets-spørsmål siden opprettelsen i 1885. Det er nok å vise til statsretten, prosess-lovgivningen og forvaltningsretten. Ikke bare lovgivningsarbeidet, men også avdelingens uttalelser, kan nevnes her. Tar man derimot et folkerettslig utgangspunkt, forskyves tidsperspektivet til perioden etter den annen verdenskrig og frem til idag.

Lovavdelingen har en rekke oppgaver i forbindelse med den internasjonale beskyttelse av menneskerettighetene og den nasjonale gjennomføring av dem. En oversikt vil bli gitt nedenfor (2). I noen grad er arbeidet blitt rutine, og kontakten med menneskerettsorganene er i alle fall ikke noe ekstraordinært. Etter utløpet av den annen verdenskrig ble menneskerettskonvensjonene derimot ansett som revolusjonerende i folkeretten. Det kan derfor være av interesse å kaste et blikk bakover og se nærmere på Lovavdelingens rolle da Den europeiske menneskerettskonvensjon tok form (3). Dette var den første konvensjon som opprettet en internasjonal judisiell beskyttelse av menneskerettighetene. Samtidig gir det mulighet til å feire et dobbeltjubileum. Ikke bare fyller Lovavdelingen 100 år, men det er 35 år siden konvensjonen ble undertegnet. Endelig kan en slik kombinasjon av overblikk og tilbakeblikk gi grunnlag for noen refleksjoner (4).

## 2. Det internasjonale vern og Lovavdelingens oppgaver – et overblikk

### 2.1.

Fremveksten av et internasjonalt menneskerettsvern var forutsatt i FN-pakten av 1945. Den første almene definisjon av rettighetene skjedde ved verdenserklæringen om menneskerettighetene, som ble vedtatt av FN's generalforsamling 12 desember 1948. Vernet ble utbygget ved FN's to konvensjoner 16 desember 1966 om hhv sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I tillegg til å være folkerettslig bindende, fastsatte konvensjonene gjennomføringsordninger som skulle sikre at rettighetene blir sikret og respektert på det nasjonale plan. Andre FN-konvensjoner av prinsipiell interesse er f eks rasediskrimineringskonvensjonen 7 mars 1966, kvinnediskrimineringskonvensjonen 18 desember 1979 og torturkonvensjonen 10 desember 1984.

I tillegg til dette globale vern er det også utarbeidet regionale menneskerettskonvensjoner. Fra norsk synsvinkel står Den europeiske menneskerettskonvensjon 4 november 1950 sentralt. Den beskytter sivile og politiske rettigheter, mens Den europeiske sosialpakt 18 oktober 1961 omhandler økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Det finnes også en rekke rettslig uforpliktende resolusjoner. Også de kan føre til at Lovavdelingen trekkes inn, men holdes utenfor her.

Lovavdelingen har først og fremst hatt arbeidsoppgaver i forbindelse med konvensjonene om sivile og politiske rettigheter. Men avdelingen har også spilt en viss rolle ved gjennomføringen av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, f eks ved uttalelser til andre departementer, lovtekniske gjennomgåelser og bidrag til norske rapporter til de internasjonale kontrollorganene.

### 2.2.

Det internasjonale konvensjonsvern av de sivile og politiske rettigheter kan skisseres slik:

Når rettighetene er definert i folkerettslig bindende *normer*, oppstilles internasjonale (globale eller regionale) tilsynsordninger som skal overvåke at statene *gjennomfører* konvensjonenes krav på det nasjonale plan. Gjennomføringsplikten er dobbel: statene må respektere rettighetene, dvs unnlate å krenke dem, og sikre rettighetene, dvs ved lovgivning og andre tiltak sørge for at de blir reelle og at det står effektive interne rettsmidler til disposisjon for enhver som påstår at hans rettigheter krenkes.

De internasjonale gjennomføringsmidlene er dels *klage* fra individ eller stat der det gjøres gjeldende at konvensjonsrettigheter er krenket, dels *rapporter* til kontrollorganene fra statene om deres nasjonale gjennomføring. I begge tilfelle kan resultatet bli at det konstateres konvensjonsbrudd: Etter

klagebehandlingen kan det eventuelt fastslås krenkelse av bestemte individers rettigheter på grunnlag av konkret rettsanvendelse og bevisdømmelse. Som følge av rapportbehandlingen kan det bli tale om å konstatere ikke-oppfyllelse fordi rettighetene ikke er sikret slik konvensjonen krever.

### 2.3.

På grunnlag av denne oversikten kan Lovavdelingens oppgaver på menneskerettighetsområdet idag sammenfattes slik:

#### 2.3.1.

*Utformingen* av konvensjonene omfatter ikke bare definisjoner av rettighetene og begrensningene i dem (de materielle normer), men også organenes kompetanse og saksbehandlingsregler (de personelle og prosessuelle normer).

På det *globale* plan har Lovavdelingens bidrag først og fremst vært skriftlige, gjerne som uttalelser til Utenriksdepartementet. Dette henger sammen med at nye konvensjoner gjerne utformes i FN's menneskerettighetskommisjon, som er et politisk sammensatt organ under generalforsamlingen. Stort sett har Utenriksdepartementet representert Norge her. Men det finnes eksempler på at Lovavdelingens representanter har deltatt direkte i forhandlingene, f eks under utarbeidelsen av FN's torturkonvensjon og Tilleggsprotokollene av 1977 til Genève-konvensjonene om krigens folkerett.

*Regionalt* er det Europarådet som er av interesse for Norge. Som nevnt nedenfor (3), uttalte Lovavdelingen seg skriftlig til Utenriksdepartementet i forbindelse med Den europeiske menneskerettskonvensjon og dens første tilleggsprotokoll. Det samme skjedde med annen (om Domstolens betenkninger), tredje og femte (endringer i saksbehandlingsregler), samt fjerde protokoll (nye rettigheter) til konvensjonen, siden Utenriksdepartementets tjenestemenn var representert i ekspertkomitéene. I forbindelse med tilleggsprotokollen om visse nye sivile og politiske rettigheter (syvende protokoll) som reiste en rekke internrettslige spørsmål, ble også Lovavdelingen trukket inn i komitéarbeidet (i 1977), og avdelingen er nå sammen med Utenriksdepartementet representert både i Styringskomitéen for menneskerettigheter (under Ministerkomitéen) og to ekspertkomitéer som hhv utarbeider nye rettigheter og forbedrer konvensjonens saksbehandlingsregler. Avdelingen har derfor vært med på bl a å utforme tilleggsprotokollen om opphevelse av dødsstraff i fredstid og reglene om oppdeling av Kommisjonen i kamre (hhv sjette og åttende protokoll).

#### 2.3.2.

Den *nasjonale gjennomføring* av konvensjonene faller i flere trinn:

Kgl resolusjon om undertegning og st prp om samtykke til ratifikasjon

ble tidligere utarbeidet av Utenriksdepartementet, som forela utkast for Justisdepartementet til uttalelse. Etterhvert som Lovavdelingen er trukket inn i komitéarbeidet internasjonalt, skjer det i større utstrekning at avdelingen utarbeider utkast som fremmes av Utenriksdepartementet.

I forbindelse med ratifikasjonen må konvensjonens krav sammenholdes med norsk rett for å vurdere eventuelle lovendringer (for å unngå norske reservasjoner), eventuelt konstatere normharmonis. Nå som før står Lovavdelingen sentralt, men arbeidet er på flere måter blitt lettere ved at avdelingen deltar på et tidligere stadium.

Etter at konvensjonen er tiltrådt, må både den lovgivende, dømmende og utøvende makt oppfylle dens krav. Ikke minst for Lovavdelingen er det derfor en viktig oppgave å holde seg orientert om konvensjonsorganenes praksis. Jo mer utvidende («dynamisk») deres tolkningsstil er, desto større er muligheten for at lovendringer eller andre tiltak blir nødvendig etter tiltrædelsen for å holde tritt med utviklingen og unngå konvensjonsbrudd. — Ett eksempel på at konvensjonen har hatt betydning for norske lovendringer etter tiltrædelsen, er reglene om domstolskontroll med administrativ frihetsberøvelse, jf tvistemålsloven kap 33, som ble tilføyd i 1969.

Behovet for å kjenne til konvensjonene og praksis oppstår også når det på norsk side tas initiativ til ny lovgivning. Menneskerettskonvensjonene setter grenser for vår rettslige handlefrihet.

### 2.3.3.

*Gjennomføringsmidlene* etter konvensjonene er relativt arbeidskrevende.

Avdelingen har i mange år levert bidrag til de norske *rapporter* om hvordan vi etterlever konvensjonene. Etterhvert som menneskerettsorganene har skjerpet kravene til rapportenes innhold, kan hver enkelt rapport ta betydelig tid. Det er ikke lenger tilstrekkelig å redegjøre for lovbestemmelsene. Også rettspraksis og de faktiske forhold må reflekteres. Et nytt trekk de siste år er at Lovavdelingen er representert under organenes muntlige eksaminasjon av noen av rapportene. Dette skjedde f eks ved den første norske rapport (og tilleggsrapport) til FN's menneskerettskomité i hhv 1978 og 1980. Komitéen håndhever konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Også under presentasjonen av rapportene til komitéen som er opprettet i hht FN's rasediskrimineringskonvensjon, har Lovavdelingen vært representert.

*Statsklagene* har Lovavdelingen ikke hatt noen befatning med. Disse sakene reiser i tillegg til de rettslige problemer en rekke spørsmål av utenrikspolitisk art. Både da Norge sammen med noen andre land innklaget Hellas (i slutten av 1960-årene) og Tyrkia (i 1982) for Den europeiske menneskerettskommisjon, var det Utenriksdepartementets rettsavdeling som hadde ansvaret.

*Individklagene* er det ikke så mange av mot Norge. De fleste sakene blir

forøvrig avvist uten at regjeringen anmodes om uttalelse. Men noen av dem blir «communicated for observations». Det dreier seg om høyst et par saker pr år. Lovavdelingen har utarbeidet flere tilsvaer, først og fremst til Den europeiske menneskerettskommisjon og FN's menneskerettskomité. I skrivende stund er alle avgjorte saker blitt avvist uten realitetsbehandling, mens det er berammet muntlig høring i et par klager til Kommisjonen i Strasbourg. Dette har ikke skjedd siden Iversen-saken i 1960-årene, som gjaldt tannlegenes arbeidsplikt. (I denne saken deltok ikke Lovavdelingen.)

Etter denne oversikt over dagens situasjon ligger det nær å undersøke hvilken rolle Lovavdelingen spilte da det europeiske menneskerettsvern vokste frem.

### 3. Den europeiske menneskerettskonvensjon – et tilbakeblikk

#### 3.1.

Europarådet ble grunnlagt 5 mai 1949 og fikk som kjent sitt sete i Strasbourg. Formålet var å oppnå større enhet mellom de vest-europeiske demokratier og samarbeide for å realisere deres felles idealer.

Allerede i 1948 var det foreslått å opprette et europeisk system for å beskytte menneskerettighetene, og Europarådets parlamentarikerforsamling begynte arbeidet med dette allerede i august 1949. Det var Forsamlingens juridiske og administrative komité som fremla det første forslag til en europeisk menneskerettskonvensjon (Teitgen-rapporten). En stat som brøt menneskerettighetene, ville kunne innklages av individer og stater for Den europeiske menneskerettskommisjon, som etter å ha klarlagt de faktiske forhold skulle forsøke meglings. Mislyktes dette, kunne Kommisjonen eller staten bringe saken inn for Domstolen, som ville avgjøre saken med bindende virkning. Europarådets ministerkomité skulle så ha ansvaret for den videre oppfølging. Rettighetene i utkastet var formet som henvisninger til de tilsvarende bestemmelser i FN's menneskerettighetserklæring. — På grunnlag av Teitgen-rapporten vedtok Parlamentarikerforsamlingen 8 september 1949 en anbefaling om en europeisk menneskerettskonvensjon, og saken ble så sendt Ministerkomitéen.

Lovavdelingens første uttalelse om konvensjonen skjedde på grunnlag av Teitgen-rapporten. I et PM 15 november 1949 ble det uttalt at konklusjonen syntes å måtte bli at «det ikke er grunnlovsmessig adgang for Norge til å slutte seg til en overenskomst av det innhold som er angitt i utkastet. Men også bortsett fra dette antas overenskomstens praktiske betydning som vern for demokratiet å være såpass tvilsom, samtidig som de reelle betenkeligheter som gjør seg gjeldende er så vidt tungtveiende, at man fra norsk side ikke bør gjøre seg til talsmann for overenskomsten, men heller stille seg reservert». — Den endelige konklusjon noen måneder senere skulle vise seg å bli annerledes, men da var også konvensjonen vesentlig endret.



Ved vurderingen av grunnlovsmessigheten ble det anført at utkastet nærmet seg betenkelig den grense grl § 1 setter for adgangen til å overlate kontrollen med statens myndighetsutøvelse til et internasjonalt organ. At Domstolen under visse vilkår ville kunne sette Høyesteretts avgjørelse til side, syntes dessuten å være uforenlig med grl §§ 88 og 90. Som eksempel ble nevnt den mulighet at en internasjonal domstol kunne komme til et annet resultat enn Høyesterett i et tilfelle som Klinge-saken (sml Rt 1946 s 198). — Man kan her merke seg at konvensjonen senere fikk en bestemmelse som åpnet adgang for statene til å straffe på tilsvarende grunnlag som i Klinge-saken, se art 7 (2).

En ekspertkomité nedsatt av Ministerkomitéen utarbeidet en uke i hhv februar og mars 1950 utkast til menneskerettskonvensjon. Fra Norge møtte h r adv Ole Torleif Røed, samt daværende konsulent i Utenriksdepartementet (senere høyesterettsdommer) Einar Løchen, som kom til å spille en sentral rolle under arbeidet med konvensjonen på norsk side.

I samsvar med Lovavdelingens PM fremholdt man fra norsk side i komitéen at det ville være i strid med den norske forfatning å tiltre en konvensjon som ga en europeisk domstol myndighet til å prøve om avgjørelser av Høyesterett, avsagt overfor nordmenn, var i strid med konvensjonens bestemmelser. Også en rekke andre delegerte var imot Domstolen, og dette spørsmålet stod åpent ved møtets slutt. — Sammen med noen andre delegasjoner foreslo Norge bl a å gi Kommisjonen en del av den myndighet som Domstolen skulle ha. Kommisjonen burde kunne gi Ministerkomitéen en rådgivende uttalelse både om faktum og jus, og om det forelå brudd på konvensjonens bestemmelser. Videre burde Kommisjonens uttalelse ikke uten videre offentliggjøres. Disse forslag påvirket den endelige utforming av konvensjonen.

Som nevnt inneholdt Teitgen-rapporten henvisninger til Verdenserklæringen. Britene fremla under møtet alternative forslag, der de enkelte rettigheter var søkt gitt en presis formulering. Uenigheten om hvorvidt konvensjonen skulle bygge på en «oppregning» eller «definisjon», medførte at komitéen fremla en rapport med flere alternativer for Ministerkomitéen. De norske delegerte støttet det britiske syn. — Under dette møtet ble forøvrig forbudet mot jesuitter i grl § 2 og forholdet til religionsfriheten diskutert for første gang.

På grunnlag av komitéens rapport vedtok Ministerkomitéen i april 1950 å sammenkalle en embetsmannskomite for å ta de nødvendige politiske avgjørelser. Den trådte sammen i juni. Norge var representert ved o r sakfører Harald Sund, som på den tid var sosialattaché ved den norske ambassade i Paris, og en ambassadesekretær. Før møtet forelå en uttalelse fra Lovavdelingen, som fremholdt at overvåkingen av konvensjonen skulle være et internasjonalt anliggende, men at organenes kompetanse av reelle og konstitusjonelle grunner måtte holdes innenfor en relativt snever ramme.

Man sluttet seg dessuten til det prinsipielle syn at konvensjonen så eksakt som mulig burde definere hvilke rettigheter som beskyttes og begrensningene i dem. — Av interesse er det også at avdelingen foreslo at det burde komme tydeligere frem at prinsippet om et «effective remedy» skulle gjelde på nasjonalplanet, samt at tilbakevirkningsforbudet i straffesaker også burde omfatte straffskjerpelser, slik et tilsvarende FN-utkast bygget på. Begge forslag er lagt til grunn i dagens konvensjon (sml hhv art 13 og 7 (1)).

Embetsmannskomiteén vedtok en kompromissformulering som bygget mer på «definisjon» enn «oppregning» av rettighetene, og den foreslo dessuten (etter svensk initiativ) at Domstolens kompetanse skulle avhenge av særskilt godkjenning fra vedkommende stat. I august 1950 drøftet Ministerkomiteén rapporten i lys av kommentarer fra Parlamentarikerforsamlingens juridiske komité. En revidert tekst ble vedtatt 7 august, der både den individuelle klagerett og domstolens kompetanse var fakultativ.

Forsamlingen foreslo en del endringer under sin augustsesjon. Ministerkomiteén trådte så sammen i november med bistand av eksperter. De fleste av forsamlingens endringsforslag ble det ikke oppnådd almen enighet om, med den følge at konvensjonen ble undertegnet 4 november 1950 omtrent i den form den hadde i august.

Lovavdelingen uttalte før Ministerkomiteéns møte i august at selv om det av reelle grunner måtte anees lite ønskelig med valgfri domstolskompetanse, var det neppe konstitusjonelle hindringer for at Norge tiltrådte konvensjonen med forbehold om Domstolens myndighet. At Kommissjonen ble tillagt generell meglingskompetanse, var betenkelig, og man frarådet at den skulle gi uttrykk for sitt syn mht om det forelå konvensjonsbrudd. Videre var bindende vedtak av Ministerkomiteén konstitusjonelt betenkelig, hvis avgjørelsen innebar at den skulle ta standpunkt til om det forelå brudd og konsekvensene av dette for vedkommende stat.

Den norske delegasjon til Ministerkomiteéns augustmøte gjennomgikk innvendingene, men fant ikke å burde insistere på å få dem gjennomført. Justisdepartementet ble så bedt om å kommentere konvensjonsutkastet slik det forelå etter møtet.

I oktober opprettholdt Lovavdelingen sitt standpunkt forsåvidt gjaldt Ministerkomiteéns kompetanse, hadde ingen innvendinger mot at individets klagerett ble gjort fakultativ og påpekte dessuten endel internrettslige forhold hvor norsk lovgivning syntes å være i strid med konvensjonen (forbudet mot jesuitter, noen av domstolslovens regler om å utelukke offentlighet fra forhandlingene og krav på oppnevnt offentlig forsvarer også i mindre straffesaker).

Utenriksdepartementet imøtegikk disse innvendingene i et notat og ba om et møte. Lovavdelingen opprettholdt stort sett sitt syn, men konkluderte 25 oktober at det eneste grunnlag for eventuelt å motsette seg norsk tiltrødelse, måtte være Ministerkomiteéns kompetanse. Hverken grl § 1 eller

§§ 80 og 90 kunne stille seg i veien for tiltredelse. De konstitusjonelle betenkeligheter avdelingen tidligere hadde gjort gjeldende, forhindret ikke ratifikasjon.

Knappe to uker senere undertegnet Norge menneskerettskonvensjonen i Palazzo Barberini i Roma, og den ble ratifisert 15 januar 1952 på grunnlag av St prp nr 83 (1951).

Justisdepartementet var ikke alene om sin skepsis til Ministerkomitéens vide kompetanse etter art 32. Proposisjonen gjengir et PM av professor Castberg om forholdet til grl § 1. Han var tilbøyelig til å anta at det ikke ville være grunnlovsstridig om Norge traktatmessig forpliktet seg til en slik ordning, men fant det samtidig lite betryggende at avgjørelser av rent rettslig natur skulle kunne treffes av et så utpreget politisk-diplomatisk myndighetsorgan som Ministerkomitéen. Dersom en konvensjonsendring var mulig, burde dette forsøkes, enten i form av en vesentlig innskrenkning av komitéens myndighet eller ved regler som kunne sikre en betryggende saksbehandling. — Professor Castberg ble som kjent senere norsk medlem av Kommissjonen.

I proposisjonen gjengis Lovavdelingens uttalelse 30 mars 1950 om forholdet mellom forbudet mot jesuitter i grl § 2 og konvensjonen art 9 om religionsfrihet. På grunnlag av rettsutviklingen ble det under tvil antatt at grunnloven ikke påla statsmaktene å sørge for at utenlandske jesuitter ikke oppholdt seg i riket. Derimot pliktet myndighetene å gripe inn overfor aktiv propagandavirksomhet eller organisert opptreden av jesuitterordenen eller avdelinger av den, og dette måtte antas å stride mot art 9.

Proposisjonen gjenga også et brev fra Utenriksdepartementet til Justis- og Kirkedepartementet etter undertegningen. Selv om konvensjonen åpnet adgang til å ta forbehold, nevnte Utenriksdepartementet at flere land hadde uttrykt forbauselse over at Norge hadde et forbud mot jesuitter i grunnloven. Norge var visstnok det eneste vesteuropeiske land med en slik bestemmelse. Utenriksdepartementet fant det derfor ønskelig med grunnlovsendring og henstilte til departementene å overveie dette og fremme forslag til grunnlovsendring så snart som mulig. Bak denne diplomatiske formulering skjulte det seg den pinlige situasjon at Norge nærmest var blitt «hengt ut» under forhandlingene.

Ved ratifikasjonen tok Norge forbehold mot art 9. Det ble trukket tilbake 4 desember 1956 etter at forslaget om å endre grl § 2 etter sterk strid fikk grunnlovsmessig flertall.

### 3.2.

Tre rettigheter stod det særlig strid om allerede da Parlamentarikerforsamlingen begynte arbeidet med konvensjonen i august 1949: foreldrenes rett til å velge barnas utdannelse, beskyttelse av eiendomsretten og retten til frie

valg. De kom ikke med i konvensjonen, men en ekspertkomité fortsatte å studere dem med sikte på en senere tilleggsprotokoll.

Lovavdelingens syn var at konvensjonen ikke burde inneholde bestemmelsene om eiendomsrett og frie valg, siden de lå i et annet plan enn de øvrige konvensjonsrettighetene. Etter at Storbritannia hadde fremlagt mer presise regler, fant man imidlertid ikke å ville gå imot forslagene såfremt det ellers var stemning for dem, og avdelingens skepsis ble mindre etterhvert som rettighetene ble mer presise.

Det norske syn var at retten til utdanning (jf Første tilleggsprotokoll art 1) burde formuleres negativt, ikke positivt, slik at bestemmelsen ikke kunne tolkes slik at statene var forpliktet til å ta positive skritt for å sikre den enkeltes rett til utdanning. Rettigheten skulle må og gjelde innen rammen av eksisterende undervisningstilbud. Dette var i samsvar med flere andre delegasjoners oppfatning og ble også sluttresultatet. — Hva angår tilleggsprotokollen art 3 om retten til frie valg, foretrakk Lovavdelingen at bestemmelsen bare ble gjort direkte gjeldende for valg til nasjonalforsamlingen. Også dette ble den endelige konklusjon.

Første tilleggsprotokoll ble undertegnet 20 mars 1952 i Paris og trådte i kraft 18 mai 1954. Konvensjonen trådte i kraft 3 september 1953. Dermed var det arbeid som begynte med Teitgen-rapporten slutført. Siden er det vedtatt ialt åtte protokoller til konvensjonen, og Lovavdelingen har som nevnt foran (2.3.1.) deltatt internasjonalt ved utformingen av noen av dem.

### 3.3.

Det var allerede under konvensjonsforberedelsene enighet mellom Justis- og Utenriksdepartementet om at norsk godkjenning av den individuelle klagerett (art 25) og Domstolens kompetanse (art 46) burde utstå til man hadde vunnet noen erfaring med hvordan konvensjonen virket i praksis. Også St prp nr 83 (1951) bygget på dette syn.

#### 3.3.1.

Både i 1953 og 1954 henstilte Parlamentarikerforsamlingen til medlemsstatene å anerkjenne den *individuelle klagerett*. Det første norske medlem av Kommisjonen, høyesterettsjustitiarius Paal Berg, gikk i brev 12 mai 1955 til Utenriksdepartementet inn for at Norge skulle anerkjenne klageretten. I brev til Justisdepartementet sluttet Utenriksdepartementet seg til Paal Bergs synspunkter og fremholdt at Norge var det eneste av de nordiske land tilsluttet Europarådet som ikke hadde godtatt klageretten. Justisdepartementet svarte at spørsmålet nå i det vesentlige berodde på en utenrikspolitisk vurdering, idet det ikke ble antatt å være forfatningsmessige eller rettslige hindringer for anerkjennelse, og departementet var forøvrig enig i at det var lite ønskelig at Norge stod i en slik særstilling. Det ble

likevel påpekt at klageretten til tross for de nylig vedtatte prosedyreregler for Kommisjonen kunne bli misbrukt både av privatpersoner og organisasjoner, men overveiende hensyn talte etter Justisdepartementets syn for anerkjennelse, og da slik at erklæringen ble gjort tidsbegrenset slik som den danske (to år) og islandske (fem år).

I St prp nr 104 (1955) tilrådte Utenriksdepartementet at Norge avgav erklæring for to år etter art 25. Det ble samtidig påpekt at det var en nødvendig konsekvens av tiltredelse til konvensjonen at statene må være forberedt på å forsvare seg mot uberettigede og sjikanøse anklager, men at konvensjonens positive formål lettest ville kunne realiseres gjennom anerkjennelse av klageretten, noe som måtte veie tyngst. Godkjennelsen skjedde 10 desember 1955 og er senere blitt forlenget for vekslende tidsrom (fra 1967 for fem år av gangen).

### 3.3.2.

I september 1958 anbefalte Utenriksdepartementet at man nå anerkjente *Domstolens kompetanse*. Lovavdelingen uttalte i brev 15 oktober 1958 at man etter fornyet overveielse i lys av den senere tids utvikling var kommet til at grunnloven neppe var avgjørende til hinder for norsk anerkjennelse etter art 46. Dette ble utdypet i brev 9 april 1959. I september samme år oversendte Utenriksdepartementet utkast til St prp om anerkjennelse av Domstolens myndighet. Justisdepartementet anbefalte at avgjørelsen utsto i noen tid for at man kunne overveie hvilke lovgivningstiltak som ville bli nødvendige hvis Norge skulle få underkjent en rettskraftig straffedom ved avgjørelse av Domstolen. Det ble i denne forbindelse vist til saken Schouw-Nielsen v Danmark, som ikke var blitt avvist av Kommisjonen.

Også som svar på to grunngitte spørsmål i mai 1962 og februar 1963 opplyste justisministeren at selv om grunnloven neppe var til hinder for norsk godkjennelse av Domstolens kompetanse, var det en del uklare spørsmål, bl a om det var behov for lovregler om gjenopptagelse m m. Europa-bevegelsen henstilte til Stortinget å anerkjenne Domstolens kompetanse i brev 10 oktober 1963, undertegnet av høyesterettsjustitiarius Terje Wold, som var norsk medlem av Domstolen. Utenriksdepartementet ga uttrykk for tilsvarende standpunkt i brev 30 januar 1964 til Justisdepartementet og viste til Norges tradisjoner i internasjonal rettspleie. Justisdepartementet var på tross av visse betenkeligheter enig i at Norge godkjente domsmyndigheten. Lovgivningstiltak om gjenopptagelse var for tiden ikke påkrevet. (En slik hjemmel fikk man ved lov 14 februar 1969 om endringer i rettergangslovgivningen m m, sml særlig Ot prp nr 51 (1967–68) s 22.) Anerkjennelse av Domstolens myndighet skjedde 30 juni 1964 på grunnlag av gjensidighet og for tre år (fra 1967 for fem år av gangen).

Med dette var Norge en fullverdig part i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.

#### 4. Noen refleksjoner

Lovavdelingens første uttalelse 15 november 1949 om Europakonvensjonen var negativ både av konstitusjonelle og reelle grunner. Det er egentlig ikke å undres over. Internasjonal kontroll med statenes oppfyllelse av menneskerettighetene var noe nytt. Særlig var individets klagerett revolusjonerende, men det var også en nyhet at en stat kunne innklage en annen uten at dens egne statsborgere var berørt. Begge disse klageordninger var ifølge Teitgen-rapporten obligatoriske, og det samme gjaldt Domstolens kompetanse. I tillegg kom at rettighetene var så upresist formulert at vi nok ville hatt innvendinger også idag fordi de ikke var tilstrekkelig «justiciable», dvs presist formulert. Også en rekke andre delegasjoner var kritiske til Teitgen-rapporten.

Ved vurderingen av datidens standpunkter skal man heller ikke glemme de store forhåpninger til FN, som året før hadde vedtatt Menneskerettserklæringen. Arbeidet med å utforme bindende konvensjoner på grunnlag av erklæringen var allerede begynt. Ingen kunne forutse at det først skulle bli ferdig i 1966. Et relevant hensyn var derfor å unngå dobbeltarbeid og ikke legge hindringer i veien for FN.

Lovavdelingens uttalelser under det videre konvensjonsarbeid må kunne karakteriseres med ordene «forsiktig realisme». Også idag ønsker statene presise definisjoner og klarhet i tilsynsorganenes kompetanse. I anmerkningene finner man lange og grundige drøftelser, og flere av avdelingens bemerkninger er reflektert i den endelige konvensjon. — Hvorvidt dette skyldes avdelingens forslag eller er utslag av at en rekke delegasjoner fremholdt tilsvarende synspunkter, er det vanskelig å vite.

Konvensjonen ble til i løpet av vel ett år. Til tross for at det var politisk vilje tilstede, er dette forbausende raskt, særlig hvis man tar i betraktning at en tilleggsprotokoll med noen få rettigheter idag minst krever tre–fire år. Tempoet medførte selvsagt tidspress for dem som skulle avgi uttalelse hjemme.

Under det avsluttende konvensjonsarbeid var det meningsforskjeller mellom Utenriks- og Justisdepartementet (3.1.). I ettertid ligger det nær å ha størst sympati for Utenriksdepartementets synspunkter. Professor Castbergs betenkning om Ministerkomitéens kompetanse illustrerer imidlertid at avdelingen slett ikke var alene, og også i Utenriksdepartementet var man i tvil.

Noe større grunn til bebreidelse gir kanskje avdelingens motvilje mot å anerkjenne de valgfrie klausuler (3.3.), ikke minst Domstolens kompetanse. Men igjen skal man huske at tiden var en annen, og at dagens syn kanskje skyldes at Norge hittil har hatt liten kontakt med såvel Kommisjonen som Domstolen.

Likevel er det grunn til å tro at datidens meningsforskjell mellom de to

departementer henger sammen med et velkjent fenomen: Den som deltar i internasjonale forhandlinger, vil ofte ha en mer positiv innstilling til konvensjonsarbeidet enn den som først og fremst resonnerer juridisk hjemme. Forhandlingsatmosfæren og utenrikspolitiske hensyn har betydning for ens holdning, og dette kan gi seg utslag når man må ta standpunkt i tvilstilfelle. Andre lands reaksjoner kan også hjelpe en å se egne problemer i et bedre perspektiv. Våre innvendinger mot Europakonvensjonen på grunnlag av grl §§ 1, 88 og 90 ble visstnok nærmest møtt med smil av andre delegasjoner, som hadde tilsvarende grunnlovsbestemmelser. — Jo sterkere fagmyndighetene trekkes inn i konvensjonsarbeidet, desto mindre blir risikoen for uenighet med utenriksmyndighetene.

Direkte deltagelse gir dessuten større mulighet for å påvirke utformingen av reglene, bl a slik at reservasjoner unngås, samt til å vurdere om forbehold (eventuelt fortolkningserklæringer) er nødvendig. Ratifikasjon blir mindre arbeidskrevende, siden «konstateringen av normharmonii» skjer fortløpende under forhandlingene. Endelig er det grunn til å tro at den som er internasjonalt orientert, lettere vil anlegge en menneskerettslig synsvinkel ved løsning av interne rettsspørsmål, slik at konvensjonenes betydning som rettskilde blir større.

Erfaring fra andre felter viser at det kan oppstå et spenningsforhold mellom fagmyndighet og utenriksforvaltning. Dette er vi forskånet for på menneskerettsområdet. Forhandlingene er til tider preget av utenrikspolitiske hensyn, og at eventuelle motsetninger i ekspertkomitéene senere vil komme opp i de politiske organer. Både jus og politikk må tas i betraktning når norske standpunkter fastlegges, noe som har gitt grunnlag for et fruktbart samarbeid og samspill mellom Utenriks- og Justisdepartementet.

Det er grunn til å hilse Lovavdelingens engasjement på menneskerettsfeltet velkommen. Det føyer seg inn i avdelingens økte reisevirksomhet på andre rettsområder i de siste årtier. Forutsetningen må likevel være at det ikke tar overhånd. Avdelingens representanter bør fortsatt være trygt forankret i den interne rett når de deltar i internasjonale diskusjoner. Det er disse bakgrunnskunnskapene som kan være en styrke under forhandlingene, samtidig som man bør vokte seg vel for å misjonere for de nasjonale løsninger.

I 1885 var ordet «menneskerettighet» nærmest ukjent, ikke minst som juridisk begrep. Idag har det rettslig betydning både nasjonalt og internasjonalt. Fremdeles står vi trolig ved begynnelsen av en utvikling det er vanskelig å forutsi. Bl a har Norge i motsetning til en rekke andre land ikke fullt ut merket virkningene av å underkaste seg internasjonale kontrollorganer. Ved et senere Lovavdelingsjubileum vil en fremstilling av avdelingens rolle på menneskerettsområdet kunne gi et ganske annet bilde.





### III. MINNER M.V.



# På skrivebordskanten med Stein Rognlien

JON KAPELRUD

Utdrag av manuduksjon lørdag 31. mars (1984) kl. 13–14 på Rognliens kontor. Enslig student var Jon Kapelrud.

Stein Rognlien var egentlig i marinen under siste krig. Som så mange andre havnet han som flyktning i Sverige. Men marinens intendatur kalte fra London, det var særlig behov for en ryddig gast som kunne ta seg av skopussen og uniformen til kommanderende admiral. Kjenner man SR, vet man at det umulig kunne gå bra. Han ble derfor overført til enklere arbeid i Justisdepartementet under Rikspolitisjefen. Som alle andre vettuge folk begynte han altså departementskarrieren i Politiavdelingen.

Kontorene lå i et apartementshus i London, og SR's var et baderom som i det vesentlig var fylt av badekaret. Ved siden av satt Finn Hiorthøy med bena på bordet og forberedte rettsoppjøret, fortrinnsvis ved å lese «The Decline and Fall of the Roman Empire».

W. Thagaard kom over som representant for Hjemmefronten under dekknavnet advokat Blom, og utmerket seg etter krigen med stadig å gi sin tilslutning til advokat Bloms synspunkter på rettsoppjøret.

SR var vel ett år i London, og fløy hjem i mai 1945; Kong Haakon ønsket nemlig ikke å ha passasjerer på marinens fartøyer. Marinekarrieren var definitivt slutt.

Høsten 1945 kom han til Lovavdelingen. Det var en stille og rolig avdeling, med passe saksmengde, bestående av ekspedisjonssjef, 3 byråsjefer og 3–4 sekretærer. Avdelingen vokste, men ekspedisjonssjef Marius Nygaard i Administrativ avdeling motsatte seg at saksbehandlerstillingene skulle kalles konsulenter, alle var jo egentlig konsulenter pr. funksjon! Siden har vi hatt et normeringsetterslep i Justisdepartementet, fedrenes synder...!

SR liker utredninger som kan tas fra bunnen, det blir for mye administrasjon som ekspedisjonssjef, selv om han også senere har arbeidet med kon-

vensjoner o.l. Han ble byråsjef i 1952, etter en kort periode som konsulent, og endelig ekspedisjonssjef i 1963.

SR understreker at han har utmerkede medarbeidere, alt går greit selv om han ikke gjør noen ting. Han får på den annen side sterke innslag av dårlig samvittighet hvis han en sjelden gang er uenig med sine medarbeidere, og da viser han seg ikke på lang tid utenfor kontoret.

SR sier like ut at han er blitt mer menneskelig med årene, og han husker at barna hans klaget over at de fikk for lite ros da de var mindre. Så fikk familien hund, og da måtte man pent lære seg psykologi og hvilken funksjon ros har for både hunder og medarbeidere.

Etter dette er det blitt innstiftet en orden i Lovavdelingen, «Ros med stjerne», men det er hittil bare en som har fått denne høyeste utmerkelsen i avdelingen. SR understreker vedkommendes anonymitet.

Det ligger til SR å kunne spøke og sjokkere, han finner velbehag i å se det forvirrede ansiktsuttrykket hos ofret. Han er imidlertid i tvil om han selv skjønner når han er utsatt for spøk!

Før H-blokkens tid satt Lovavdelingen i «rottereiret», som var den delen av det gamle militære sykehuset hvor Vinje lå på dødsleiet. Rottene i kjelleren var usedvanlig feite og levde tydeligvis godt på papir.

SR bodde faktisk en periode i «rottereiret», og da følte han at det lå en viss spenning mellom den uformelle tonen i Lovavdelingen og den noe stive stilen i Administrasjonsavdelingen. Dette ga seg bl.a. uttrykk i tilsnakk fra Administrasjonsavdelingen når byråsjefen i Lovavdelingen vasket føttene på jobben.

Ekspedisjonssjef Carl Platou i Administrasjonsavdelingen hadde en skarp tunge og ga stadig til kjenne at Lovavdelingen bare var en sideavdeling utskilt fra Administrasjonsavdelingen. Bl.a. under krigen var professor Augdahl ekspedisjonssjef i Lovavdelingen. Carl Platou satt imidlertid den gang arrestert på Møllergata 19, men han merket seg likevel at Augdahl kom presis ½ time for sent hver dag til sin «soveavdeling»!

En senere *meget* kjent advokat delte en periode kontor med SR. Han var kjent for sine kvinnelige klienter og lange telefonsamtaler, men utredet sjelden i dybden. Daværende ekspedisjonssjef Hiorthøy ga da uttrykk for at vedkommende nok passet bedre i Administrasjonsavdelingen, og vedkommende gjorde så sin store lykke ved å forlate Lovavdelingen og det hele!

I 1880-åra eksisterte det bare et lovkontor under Administrasjonsavdelingen, opprettet 1885 med det formål å være et ekspertkontor som skulle utrede lover. SR slår uten videre fast at det er behov for Lovavdelingen, til neste år er det 100-års jubileum! Etter SR's mening er det behov for den betenkingsvirksomhet som Lovavdelingen i dag driver for andre avdelinger og departementer. Lovavdelingens styrke er at man har et nøytralt forhold til materien og ser denne mer fra domstolens side. Lovavdelingens uttalelser

om statsrettslige spørsmål i forhold til Stortinget tillegges f.eks. betydelig vekt. SR understreker at dette arbeidet forutsetter at man også har en viss praktisk erfaring, og at sakene forelegges for fagavdelingene og dem som har det administrative ansvaret på området.

SR synes ikke dagens generasjon i departementet er for ung, det er nok av alderdom i departementet! Dessuten har man ekspedisjonssjefene og departementsråden til å etterprøve arbeidet. For øvrig er det for Lovavdelingens del klar praksis for at man tar seg av gjeldende rett, mens statsråden tar seg av de politiske aspekter. For Lovavdelingens del er politiske hensyn ikke relevante, noe annet er selvfølgelig rettspolitiske formål, som er legitime både for domstolene og Lovavdelingen.

SR kan fortelle at man plikter å parafere et brev som skal gå fra departementet, men ikke å underskrive. I Hiorthøys tid blandet statsråden seg en gang inn i avdelingens syn på gjeldende rett, og da foreslo Hiorthøy at statsrådets forværedame kunne parafere i stedet!

SR vil ikke si så mye om de justisministre han har sett komme og gå, men han kan i hvert fall på spørsmål fra studenten si at han synes de kvinnelige justisministre har skikket seg vel. Han føler også at kvinner i denne posisjonen nå er vel innarbeidet og anerkjent. Bortsett fra at de er dyktige, så er de også utadvendte personer som liker å bli likt, og som ikke har noe imot offentlighetens søkelys. Dette kan selvfølgelig være mer eller mindre sjarmerende avhengig av hvor ekte det er. På den annen side har SR også vært imponert av noen mannlige justisministre som har vært hevet over behovet for popularitet o.l. Men SR utbryter at han blir ikke schizofren av at politikerne skifter, de faglige utfordringene er der til enhver tid.

Studenten kommer forsiktig inn på planlegging, administrasjon, medbestemmelse og forholdet til den politiske ledelse. SR synes departementet er litt overadministrert, det gikk litt mer hyggelig på måfå før. Det er gørr kjedelig med PAA som skal administrere alt, noe som også kan gi seg utslag på ekspedisjonssjefsmøtene. Dette fører nok til at Lovavdelingen iblant saktmodig hyller seg inn i sitt skall og lar andre ture frem. Det blir mye papir av all planleggingen, men *alt* har vært prøvd og tenkt før. *Alle* planer har en eller annen feil, man må være mer villig til å justere.

Departementet har vokst veldig, og den politiske ledelse kan ikke klare å blande seg i alt. Den må stole på at embetsmennene forelegger det som er vesentlig, det er i det hele tatt helt nødvendig med et gjensidig tillitsforhold. Et slikt forhold har vi i departementet nå. Det hjelper også å ha en kvinnelig statsråd, som gjerne har mer sans for det menneskelige. En kopp kaffe hos statsråden kan gjøre underverker!

SR interesserer seg ikke for medbestemmelse, men innser at ordningen er nødvendig. Før var det lettere med mindre forhold, på den annen side skjedde alt på sjefens nåde. Heldigvis har Lovavdelingen velsignede kvinnelige ledere som tar seg av slike spørsmål og får personalsiden til å gli.

Studenten har til tider lurt på om SR er litt eksentrisk. SR erkjenner at han er nøysom og mener at selv småverdier ikke skal ødsles, men synes vel selv han har et funksjonelt syn på slike spørsmål. Derfor sparer han på strømmen og bruker matpapiret om igjen, men plastnett har han lært å bruke av kvinnene. Noe så praktisk som en kvinnes håndveske, og da får det bli plastnett for menn. På den annen side er det lenge siden han kom til mottagelser med sykkel, han var nødt til å anskaffe Moskvitch da ungeflokken var vokst til tre! Ellers liker SR å bruke båten sin og gå på ski. Han har etter hvert fått en slitasjeskade i hoften, så søndagsturen er nå redusert til 4 timer.

Til sist, SR, hva med noen friske kjepphester? Jo, det må være å forenkle språket, ta opp alt det gode fra folkemålet for å nå frem til en norm, et skriftlig riksspråk. Forøvrig må vi selvfølgelig holde liv i dialektene som talespråk. I denne forbindelse er han opptatt av lay-out og stil i dokumentene.

Studenten reiser seg, nedlastet med ufordøyd viten og innsikt han ennå ikke forstår rekkevidden av. Da kommer det; SR spør kjapt hvilke kvalifikasjoner studenten har til å gjennomføre en time som dette? Studenten flakker med blikket, men aksler seg; for uten å ha nesten like store papirbunker på sitt kontor, innehar studenten i likhet med ekspedisjonssjefen en smule fändenivoldsk holdning til, ja, det hele? Et fändenivoldsk og rimelig tilfreds smil trekker opp i munnvikene hos SR.

NOTE

Opptrykt fra Justisen april 1984. (Et par rettelser er innarbeidet her.)

# Tilbakeblikk

ALF NORDHUS (1945–1946)

40 år tilbake. Det er Lovavdelingen for mitt vedkommende. Allikevel husker jeg avdelingen som om det var i går jeg første gang gikk opp en liten trapp, gjennom to alderdommelige glassdører, for å fremstille meg for ekspedisjonssjefen, Henrik Bahr.

Inntrykket av Lovavdelingen i 1945 og de første etterkrigsårene kan bare gis på annen bakgrunn — ved en sammenligning. Derved har jeg også understreket at inntrykket er helt subjektivt.

Midt under frigjøringsrusen, i mai 1945, fikk jeg sekretærjobb i Prisdirektoratet. Jeg ble der bare i to måneder tross et ypperlig miljø.

Så lyste Lovavdelingen ut sekretærstillinger. Jeg søkte, tilrådet av venn og arbeidskamerat, Arve Moen. Også Kristen Andersen mente at dette var «den store sjansen». Lovavdelingen hadde en nesten utrolig prestisje blant jurister. Prestisjemomentet er ikke noe negativt i juristmiljøet hos oss.

Søknaden ga innkalling til konferanse hos ekspedisjonssjef Bahr og deretter tilsetning. Omtrent samtidig med meg begynte Øyulf Andenæs, Torstein Eckhoff og Stein Rognlien. Halvor Husaas var også en nykommer i avdelingen.

Vi var altså den nye gjeng. I dag kan en uttrykke seg slik. Den gang ville det vært helligbrøde. Lovavdelingen var alvor og uforstyrrelig ro. Her var kontinuitet. Det var som om fem krigsår ikke hadde forekommet.

Var atmosfæren konservativ? Jeg nøler med en slik karakteristikk. Tone og ånd var riktignok ikke preget av aktiv optimisme om et nytt og bedre samfunn — den som hersket utenfor de tykke steinveggene i bygningen den gang. Men avdelingens oppgave var jo heller ikke å gå i spissen. Oppgaven var ettertankens, den detaljerte gransking og prøving av de begreper som skulle bli lovtekst. Formålet var egentlig ikke å holde igjen ved progressive, ofte hastverksforslag. Det var mer å dempe og harmonisere. Loven var Herre. Den moderne lov støpes ikke i form av spøk eller fyndord.

Skal jeg nevne det største utbytte jeg tok med meg fra avdelingen måtte det være respekten for lovtekster. Jeg hadde nå nær skrevet respekt med

stor forbokstav. Lærdommen var: Gå alltid først til lovteksten. Studer hvert begrep, studer sammenstillingen og tegnsettingen. Lovavdelingen har hatt sin finger med. Der velger man ordene med omhu, smaker på nyanser og konstruerer ikke setningene etter innfallsmetoden.

Slikt arbeid gir fjernhet — ikke nødvendigvis fra virkeligheten. Faren må være at håndverksmomentet kan bli for dominerende, det tekniske for fremtredende. Det er ingen tvil om, slik jeg ser det, at et utmerket innhold i et lovforslag kan kveles ved teknikken. Faren reduseres ved den lojalitet avdelingen viser overfor innholdet — det vil si overfor de politiske myndigheter, Regjeringen og eventuelt Stortinget som lovmakere.

En får aldri både i pose og sekk. Lojaliteten har sin bakside. Hvor langt skal en jurist gå i å utslette seg selv, eliminere egen mening og f.eks. teknisk bearbeide et forslagsinnhold som forekommer ham motbydelig? Et dilemma. Skal en ekspedisjonssjef si til de bestemmende: Bli dere bare enige så skal nok jeg og avdelingen min finne formen på det hele uansett hva dere kommer frem til?

Henrik Bahr var nok ytterst lojal, men han utslettet ikke sin personlighet. Han var ideell som sjef, også i relasjon til sine underordnede — stillferdig, myndig og med naturlig autoritet. La meg — kanskje litt forvorpent — si at han hadde stil om han enn p.g.a. en viss tilbaketrukkethet ikke kan omtales som fargerik. Så var han heller ikke grå. Jeg minnes tiden under ham med glede.

Bahr ble utnevnt til dommer i Høyesterett i 1945. Han ble etterfulgt som ekspedisjonssjef av byråsjefen med lengst ansiennitet — Finn Hiorthøy.

Forholdet mellom nykommerne i avdelingen var meget godt selv så forskjellige vi alle var. Som den yngste, både av alder og målt etter eksamensår, må jeg kunne si dette uten forbehold. Vi delte også kontor i grupper på to.

Kontoret Andenæs og jeg delte en tid kan neppe beskrives forståelig for den som senere bare har sett moderne lokaler med inventar etter 60–70 årenes stil. Det manglet ikke på kvadratmeter og var imponerende høyt under taket. I virkeligheten var det en blanding av arkiv og bibliotek. Tre av veggene var dekket av reoler, alle fullstappet av arkivmapper og bøker med svarte rygger. Hvor du enn vendte blikket, bortsett fra ut to store vinduer, så du svart. I slike omgivelser kan bare ungdom fornekte tanken på døden.

Lovavdelingen hadde første etasje i den gamle bygningen som hadde en slags fasade mot Grubbegaten. I annen etasje holdt den administrative avdelingen til. Det var i det daglige liten kontakt mellom juristene i de to avdelinger. Folk fra annen etasje avla sjelden visitt. Nær sagt aldri så du et menneske utenfra. Byråsjefene holdt seg også for seg selv. Kantine fantes ikke. Du drakk din formiddagskaffe ved det massive arbeidsbordet av mørk eik.



En positiv holdning hos embetsmennene forelå til at du drev manuduksjon og forelesninger på Universitetet. Det hørte nærmest med at avdelingens jurister hadde slike sysler og også kom med som sensorer ved Universitetet.

Ut på høsten 1945 holdt departementet sin frigjøringsfest — så vidt jeg husker på Bristol. Festantrekk på hele personalet så godt det lot seg gjøre etter de fem magre år. Fremdeles er det meg uforståelig at jeg ble utpekt til å holde damenes tale. Antakelig på grunn av den gode stemning fikk jeg fagnad for talen. Det satte meg i humør til å bli med på et nachspiel på kontorene i administrativ avdeling. Det ble en lystig natt dels på grunn av forbrødringen og dels på grunn av avdelingens lange korridor. Senere 1. lagmann Erling Haugen, den gang sekretær i annen etasje, var et par dager forut meddelt at en datter var ham født. Han hadde vært på byen og kjøpt barnevogn som han ikke hadde fått transportert hjem. Hin natt, med frigjøring fremdeles i blodet, ble doningen brukt korridoren til ende som konkurransedoning. Haugen krevde å være tidtager. Et varig minne og et gjennombrudd for en ny tid og en ny ånd i departementet.

Etter ca. 1½ år i avdelingen gikk jeg over til Eidsivating statsadvokatembete. Mitt videre arbeid kom vesentlig til å bli i rettssalene. Først noen år med aktorater og senere på forsvarssiden.

Jeg har alltid vært takknemlig over å ha stått så nær kjernen i Embetsverket.

# Et øyeblikksbillede fra 1945 – en fest og en lærdom for livet

ØYULF ANDENÆS (1946)

Lovavdelingen har alltid vært administrasjonens juridiske autoritet og hjerne. Vi yngre jurister så på den og dens embetsmenn med ærefrykt. Det var derfor med høytid i sinnet jeg meldte meg der den 1. februar 1946 kl. 9. Det var den gang kontortiden var fra 9 til 3.

Avdelingen holdt til i Grubbegt. nr. 9, en lang en etasjes bygning. En lang mørk gang med kontorer på begge sider førte inn til forværelse, bibliotek og det aller helligste: ekspedisjonssjefens kontor. Gjennom lukkede kontordører hørtes dempet knitring fra skrivemaskiner. Det var før stenografer, enn si diktafoner og kopimaskiner, hadde fått innpass i administrasjonen.

Lovavdelingen hadde en imponerende besetning: ekspedisjonssjef, 5 byråsjefer, 2 konsulenter, 3 sekretærer pluss en kvinnelig kontorfullmektig. Finn Hiorthøy (42 år) var avdelingens sjef. Han var en elskelig sjef, vis og lærd. Det han ikke kunne av jus var ikke verd å kunne. Byråsjefene Andreas Endresen (37), Bue Fjermeros (33), Carl Stabel (33), Gunder Egge (30) og Torstein Eckhoff (29) var alle fremragende jurister. Det samme gjaldt konsulentene Caroline Jensen (??) og Halvor Husaas (29) og den lovende Stein Rognlien (27), som var eneste fast ansatte sekretær og kjent for å lese Nietzsche, Kant og Schopenhauer på sengen. Nederst i hierarkiet kom Alf Nordhus (26) og undertegnede (29), som begge vikarierte i sekretærstillinger. Nordhus var en meget fremmelig ungdom som allerede hadde mange jern i ilden og baller i luften. Med dagens sprogbruk ville man karakterisere miljøet som ungt og dynamisk. I industriell sprogbruk ville man si at organisasjonen var tung i toppen, d.v.s. med et betydelig antall sjefer og få fotfolk. Det har nok sin forklaring i arbeidets art.

Det sier seg selv at avdelingen var sterkt opptatt med oppryddingsarbeid etter krigen: oppgjøret med landssvikere og krigsforbrytere, okkupasjonslovgivningens skjebne, revisjon av forvaltningsavgjørelser fra okkupasjonstiden o.l. Et blick på Norsk Lovtidende for de første år etter frigjøringen viser det.

Omgangsformen var akademisk, korrekt og vennlig. Man fant seg lett til rette og identifiserte seg meget raskt med avdelingen og kollegene. For oss som var ferske skyldtes nok det i noen grad at vi følte at vi var i eksklusivt selskap.

Arbeidsformen var vel omtrent som i andre departementsavdelinger. Alle satt ved sine skrivemaskiner og skrev selv sine konsepter. Eneste unntak var Hiorthøy, han skrev bare for hånd, korte bemerkninger i marginen, lange til slutt. Hans treffsikre og fysisk tett sammentrengte og konsentrerte bemerkninger var nedfelt i en ekstremt liten, sirlig håndskrift som om det gjaldt å spare både på blekk og papir.

Departementsarbeid er tradisjonelt regnet som kjedelig og utøverne preget av det. Ikke så i Lovavdelingen. Variert juridisk virksomhet er interessant for den interesserte jurist. Og der fandtes lystige og festglade folk i avdelingen. De lystige menn og kvinner også fra andre avdelinger vil minnes festen 8. mai 1946 i avdelingens lokaler til minne om frigjøringen.

Festen startet etter kontortid med lapskaus fra Justisen og fremtryllede leskedrikker, fortsatte utover natten mens folk fra andre avdelinger rekte til og fra, og holdt på til det var nødvendig å rydde bort gjester og øvrige spor før den nye arbeidsdag tok til. Ingen vet noe sikkert om hvem som tok initiativet til feiringen, men det er sannsynlig at det kom fra personer i administrativ avdeling som hadde bredere erfaring på det administrative område enn de andre avdelingene.

Min første jobb i avdelingen ga meg liten heder, men en viktig lærepenge: gå til kilden, vær nøyaktig. Foranlediget av en forespørsel ba Fjermeros undersøkt hvor mange ganger en bestemt paragraf i en eldre lov var endret. Jeg kom til 3, Fjermeros til 4. Ikke et ord til synderen.

Opplevelsen var rystende. Dumme seg slik første dag, og på et filleområde hvor en overordnet selvsagt ikke skulle trenge å kaste bort tid på kontroll. Det sved og lurte fortsatt i bakhodet. Når jeg senere i livet har vært med på å ansette yngre mennesker — jurister og andre — har jeg brukt episoden som eksempel på at den stilling som skal besettes forutsetter absolutt nøyaktig arbeide. Slik har den forhåpentlig også kommet andre til gode.

# Tilbakeblikk

HALVOR HUSAAS (1946–1955)

Første desember 1946 kom eg til Lovavdelinga som sekretær I. Eg kom til å bli der i mange år. Med eit avbrot på ca. 1 år, då eg hadde permisjon for å studere i U.S.A. med stipendium frå Otto Løvenskiolds legat, arbeidde eg i Lovavdelinga fram til 1. april 1955. I denne tida hadde Lovavdelinga kontora i den gamle murbygningen («Fødselsstiftelsen») ut mot Grubbegata. Eg hadde heile tida kontoret mitt i eit rom utanfor inngangen til Lovavdelinga, slik at ein kanskje kunne seia at eg ikkje hadde greidd å koma heilt inn der, men berre fram til inngangsdøra. Det gjekk ei svingtrapp opp til kontoret. Den såg ut som trapp opp til ein preikestol, og det blei difor også sagt at eg heldt til på preikestolen. Kontoret var ikkje lite, men vedlikehaldet var dårleg, og utstyret var det heller ikkje mye å skryte av. Ein stor vedovn var varmekjelda. Det var fyra opp når eg kom på kontoret om morgonen. Utover dagen måtte eg legge ved i ovnen for å få passe varme.

Det var ikkje mange tilsette i Lovavdelinga på den tida, men likevel var avstanden mellom sekretærar — seinare fekk vi konsulentstillingar — og byråsjefar stor, for ikkje å snakke om avstanden til Hiorthøy som var ekspedisjonssjef heile tida eg var i Lovavdelinga. Sekretærar og byråsjefar sa De til kvarandre og sjølsagt blei De-forma brukt i forhold til ekspedisjonssjefen. Det er klart at det også blei brukt De-form mellom juristane og funksjonærane (tre damer var det den tida).

Eg syns vi arbeidde med for mange småsaker, f.eks. tolking av sportellova, i tillegg til gjennomgåing av lovutkast frå andre departement. Når vi skulle greie ut eit spørsmål, undersøkte vi alltid om det var gitt fråsegner i liknande saker. Det var ikkje noko registreringssystem i det heile, slik at det var vanskeleg å finne fram til liknande saker. Vi måtte finne fram til tidlegare saker ved å ta for oss pakke for pakke i arkivet for å sjå om det kunne finnast noko av interesse. Sportellova var det einaste unntaket. Her vart det ført eit kartotek ordna etter paragrafar og med tilvising til saker der Lovavdelinga hadde uttala seg om tolking av vedkomande paragraf.

I det heile syns eg tilhøva var dårlege, ikkje berre på denne måten, men

også elles. Vi hadde såleis ikkje kantine eller noko rom der vi kunne møtast til lunch og snakke saman. Kvar sat åleine på sitt kontor med nista og kaffe på termos. Det var eit sersyn at det kom nokon utanfrå for å snakke med oss. I det heile syns eg at det var eit innestengt miljø i Lovavdelinga i den tid eg var der.

# Læreår

INGEBORG WILBERG (1948–1952)

Min læretid i Lovavdelingen falt i tidsrummet 1948–51/52. «Lærepiken» var 22 år gammel da læretiden begynte. Attesten fra lærestedet banet veien til Det juridiske fakultet ved Oslo Universitet, som siden har vært base for liv og virke. De her nevnte forhold danner bakgrunn for mitt bidrag til historien om arbeidet i Lovavdelingen. De trenger en viss konkretisering.

Det objektive forhold, tidsrummet, innebar følgende: De fleste retts-spørsmål som utsprang av krigs- og okkupasjonstiden, hadde fått sin løsning. De mest presserende gjenreisningsoppgaver var unnagjort. Den innenrikske og utenrikske situasjon stilte statsmaktene overfor nye oppgaver. Disse bød på store juridiske utfordringer. Ansvar for å møte dem hvilte i høy grad på Lovavdelingen.

Lovavdelingen var den gang en liten avdeling; 1 ekspedisjonssjef, 3, senere 4, byråsjef, 4, senere 5, sekretærer. Den var kommet intakt ut av krigs-, okkupasjons- og utrenskningstiden. (Den hadde hatt sine prøvelser.) Arkiv og journaler var uskadet og i full orden. Ekspedisjonssjefen og byråsjefene tilhørte mellomkrigstidens juristgenerasjon, 4 av sekretærene var kandidater fra de første krigsår. Avdelingen var så vidt begynt å ta inn etterkrigskandidater til sekretærstillingene. Den tok ikke inn kandidater som hadde vist mangel på nasjonal holdning under krigen. Den søkte å opprettholde de tradisjonelle inntaksvilkår, står til laud eller bedre i hovedkarakter til juridisk embetseksamen, samt flere års kvalifiserende praksis, helst som dommerfullmektig. Forholdene på det juridiske arbeidsmarked medførte at det ble lempet på et av vilkårene, men ikke på begge, i de konkrete ansettelsessaker.

De subjektive forhold. Foranledningen til min inntreden i huset i Grubbegaten var at avdelingen trengte en vikar for Audvar Os, den første av etterkrigskandidatene. Os hadde, etter noen tids vikartjeneste, oppnådd fast ansettelse og dermed mulighet for permisjon for å være dommerfullmektig. Jeg var etterkrigskandidat nr. 2 og fylte ikke praksiskravet. Etter embetseksamen våren 1947 hadde jeg brukt det meste av tiden til å være

forsvarer i landssviksaker. Jeg var den første som hadde vært barn/ungdom i okkupasjonstiden, og som hadde fått både skolegang og studier avbrutt på grunn av de særegne forhold som den gang hersket. I studietiden etter krigens slutt hadde jeg engasjert meg i debatten om forfatningsspørsmål, særlig de som reiste seg i forbindelse med Londonregjeringens myndighetsutøvelse og rettsoppgjøret.

Det var således en meget ung og fersk jurist, med mangelfulle kunnskaper i engelsk og fransk, som begynte arbeidsdagen i Lovavdelingen. Forventningene om lærerike og interessante arbeidsoppgaver var tilstede, det samme var angsten for ikke å strekke til.

Første arbeidsdag. Det var ekspedisjonssjefen som tildelte arbeidsoppgavene den første dagen. Han kom inn på kontoret med én sak, samt sirkulasjonsposten. Følgende anvisning ble gitt. Først skulle saken ses gjennom. Deretter skulle sirkulasjonsposten leses, både med sikte på å få kunnskap om avdelingens løpende saker, og for å finne nøkkelen til hvordan saken skulle gripes an. Det raske gjennomsyn av saken viste at den gjaldt et privatrettslig spørsmål, som var forelagt avdelingen til uttalelse. Studiet av sirkulasjonsposten åpnet for Lovavdelingens verden. Sakene gjaldt retts-spørsmål av alle slag, av sakstypene var uttalelsene de tallrikeste. Sakene viste rettskildebruken og avdelingens arbeidsmåte. Rustet med den innsikt som var annammet ved studiet av sirkulasjonsposten, ble arbeidet med saken gjenopptatt. Den gjaldt et lovtolkningsspørsmål av «tvilsomtypen». Lovteksten var uklar, forarbeidene hadde intet bidrag til avklaring. Arkiv-søken ga negativt resultat. Løsningen måtte finnes og forankres i reale hensyn og hensynet til sammenhengen i rettssystemet. Det ble mange kladdelapper før standpunkt og begrunnelse kunne skrives ut, så sirlig som håndskriften tillot, på departementets gule konseptark.

Saken kunne leveres neste dag. Jeg slapp å vente på sirkulasjonsposten for å bli kjent med dens videre skjebne. Allerede dagen etter kom ekspedisjonssjefen inn og sa omtrent følgende: Han hadde lest med interesse det jeg hadde skrevet. Han, d.v.s. Lovavdelingen, var kommet til et annet resultat. Det skulle jeg ikke ta for tungt. Merknadene viste at momentene og argumentene var sett. Rettsspørsmålet var tvilsomt, og det var plass for saklig uenighet om løsningen.

Etter denne «myke» åpning overtok Lovavdelingens normalsystem. Sakene ble mottatt fra og levert til byråsjefene via de respektive hyller på forværelset, og man måtte vente på sirkulasjonsposten på utfallet. Det var opp til sekretærene selv å trekke den faglige lærdom av egne og andres saker, ved å studere de foretatte rettelser og tilføyde kommentarer. Etter hvert ble man klar over avdelingens krav til faglig standard med hensyn til saksforberedelse, resultat, begrunnelse og form. Det var ingen problemer forbundet med å akseptere riktigheten av disse; å leve opp til dem var ikke alltid like lett. Slurv med hensyn til kildebruk lærte man seg raskt å unngå.

Hverken omdømme eller selvaktelse kunne overleve hvis relevante saker fra Lovavdelingens arkiv ble oversett. Grundighetskravet var en konstant utfordring. Vidløftighet var ikke bra, lettfærdighet var dog verre. Den rette balanse kunne være vanskelig å finne, både når man befant seg på velkjente og på nye rettsområder. Selvstendighetskravet gjorde arbeidet gilt, men krevende. Når standpunkter skulle inntas, måtte det tas tilbørlig hensyn til at man var tjenestemann i Justisdepartementets lovavdeling, ingen privatdosent. Det kunne nok forekomme at den unge sekretær — i faglig iver og engasjement eller i uforstand — i utide ville erstatte Lovavdelingens etablerte rettssyn med sitt eget. Det forekom imidlertid også at det skjedde velbegrunnet og i tide, så båten bar.

Lovavdelingspråket kostet det atskillig strev å lære seg. De generelle krav — nøktern sakprosa, med bruk av få, omhyggelig utvalgte og nyanterte ord — representerte ikke noe nytt, som en hadde uvilje mot. Forholdet var det motsatte. Både hjemmefra og fra Augdahls, Robberstads og Egges oppgavegjennomgørelser var kravene velkjente. Slitet med å honorere kravene var akseptert, nå skulle en i tillegg tilegne seg departementspråket.<sup>1)</sup> Denne læreprosessen ble stimulert, men unektelig gjort noe komplisert, ved at man hadde så mange læremestre. Hverken byråsjefene eller ekspedisjonssjefen hadde helt samme stil og uttrykksmåte. Etter min vurdering tilsa situasjonen den løsning at sekretæren prøvde å forbedre sitt eget språk, slik at det kunne bli et tjenlig redskap til å gi uttrykk for Lovavdelingens standpunkter, resonnementer og vurderinger.<sup>2)</sup>

I den aller første tiden, hvor angsten for ikke å strekke til var sterk, var jeg formentlig noe for opptatt av utfallet av egne saker. Men etterhvert kom følelsen av at jeg var akseptert som yngstemann. Dermed kunne jeg for fullt glede meg over alle de faglige utfordringer som arbeidet i avdelingen bød på. Det var de løpende saker om alle slags lovtolkningsspørsmål, tinglysing, konsesjon, arv, pant, sportel, m.m. Det var alle de spennende nye spørsmålene som tiden bragte, endringer i valgordningen, nye retts-tapsregler, oppløsningsrett og folkeavstemning, ny statsborgerrettslov, beredskapslovene, grl. §19 — statens forretningsdrift, ny prislov, kunstig inseminasjon, fiskerigrensetvisten, internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter av forskjellig slag, m.m. Det var avdelingens saker. De interesserte og engasjerte, uansett hvem som hadde saksbehandleransvaret.

Min egen arbeidsmeny ga en passe blanding av løpende og nye saker. Jeg var «grådig» på stats- og folkerettssaker, men avdelingen sørget for riktig, blandet kost. Sportelsaker var ansett som sunn kost for unge sekretærer, de ga trening i den rene jus. Jeg strevde meg pliktskyldigst gjennom min tildelte porsjon, men tillot meg å gi uttrykk for et formastelig syn: sportelsakene burde prinsipalt bringes ut av verden for godt ved å oppheve hele sportelsystemet — det var velbegrunnet ut fra både samfunnsøkonomiske og humanitære hensyn; subsidiært burde sportelsakene plasseres et annet



sted enn i Lovavdelingen. Trykket fra sportelsakene ble lettere da Lovavdelingen tok inn en ny vikarsekretær, min kullkamerat Bror Oscar Scherdin. Scherdin likte sportelsaker. Det ble broderlodd på ham, søsterlodd på meg etter kort tid.

Arbeidsdagene ble ofte lange. Mange av sakene ga lyst til å lese bakgrunnsstoff. Fiskerigrensesaken foranlediget lesning av hele det tilgjengelige historiske dokumentmateriale. Et tolkingsspørsmål vedrørende Bergverksanordningen for Svalbard ledet til lesning av dokumentene på hele Svalbardjuskomplekset. Mange av folkerettssakene trengte jeg ekstra tid på, fordi språkkunnskapene ikke var gode nok. Noen ganger måtte kvelden tas til hjelp fordi man hadde falt i fristelse i arkivet. I stedet for å nøye seg med den ene saken man trengte, hadde man brukt arbeidstiden til å godgjøre seg med mange gamle saker. De sirlige, håndskrevne gamle konsepter var fascinerende lesning. De ga innblikk i hvordan avdelingen arbeidet i tidligere tider, og de gav kjøtt og blod til kjente juristnavn. Litt trøst og oppmuntring kunne man også en sjelden gang komme over. Det hendte at man fant en sak fra ekspedisjonssjefens eller byråsjefenes sekretærtid, som viste at de også hadde vært nybegynnere en gang.

Kontorforholdene var mesteparten av tiden svært gode. Vikarsekretærene hadde ikke fast kontor, de ble flyttet på etter behov. Men det var tilstrekkelig antall kontorer til at de normalt kunne tildeles hvert sitt. Det gamle huset i Grubbegaten inneholdt ideelle kontorer. De var passe store og lyse. Den dype vindusposten ga en god ståarbeidsplass i tillegg til sitteplassen ved skrivebordet. Vedovnene — fyrt med bjerkeved — var en helsevennlig varmekilde. I vinterhalvåret var det alltid lagt i ovnen når en kom om morgenen. Vedkassen var velforsynt, egeninnsatsen for å ha det passe varmt var begrenset til å legge på nye vedkubber i tide. Ovnene kom godt med også i sommerhalvåret for meg som syklet til og fra kontoret. Det hendte at været ble feilberegnet med det resultat at jeg ankom våt som en druknet katt. Da var det bare å fyre opp i ovnen og rigge seg til en arbeidsplass i dens umiddelbare nærhet. I en kortere periode var det kontormangel, slik at Scherdin og jeg måtte dele kontor. Vi var ikke fornøyd med den reduksjon i ytre arbeidsforhold og status som dette medførte. Men surmuling hadde liten hensikt, så vi avfant oss rimelig raskt med situasjonen. I fellesskap fant vi den optimale løsningen på delingssakens praktiske side. Jeg tok, som ikke-røker, vindusplassen, med den fulgte rett til å bestemme over luftingen. Scherdin tok, som ivrig sigarettroker, skrivebordet nærmest ovnen, med det fulgte rett til å røke av hjertens lyst.

Dagliglivet i Lovavdelingen var preget av at man befant seg i det skrevne ords verden. Det ble lest, tenkt og skrevet flittig i alle kontorene. Faglige samtaler forekom, men de var ikke en del av det faste arbeidsopplegg. Omgangsformen mellom medarbeiderne var i samsvar med datidens normer.<sup>3)</sup> Kontoret var ikke stedet for å berette historier eller føre personlige sam-

taler. En sjelden gang kunne det falle en bemerkning eller komme en uttalelse som kastet lys over hverdagen. En av dem jeg husker best er følgende fra byråsjef Stabel: «Dette må jeg tenke lenge på før jeg kan ha noen mening om.» Den fjerne byråsjef ble med ett litt mindre fjern.

Lovavdelingens ansvarsområde ga også en åpning til det muntlige ords verden. Saker skulle utredes for statsråden til bruk i Stortinget. Jeg var så heldig å få en «godbit». Statsråden trengte en utredning om religionsfrihet, kvakksalverlov og fremmedlov til en interpellasjonsdebatt. Det var foranlediget ved at en amerikansk predikant, av helbredelse ved bønn kategorien, var blitt avvist av fremmedpolitiet med en noe uheldig begrunnelse. Det var en sak som engasjerte på grunn av sine prinsippsspørsmål, og hvor litt sakførersans kunne komme godt med. Saken hastet. Jeg la hele min sjel i arbeidet og kunne levere et notat i rett tid til byråsjefen. Arbeidet ble påskjønnnet med at jeg fikk være med i Stortinget og fikk sitte ved siden av ekspedisjonssjefen i departementslosjen. Det var en opplevelse. Jeg lyttet med stive ører til debatten og til samtalen mellom statsråd og ekspedisjonssjef. Senere ble det flere slike stortingsbesøk. De ledet til større forståelse for verdien av Stortingets arbeid, for statsrådets ansvar som Regjeringens talsmann i Stortinget, og for ekspedisjonssjefens ansvar som statsrådets fremste rådgiver. I tillegg fikk man fornøyelsen av å oppleve Stortingets representanter og Regjeringens medlemmer på arenaen. Det gjorde sterkere inntrykk enn stortingsreferatene.

Opplevelsen av de politiske statsmakter i funksjon i Stortinget fikk ytterligere konsekvenser. Det ble sådd en spire, som langsomt begynte å gro, men som ikke fikk klare konsekvenser før etter at læretiden i Lovavdelingen var avsluttet. Spiren ble sådd i mitt kjæreste rettsområde, forfatningsretten. Den førte etterhvert til revurdering av de i studietiden ervervede forestillinger om konsekvensene av at grunnloven var høyeste rettskilde. Lærebøkene fremstilte grunnlovstolkningen som et spørsmål om riktig anvendelse av juridisk metode. De ga relativt bred plass for formålsbetraktninger og reale hensyn, men understreket at disse var, eller burde være, av upolitisk natur. De fremhevet betydningen av Høyesteretts praksis. Betydningen av Stortingets og Regjeringens praksis på forfatningslivets område ble stort sett bare omtalt i forbindelse med de dramatiske høydepunkter i forfatningshistorien.

Studietidens grunnlovstro dominerte sekretærarbeidet i Lovavdelingen. I ettertid er det bare å erkjenne at det ledet til underkjennelse av rettskildefaktorene statspraksis og Stortingets rettsoppfatning. Det burde vært Lovavdelingens sekretær, og ikke C.J. Hambro, som hadde funnet de gamle stortingssakene på grl §66. De ville ha åpnet for en annen angrepsmåte på hele saken, og muligens ledet til at ekspedisjonssjefen og statsråden hadde inntatt et annet standpunkt da saken var til behandling i departementet.<sup>4)</sup> Når etterpåklokskap skal anvendes på grunnlovsakene vedrørende forhold

under krigs- og okkupasjonstiden og rettsoppgjøret, er det muligens plass for følgende syn: Disse sakene dreide seg om grunnleggende verdispørsmål. Her spilte forskjellen i erfaringsbakgrunn en viktig rolle for hvilke løsninger man anså som riktige og følte seg forpliktet til å gå inn for.

#### NOTER

- 1) I Lovavdelingen var det ingen plass for å søke dekning i Gustaf Frødings «konstteori»: «Så jag målar, donna Bianca, ty det roar mig att måla så», cfr. forordet i Knophs Åndsrett fra 1936.
- 2) Målbruksdrakampen i avdelingen forbigås i taushet.
- 3) Byråsjef Eckhoff inntok en særstilling — han holdt mindre avstand til sekretærene.
- 4) Jfr. «Ytringsfriheten i Stortinget etter grunnlovens §66» (1953), inneholdende: Justisdepartementets utredning (offentliggjort i Dok 5 (1932) ), Utenriks- og konstitusjonskomitéens innstilling, Innst. S nr. 180 (1953), og referat av stortingsdebatten 10. juli 1953, jfr. Rt. 1957 s. 32 flg.

Kjernepunktet i saken var spørsmålet om det var adgang til å reise mortifikasjonssøksmål ved de vanlige domstoler mot stortingsrepresentanter i anledning av uttalelser frem satt i Stortinget.

Justisdepartementets utredning, utarbeidet i Lovavdelingen, var svar på en anmodning fra Stortingets Presidentskap. Lovavdelingen anså det som «overordentlig tvilsomt» om et slikt søksmål var forenlig med grl §66. Avdelingens konklusjon var følgende: «Uaktet det således kan anføres tungtveiende reelle innvendinger mot å tilstede mortifikasjonssøksmål mot stortingsrepresentanter, gir §66 i grunnloven neppe tilstrekkelig hjemmel for å avskjære slike søksmål.»

Utenriks- og konstitusjonskomitéen underga saken en usedvanlig omfattende behandling. Sakens ordfører var C.J. Hambro. Komitéen innstilte til Stortinget å fatte følgende beslutning:

«Dokument nr. 5 (1952) vedlegges protokollen, idet Stortinget uttaler som sin oppfatning at den ansvarsfrihet for «ytrede meninger», som Grunnlovens §66 hjemler representantene, har vært ment i videste forstand. At den dekker uttalelser i debatter, i innstillinger og andre dokumenter som avgis av Stortingets komitéer. At den utelukker ethvert søksmål for de vanlige domstole, det være sig straff, erstatning eller mortifikasjon. Og at denne ansvarsfrihet er en uerstattelig og umistelig del av de rettsgoder Grunnloven har villet skjænke folkets kårne representanter.»

Innstillingen var gjenstand for en langvarig og interessant debatt i stortingsmøte 10. juli 1953. Innstillingen ble vedtatt mot 13 stemmer. (De 13 stemte for et forslag, fremsatt av representanten Trond Hegna: «Dok. nr. 5 vedlegges protokollen.»)

For Høyesterett kom spørsmålet først i 1957, i anledning av en annen konkret sak enn den som hadde foranlediget utredningsarbeidet i 1952-53. Høyesterett kom, i plenum, til det resultat at grl §66 medførte at mortifikasjonssøksmål mot stortingsrepresentanter måtte avvises fra de vanlige domstoler. To dommere ble funnet inhabile på grunn av sin tidligere befatning med saken. Det var Lovavdelingens ekspedisjonssjef i 1952 og den daværende justisminister. To dommere dissenterte. I Høyesteretts domsgrunner er det ikke vist til stortingsvedtaket av 10. juli 1953.

# Blikk bakover til Lovavdelingen i 1940 og -50 årene

ERLING SANDENE (1948–1962)

For den unge jurist er det en sterk overgang å gå fra dommerfullmektig til departementssekretær. Dommerfullmektigen har sitt selvstendige og utadvendte arbeid med utstrakt publikumskontakt, mens forholdet ofte er det motsatte for departementssekretæren, iallfall var det slik i min tid i Lovavdelingen. Jeg kom til Justisdepartementet høsten 1946 fra en hektisk dommerfullmektigtid straks etter frigjøringen. Omstendighetene den gang gjorde at dommerfullmektigene raskt slapp til også med store og betydningsfulle saker. For meg ble overgangen til det tilbaketrukne liv i Lovavdelingen dempet fordi jeg først arbeidet vel ett år i Administrativ avdeling, 2. sivilkontor. Der var nok arbeidet for saksbehandlerne utadvendt, men sjeldnere fylt med den største og fineste juss, spesielt ikke for de yngste av saksbehandlerne. Jeg minnes godt mine første saker i 2. sivilkontor. Én gjaldt opptak av avhør i forbindelse med en flere ukers streik blant rengjøringspersonalet i Oslo Tinghus, og en annen utarbeidelse av mønsterformular for godtgjøring for vask av sorenskriverkontorene. Jeg fikk også forsøke meg med en formel for betaling for skraping og maling av gjerdene rundt sorenskrivergårdene, med utgangspunkt i eiendommen i Volda. Da jeg kom til å arbeide der i distriktet 20 år senere, la jeg tidlig en tjenestereise til Sunnmøre for å se hvordan Voldagjerdet hadde holdt seg.

Ved min overgang til Lovavdelingen i 1948, var den en liten avdeling, 9–10 jurister med stort og smått. Jeg følte jeg var kommet til et lukket sted med stor arbeidsmengde, krevende arbeid og hvor det rådde arbeids glede og arbeidsiver. Men det var et ensomt liv på flere måter. Ialffall saksbehandlere var for seg selv, det kunne faktisk gå dager uten at man så noe særlig til kollegene. Saksbehandlerne fikk selv finne seg til rette og herunder utvikle letemetoder for å skaffe frem presedenser og annet grunnmateriale for sin saksbehandling. Konseptenes utseende under saksbehandlingen oppover varierer jo fra departement til departement og fra avdeling til avdeling. I Lovavdelingen hadde konseptene gjerne et ille utseende etter byråsjefens og ekspedisjonssjefens behandling, særlig naturligvis i den

første tiden for en ny sekretær. Det hørte til dagens spennende opplevelser å se hva som var i behold, og dagen ble lysere når man hadde truffet det rette i innhold og form. Byråsjefen på sin side hadde nok et gråområde der han var i tvil om han måtte bruke rødblyanten så vi ikke fikk se lyset.

Karakteren av sakene i Lovavdelingen hadde man i departementets øvrige avdelinger et ganske godt kjennskap til. Kjennskapet var godt også til juristene der, iallfall i de nærmeste årene etter frigjøringen. I departementet ellers var man naturligvis klar over, og erkjente, det solide arbeid i Lovavdelingen. Likevel ble jeg etter overgangen overrasket over den grundighet og tålmodighet som ble brukt på enhver sak, stor som liten. Alle saker ble behandlet i tre ledd. Det gikk ikke ut noen uttalelse uten at også ekspedisjonssjefen hadde sett på saken. Det betyr meget at sakene er behandlet så omsorgsfullt og at dette er kjent. Ofte i de siste 20 år har det slått meg hvor godt det ville vært om også andre statsinstitusjoner og departementskontorer hadde kunnet innrette sin saksbehandling på lignende måte som i Lovavdelingen og hatt anledning til tilnærmet det samme tidsforbruk på sakene som der.

Lovavdelingen var et godt sted å være, tilfredsstillende arbeid og arbeidsforhold, avvekslende arbeidsoppgaver og gode kolleger. I atskillig utstrekning hadde juristene frihet til å velge sin arbeidstid, forutsatt at sakene ble behandlet rimelig hurtig. Dette betydde en elastisitet i plasseringen av arbeidstiden, som kunne være nødvendig for utførelsen av ekstraarbeid som gjerne fulgte med tjeneste i Lovavdelingen. Og ved henvendelser fra ekspedisjonssjefen om å påta seg arbeid for lovkomitéer og andre utvalg burde jo svaret ikke være nei. Som arbeidsbase var Lovavdelingen følgelig fortrinnsvis, den gav muligheter for utfoldelse. Men det var en bakside ved avdelingen. Den hadde en tendens til å spise sine folk, til fortrenghet for interesser og oppgaver ellers.

Tunge stunder? Selvsagt var det slike, og ikke så få heller. Særlig den første tiden kunne noen hver føle seg som spurv i tranedans, og i tillegg for meg, ved overgangen fra Adm.avd., som omplattet gjøkunge. For en saksbehandler var det ikke så godt å vite hvordan arbeidet skulle legges an i Lovavdelingen, og hvordan arbeidsprestasjonene ble vurdert. Verbalt vant det verken ros eller ris. Men da som nå lå det selvsagt en pekepinn i utseendet av konseptene når det var ferdig rettet for renskrift.

Jeg ble byråsjef i 1955, på frigjøringsdagen. Det føltes stort. Svennestykket som markerte forfremmelsen, var lov av 30. juni 1955 (nr. 20) om når norsk tenestemakt kan halda brudvigging i utlandet og utanlandsk tenestemakt i Noreg. Det var, syntes jeg den gang, en lekker liten lovsak. Under odelstingsbehandlingen følte jeg meg som den stolte far ved døpefonten.

Mens jeg var i Lovavdelingen, 1948–62, hadde saksmassen en markert utvikling. De første årene var for en stor del preget av saker, lovgivning og tolking og bruk av lover, i tilknytning til krigen, rettsoppjøret og gjenopp-

byggingen. Sakene på disse områdene ebbet ut først på 1950-tallet. Men Lovavdelingen var fortsatt engasjert i annen ekstraordinær lovgivning, reguleringslover og annen krisepreget lovgivning. Et særlig viktig arbeidsfelt for Lovavdelingen etter krigen gjaldt Norges deltagelse i internasjonalt samarbeid, bl.a. de Forente Nasjoner, NATO og Europarådet, og utredningsarbeid vedkommende kontinentalsokkelen. Ved overgangen til 1960-årene kunne Lovavdelingen bruke kreftene på lovgivning innen forvaltningsretten og lovregler og prinsippsspørsmål vedkommende rettssikkerhet i forskjellige forbindelser. Men parallelt med alt dette, like fra frigjøringen, arbeidet Lovavdelingen med lovteknisk gjennomgåelse av proposisjonsutkast fra departementene og med vanlige fredstids lovgivningsoppgaver, bl.a. vedkommende familie Lovgivingen og straffe- og prosesslovene. Denne del av arbeidsfeltet tok stadig mer av ressursene i avdelingen etter hvert som de ekstraordinære oppgaver som fulgte med krigen og etterkrigstiden, var løst. Fra 1960-årene har avdelingen kontinuerlig arbeidet med store lovrevisjoner.

Det er mine første år i Lovavdelingen, saksbeholdertiden, som har vært de viktigste for meg. Årene der har betydd meget, for tilegnelse av faglige kunnskaper, men særlig for det jeg lærte om metoder, disiplin og tålmodighet i arbeidet. Nå er det tilbake bare gode minner fra tiden i Lovavdelingen. Helst minnes jeg avdelingens sjef da jeg begynte der — fremragende i jussen, åpen og menneskelig i samvær og samtale og et skjold utad for sine medarbeidere.

# Gløtt mot halvgamle dager

ELISABETH SCHWEIGAARD SELMER (1955–1965)

Justisdepartementets lovavdeling — statsadministrasjonens juridiske ankerfeste, men samtidig et lærested i stjerneklasse for sine unge saksbehandlere.

Fra en tilværelse i muntert svev som dommerfullmektig — aldri er den juridiske himmel så nær — føltes det som bums i bakken, lokalisert til Grubbegaten, å begynne som sekretær i Lovavdelingen. Ikke noe mer juridisk looping the loop etter å være kjent flyvedyktig fra universitetet. Nå var det bare å krabbe seg opp fra bakken og fortsette læringen. For det var bare å innse at man lite kunne og enda mindre forsto. Sirkulasjonsposten med ekspederte saker fortalte oss det. Også ellers var det fascinerende lesning. Byråsjefenes evne til fullstendig å endre meningsinnholdet i et konsept ved avansert bruk av bobler og ballonger, var forbløffende. Denne bobleteknikken er i dag mest kjent fra tegneseriene, men man kan ikke se bort fra at den er utviklet i Lovavdelingen. Imidlertid kunne det gjøres enda mer suverent. En daværende og nåværende kollega av meg opplevde at hans konsept til et svarbrev passerte nesten uendret, bare med ordet «ikke» tilføyd på det helt avgjørende punkt. Dette mesterstykke var ekspedisjonssjefens eget verk.

Vi lærte bobleteknikk og meget mer. Vi klatret himmelhøye stiger for å slå opp i hjemlig og utenlandsk litteratur, slepte på Lover med forarbeider, famlet oss frem i Stortingstidende, glemte ikke Retstidende og søkte den for oss høyeste visdom i Lovavdelingens arkivpakker, nedsotet i sine grå-papir. Vi sto friere der pakkene ennå ikke var hjemført fra krigsopphold i Kongsberg gruber. Da visste vi ikke hva de inneholdt. Noe presedensregister fantes ikke.

Dette var i 1950-årene da Justisdepartementet stadig holdt til i det gamle Rigshospital i Grubbegaten. Wergeland døde der, men ikke i min tid.

Skulle man henfalle til nostalgiske fornemmelser — og jeg er ikke fremmed for dem — la oss da gjøre en prøve på om idyllen var større den gang.

Noen mener å vite, de som i det hele tatt tror de vet, at de gamle hospi-

talsbygningene ble disponert av Justisdepartementet alene. Helt feil. Vi delte husværet med urinnvånerne — rottene — og vi møttes. Konfrontasjoner skjedde i kjelleren og på grunnplanet (dette siste i konkret, ikke overført betydning).

Først en trang, bratt, mørk trapp dypt ned og så et stort, sort, stille rom, men hysj, tusler det ikke i krokene? Her var arkivet. En sart sjel fra Riksarkivet mente han trengte pistol. Knapt ville det ha hjulpet meg og ikke hadde vi det heller. Vi fikk greie oss med lysestumpen og fyrstikkene fra skuffen på forværelset. Joda, elektrisiteten var oppfunnet. Den åpenbarte seg i et blekt skinn nok til å bekrefte onde anelser. Inne mellom arkivhyllene ruget mørket og skjulte teksten på pakkene og det som verre var. Men vi hadde jo lysestumpen. Hvordan forholdt den seg forresten til brannvesenets oppslag i min hjemlige og meget triveligere kjeller om at «Bruk av bart lys i kjeller og på loft er forbudt»? Jeg har ingen erindring om noen lommelyst i Lovavdelingen, men kanskje var den i ustand og skulle nyanskaffes på neste års budsjett.

Men, la meg ikke overdrive, det var jo ikke hver dag saksbehandlerne måtte i kjellerarkivet, som regel var det skrivedamenes lodd. Et helt annet sted krevde derimot jevnlig besøk. En gang hadde det rett og slett vært utedo — nå var det utedo med vannklosett. Verden går da fremover. Atkomsten var ned en trapp og så gjennom husets grunnplan på gatenivå, en lang gang med mange dører og i det fjerne glassdøren ut til befrielsen. Side-dørene var lukket, men det betydde lite ettersom rottene hadde gnaget rommelige hull for egen atkomst. Møter var ikke til å unngå. Menneskene løp fortest, i alle fall jeg. Rottene var mest velnærte. Nervøse var de også etter all sprengningen like ved, til tilfluktsrom inn fra Youngstorvet. Ikke rart at et forstyrret dyr gikk til angrep på en saksbehandler. Etter den episoden løp han på do iført bandykølle. En av Lovavdelingens byråsjefer undret seg over slikt anstaltmakeri. Hvorfor ikke heller rett og slett sparke dem ihjel? Han var ganske barsk også ellers, byråsjefen. Jeg skrev min første komitéinnstilling og jamret over stresset. Jeg fikk ikke sove når jeg arbeidet til langt på kveld. Da ble jeg vennlig orientert om at etter to netters manglende søvn, sov man gjerne den tredje. Naturlig nok ble denne byråsjefen senere justitiarius i Høyesterett. Der er yi toptrenet i kveldsarbeid.

Det var dager med spenning, litt mindre kunne klart seg. Før 1. oktober måtte vi også hente ved på grunnplanet innenfor en av dørene med rottehull. Det var noe uklart om vi egentlig hadde rett til ved før den av Finansdepartementet — antar jeg — fastsatte fyringsstart. Rettsvillfarelse hadde neppe vært unnskyldelig. Vi burde forstått at vi pliktet å holde varmen ved egen hjelp inntil annet var bestemt. Tykkere ulltrøyer og lengre unevnelige kunne gjort tjenesten. Isteden slepte vi på statens digre vedtrær og brukte Norsk lysingsblad til opptenning i de praktfulle tietasjes ovnene. Det var slett ikke enkelt for et 1950-talls bymenneske. De som hadde vært speidere



stilte sterkest. I den statlige fyringssesong durte ovnene når vi kom, men ilden skulle holdes passende ved like. Når fluene våknet og vi sovnet, var det blitt for varmt.

Sosialt fellesskap var det heller lite av i Lovavdelingen da jeg begynte. Vi hentet vår lunkne te på forværelset og tuslet tilbake til matpakken og skrivebordet. Det var brudd på gammel tradisjon da vi saksbehandlere laget oss dagens høydepunkt med te-samling i biblioteket. Gruppearbeid var ukjent — hierarkisk skulle det foregå. Eget skrivebord var heller ikke alle forunt. Som ny flyttet jeg rundt ettersom skrivebord ble ledige på grunn av permisjoner. En periode da sunnhetstilstanden var god og ingen var utlånt til annet arbeid, måtte jeg til og med dele kontor med en saksbehandler av hankjønn og dertil fra en annen avdeling, men med løfte om at en så upassende tilstand ikke skulle vare lenge.

Nøkternheten i Justisdepartementet var stor. Blyanter ble utlevert hos økonomen, helst mot fremvisning av den utbrukte stump. Stensilark for mangfoldiggjøring (dette var århundrer før fotokopieringens tid) ble utlevert i et antall av max. ti. Ved proposisjonsskriving ble det mye trappeflying for skrivehjelpen for å hente nye ark hos økonomen. Vi fikk hva økonomen mente vi trengte. Med begeistret upålitelighet ble det fortalt om sorenskriverembetet som hadde søkt om rottefeller, men fikk bevilget en musefelle. Men jeg opplevet økonomen som en velvillig mann. Da jeg i 1950 skulle slutte som ekstraordinær vikarsekretær i Justisdepartementets administrative avdeling for å bli dommerfullmektig, fikk jeg likevel to pennesplitter (slike av stål til å putte inn i skaft og dyppe i blå væske i glasshus) fordi, og det ble understreket, jeg skulle jo fortsette i staten.

I 1958 skjedde et tideverv. Først pakking av arkivet. Mannlige kolleger mente seg diskriminert. De måtte pakke kjellerarkivet, mens jeg fikk ta den mindre del i hyllene på gangen. Så gravøl i det gamle Rigshospital hvor værgudenes strigråt rant inn til oss og ble samlet i kopper og kar — vi var vant til det. Og til slutt flytting over i Viksjøs rektangulære bikube med vindusakser fordelt i antall etter verdighet. Justisdepartementet fylte 12., 13. og 14. etasje.

Finansdepartementet innså hvor vanskelig overgangen måtte bli for oss. Rette vedkommende sørget for en flom av detaljerte rundskriv for å rettledede om horisontal og vertikal budtjeneste og meget, meget mer. Mellom rundskrivene fikk vi likevel gjort noe. En dag sirkulerte igjen et rundskriv som alle de andre, trodde vi. Vi leste — litt trette:

Departementene i den nye regjeringsbygning.

*Benyttelse av den nye kantine.*

Som tidligere meddelt vil bare  $\frac{1}{3}$  av funksjonærene i hvert departement kunne møte til hver spiseperiode. For å skape veldig god orden har man vedtatt følgende reglement:

1. For hvert dept. utnevnes en spiseleder, og en etasjespiseleder (med varaetasjespiseleder) for hver etasje. (Det vil så snart som mulig bli igangsatt spiselederkurs.)
2. Hvert dept. inndeles i 5 spisegrupper. Den siste i hver gruppe fungerer som gruppeleder. Medlemmene av hver gruppe får utlevert spesielle gruppehatter som brukes på vei til og fra kantine.
3. Ved spisetidens begynnelse varsler hovedspiselederen etasjespiselederen som uoppholdelig innkaller alle funksjonærer i vedk. gruppe i sin etasje ved hjelp av en fløyte. Kun i særlige tilfelle kan en funksjonær gis tillatelse til å spise senere enn sin gruppe. Bytting innbyrdes må ikke skje.
4. Under anførsel av hovedspiselederen går man i god orden til kantine.
5. Ved ankomst og avmarsj fra kantine blir gruppen tellet og kontrollert av kantinekontrollsjefen. Hattene deponeres hos gruppehatterkontrollsjefen under spisingen.
6. I kantine inndeles funksjonærene i 3 spiseklasser:
  - a) Lønnsklasse 18 og derover (stoler med rød fløyel.) Puter er dog reservert funksjonærer i sjefsregulativet.
  - b) Lønnsklasse 8-18 (skinnstoler). Det henstilles til funksjonærer i lønnskl. 10 og derunder å holde seg til stolene med brukket ben.
  - c) Lønnsklasse 1-8. Benker og ståplasser.
7. Ekspedisjonssjefer og derover stiller i egne køer, og har rabatt på semulepudding av 1. klasse.
8. I kantine skal herske ro og orden. Slurking eller smatting under spisingen er forbudt. Rusdrikk må ikke medbringes. Det er ikke tillatt å fare med snakk (sladder), spytte på gulvet, røke eller slåss. Etter 3 overtredelser (5 for funksjonærer i l.klasse 18 og derover) blir man bortvist.
9. Pausens varighet er som før *20 minutter*, regnet fra gruppens avmarsj. Av hensyn til utluftningen må gruppelederne sørge for at gruppen er ute av kantine 5 minutter før pausens slutt. Avgang skjer på samme måte som man ankom. Mat som ikke er konsumert i pausen tilfaller vedkommende gruppeleder. Gruppelederen sørger for at alle funksjonærer kommer tilbake til riktig plass.
10. Funksjonærer som er særlig opptatt vil få værterøl og lungemos av 2. kl. servert på kontoret. Etasjespiselederen må i tilfelle underrettes dagen før. Av hensyn til faren for fettflekker på veggene, må ellers intet (herunder hjemmelavet eplevin) konsumeres på kontoret.
11. Tvister angående reglementets forståelse kan innbringes for spisesjefen.

Etter fullmakt

*Peder Ås*  
*Spisesjef*

*Lars Holm»*

Så brøt latteren løs i jubel over en befriende, treffsikker parodi. Forfatter var konsulent i Lovavdelingen, Stein Østberg. Hans rundskriv løp huset rundt og virket som champagne. Det boblet i Viksjøs høyblokk, og det tok tid før det stilnet. Men ikke alle var like latterfylte. De som hadde nedlagt et stort og sikkert velment arbeid i noe de må ha trodd var nødvendig informasjon, de lo ikke. De knurret forarget. En ekspedisjonssjef i Finansdepartementet skal også ha påtalt misbruk av statens tid og statens papir. Men vi fikk aldri det, angivelig planlagte, rundskriv om bruk av heisene. Vi mestret dem likevel.

Livet i Lovavdelingen ble etter dette mer trivielt. Vi røktet statens jus og følte os betydelige. Den sosiale kontakt både innad og med Justisdepartementets øvrige avdelinger ble bedre, langt bedre, etter flyttingen. Men statsråden var for de fleste en temmelig fjern figur. Iblant lot han høre fra seg (det var alltid hanner den gang). Statsråd Haugland bidro med anmerkningen «Fælt språk» i marginen på et konsept. Han var ihuga samnorsk-mann med få tilhengere. Hans refs ble livlig kommentert, og det var det. Men også Lovavdelingen hadde og har jo sine — eller kanskje heller sin — spesielle språkrytter. År senere skulle jeg erfare at det språket kunne være en påkjønning for statsråden. Men det er en annen historie.

# Minner fra 19 år i Lovavdelingen

FINN BACKER (1954–1973)

Det er i årenes løp mange som har vært innom Lovavdelingen, suget nektar som bien fra blomstene, og så forsvunnet videre mot den juridiske profesjons høyder — eller mot en mer obskur tilværelse. For dem er oppholdet en episode i deres liv. Anderledes er det for oss som var så dumme eller kloke at vi ble der og ble en del av systemet inntil det etter mange år spyttet oss ut, stort sett til domstolene, der man godt kan anvende pent brukt menneskemateriell. Selv om vi vel mener at vi har lært et og annet etter at vi forlot Lovavdelingen, vil vi alltid være preget av de mange år som vi tilbrakte der, av det miljø som vi hørte til, av det vi lærte og av de impulser som vi mottok før vi selv ble den eldre generasjon.

Lovavdelingen er en eliteinstitusjon, og de som er der, er intenst klar over det, som Trygve Bratteli ville ha sagt. Slik har det visst vært i alle år. Men ellers har forholdene forandret seg. Avdelingen er blitt større og det er blitt mange fine, nye stillinger, særlig i de senere år. Vi som er eldre, husker imidlertid avdelingen som en litt støvete og eksentrisk institusjon med nok så kummerlige arbeidsforhold og liten sosial kontakt mellom medarbeiderne. Det siste bedret seg nå etterhvert heldigvis.

Da jeg begynte i Lovavdelingen i 1954, hadde det noen år vært en stor overproduksjon av jurister. Tilbud og efterspørsel følger som kjent de «fleskesykler» som Thomas Sinding fortalte om på Universitetet. Det var den gang vanlig at man måtte konkurrere om i første omgang å bli vikar i Lovavdelingen, og de fleste søkere hadde både dommerfullmektigpraksis og annen departementspraksis fra før. Slik var det også med meg. Ingen innbilte seg vel den gang at man i slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-årene skulle rekruttere folk direkte fra eksamensbordet, og slik at sensorene fra Lovavdelingen var pålagt å utnytte kandidatens bevegede øyeblikk like etter at han hadde fått den etterlengtede Står til Laud, til å spørre om han ikke nådigst kunne tenke seg å begynne i Lovavdelingen. De tøffere forhold den gang førte til at de som fikk ansettelse, visste å sette pris på å komme et sted der man drev med jus, og ikke med å fjerntstyre alskens bagateller i den ytre etat. Vi satte også pris på straks å avansere til det fan-

tastiske nivå av sekretær I og til å få muligheter for komitéarbeid, som da ble betalt med kr. 7,50 pr. time.

Jeg sa visst jus. Den viktigste loven som eliten fikk skjerpe seg på, var sportelloven. Denne var tydeligvis ansett som selve fundamentet for et effektivt justisvesen, og selv om den enkelte sak ikke gjaldt mange kroner, kunne det jo tilsammen bli penger av det. Mens det for andre saksområder heller var smått med presedensregistre, var det for sportelloven et glimrende presedensregister, ordnet på paragrafer. Eldre kolleger fremhevet ofte at sportelloven ga en særlig fin innføring i lovtolkningsteknikk, da denne loven ikke kalte på noe emosjonelt engasjement, som kunne tenkes å forstyrre de rene tankeprosesser. Det var de to yngste sekretærene som arbeidet med sportelloven på saksbehandlernivået og yngste byråsjef på det høyere nivå, før saken — som alle andre saker — naturligvis gikk til ekspedisjonssjefen. I løpet av en normal karriere måtte man således regne med å avtjene sin verneplikt to ganger. Da den nye sportelloven av 18. juni 1959 — forberedt av den nåværende høyesterettsjustitiarius — trådte i kraft fra 1. april 1960, avtjente jeg min annen verneplikt. Et par år utover hadde jeg ansvaret for opp mot halvdel av Lovavdelingens journalnumre. Men det var heldigvis også andre saker. Ingen av oss savnet egentlig sportelloven da den omsider ble overført til en annen avdeling og responsavirksomheten kuttet drastisk ned.

Som kjent holdt Lovavdelingen til å begynne med til i en gammel murbygning mot Grubbegaten, som hadde huset landets første rikshospital. Naturligvis var lokalene umoderne, og det kulturhistoriske sus over bygningen hadde iallfall vi som arbeidet der, vanskelig for å oppdage. Men det var god plass og det var en viss hygge over de tunge hvelvinger og de tykke murer, som skjermet mot støy og mot varmen om sommeren. Under enhver omstendighet visste vi ikke av noe bedre, og vi mente vel at et departementskontor skulle se ut slik som man av og til ser det avbildet på gamle karikaturer av Daumier. Ble vi lei av å sitte for oss selv, tok vi en tur inn på forværelset for å se på posten og det som kom ut fra ekspedisjonssjefen, samt å ta en prat med andre som vi traff der.

Allerede da merket jeg meg en byråsjef som hadde sin egen, høyst individuelle form for samnorsk. Det ble påstått at han en gang hadde tatt telefonen på forværelset og sagt: «Justisdepartementet si lovdeild», hvorpå den som ringte unnskyldte seg og sa at han nok hadde kommet feil. De konsepter som passerte byråsjefen, ble «oppnorsket», men uvegerlig «nednorsket» igjen av ekspedisjonssjefen. Senere sluttet den ekspedisjonssjefen og dette korrektiv falt dessverre bort. Det er byråkratiets ufravikelige regel at det er den embetsmann som har høyest grad som bestemmer — også over Regjering og Storting. Derfor har vi fått «heimel», «høring», «loven her» og «loven der». Et par ganger har Stortinget protestert og mange ganger statsråden — men det spiller ingen rolle.

Den eneste parallell jeg har kunnet finne, er den man har i Stortinget om at det er sakens ordfører som suverent bestemmer målformen. Den første lovproposisjon som jeg skrev, er den som resulterte i mortifikasjonsloven av 18. desember 1959. Jeg hadde den vanskjebne å få lovutkastet oversatt til nynorsk av saksordføreren — men det kunne jeg nok alltid ha tålt. Det som ergret meg inn i bunnen av min sorte sjel, var imidlertid at det som skulle mortifiseres, ble kalt «skuldbrev», mens «gjeldsbrev» brukes i gjeldsbrevloven, som også er på nynorsk. Jeg gjorde saksordføreren oppmerksom på denne inkonsekvens, men han bemerket kaldt at det var to skoler i nynorsken: de som holdt på «skuldbrev» og de som holdt på «gjeldsbrev», og *han* hørte til den første skolen. Så får vi andre bare tilpasse oss.

Et par år etter at jeg var begynt i Lovavdelingen, startet man med utgravningen av tomten til den nåværende Høyblokken i Regjeringskvartalet. Det var en spennende tid for oss som satt på den siden av bygningen som vendte mot byggeplassen. Stadig var det sprengninger så huset ristet, og hvis mattene ikke var lagt skikkelig på plass, ble det steinsprut. En kollega fikk en stein så stor som et barnehode inn på skrivebordet sitt gjennom vinduet. Det var visst den gang det ble kastet en skytematte over taket på huset og ut i Grubbegaten.

For å øke overlevelsessjansene skaffet jeg meg et stipendium og dro til U.S.A. for ett år. Da jeg kom tilbake, hadde man evakuert de kontorer som vendte mot Høyblokken. Den var da kommet ganske høyt opp og skygget for alt som het lys og luft. Rommene mot Grubbegaten var blitt delt opp med lettvegger til småkontorer, der man som oftest måtte gå gjennom et par kontorer for å komme til det innerste. Siden ulempen ved ordningen var størst for den som satt i det ytterste kontoret, ble medarbeiderne med vanlig departemental sans for orden plassert etter ansiennitet innenfra og utover. Jeg feiret hjemkomsten med å kaste ut en senere, kvinnelig justisminister fra et av de kontorer som bare hadde gjennomgang av én person, og hun kastet prompte ut en som hadde enda lavere ansiennitet.

Så opprant da omsider den store dag da vi kunne flytte inn i nye lokaler i 13. etasje i den nye Høyblokken. Arkiv og møbler tok flyttefolk seg av. Men resten av utstyret måtte vi frakte over selv. Det var jo litt uheldig at heisene streiket akkurat den dagen. Jeg husker ennå en nåværende høyesterettsdommer som i sterkt gravid tilstand gikk i skyttelfart opp til 13. etasje med alt sitt utstyr.

Vi hadde den gang en skøyer i avdelingen. Hans beskrivelse av ekspedisjonssjefens uttrykk da han første gang fikk se ovennevnte medarbeider i omstendighetsklær, var at det bar spor av «synbar gledesmangel» (fritt etter avtalelovens §33). Men så måtte ekspedisjonssjefen også tenke på å skaffe vikar. Skøyeren hadde også et par andre glansnumre. Han klippet ut en haremsmaske fra en Corn Flakes boks og spurte førstedamen på for-

værelset om hun ville bruke den «for å forbedre utseendet» — men da ble hun fornærmet. Han hadde en annen gang observert at en kollega satte sine kalosjer utenfor døren for ikke å skitne til lenger inne i avdelingen. En dag kom det opp en plakat på stedet nede ved gulvet: «For kalosjer.» Også her ble forholdet litt anstrengt i begynnelsen, men de to ble senere meget gode venner. De fleste av oss var nok av den alvorlige typen. Vi kunne sette pris på andres humor, men ikke finne på noe selv.

De nye lokalene var en stor fordel, ikke minst fordi man kunne få arkivet i stålskap istedenfor i støvete pakker i åpne hyller, slik som tidligere. Men litt trangt syntes vel mange av oss at det var. Vi likte alle utsikten. Som strafferettsmann følte jeg meg ellers særlig grepet av utsikten til luftgården for fengselet på baksiden av Møllergata 19. Det var bra å se at rettferdigheten skjedde fyldest, og at hensynet til både general- og spesialprevensjonen ble varetatt. Det tok sin tid å komme i orden. Et fingert rundskriv om spiseledelse gjorde vill furore i hele statstjenesten. Det de færreste er klar over, er imidlertid at kantinen den gang på midlertidig basis holdt til i garderoben til foredragssalen i 1. etasje. Det sier seg selv at det var behov for å spise på skift, og det var vi også blitt instruert om. De utvendige persiennene på solsiden av bygningen fablet vi om i mange år før de omsider kom opp. I mellomtiden måtte vi arbeide i opp til 30 varmegrader om sommeren.

De fleste oppfatter det vel i dag som en selvfølge at Lovavdelingens ansatte stadig reiser til møter i utlandet og at adskillig tid og energi brukes på å besvare spørreskjemaer fra internasjonale organisasjoner på engelsk eller unntaksvis fransk. Dette er imidlertid resultatet av en utvikling som først skjøt fart etter at man flyttet inn i den nye bygningen. Jeg hadde min første utenlandsreise i 1959, og da som byråsjef. Den resulterte i overenskomsten av 12. juni 1961 med Storbritannia om anerkjennelse og fullbyrdelse av dommer. Senere ble det flere reiser, men med mindre påviselige resultater. Reisevirksomheten ble også etterhvert demokratisert og saksbehandlerne trukket inn som reisende. Det dreiet seg jo her om meget populære «frynsegoder», som vel i noen grad ble fordelt som gulrøtter til snille — og dyktige — medarbeidere. Det er mulig at forholdene nå er forandret og at folk er blitt mer sofistikert, men i min tid var det iallfall endeløse diskusjoner etter hver hjemkomst fra Strasbourg om matstellet på forskjellige restauranter, kvaliteten av hummersuppen, hvem som hadde tålt og hvem som ikke hadde tålt muslingene, og om man likte snegler. På et felt hadde vi som var med på de tidlige reiser en fordel fremfor dagens generasjon av reisende. Opprinnelig kunne byråsjefer og høyere reise første klasse på fly og føle at de hørte til den fine verden. Det var på den måten jeg reiste til England i 1959, mens vår nåværende ambassadør i Portugal, som også var med, måtte reise på økonomiklasse.

Det holdt på å gå likedan med meg da jeg noen år senere skulle reise til

Strasbourg med vår første kvinnelige justisminister, hun som ble nektet portvin i England fordi det ikke passet seg for damer. Etter meget om og men fikk jeg sitte sammen med henne på første klasse, hvilket viste seg å være heldig. Da vi kom til Paris, kom det en mann fra Air France inn i flyet og sa: «Le Ministre de la Justice de la Norvège?» «C'est moi,» svarte min sjef; det var stort sett det hun kunne på fransk. Air France mannen gikk imidlertid bare ut igjen. Jeg fremhevet at han kanskje kunne være nyttig, og at det vel var best at jeg gikk etter ham og forklarte situasjonen, hvilket ble innvilget. Da jeg fikk forklart franskmannen at damen virkelig var den norske justisministeren ble han meget ulykkelig, og sa at han hadde trodd at hun var min kone, og at hun bare fleipet. Det viste seg at flyet videre til Strasbourg var innstilt på grunn av tåke, og Air France mannen var virkelig nyttig, for han fikk bestilt hotellplass i Paris og plass på morgentoget til Strasbourg neste dag. Da vi kom frem, ble vi møtt av ambassaderåden som var fast representant ved Europarådet. Han hadde ikke fått vår beskjed om hvilket tog vi kom med, og hadde møtt opp fire ganger tidligere samme dag. Vi ble i stor hast kjørt til Europarådet, der statsråden skulle holde et innlegg om nordisk lovsamarbeid. Det foregående innlegg hadde tydeligvis berørt et mer sentralt emne. Iallfall reiste halvdelen av forsamlingen seg og styrtet på dør idet min sjef begynte sitt innlegg. Hun tok det imidlertid humoristisk, og resten av besøket var meget vellykket.

I mange år var jeg i Lovavdelingen ansvarlig for strafferetten, og det falt da også i min lodd å stelle med pornografien, dette alltid like uoppslitelige emne. Aldri har vel en mann lest og skrevet så meget om pornografi, samtidig som han fikk se så lite til den. Riktignok satte noen en gang opp en utbrettpike på døren min, men det var et lyspunkt i en ellers grå tilværelse. Mitt materiale ble arkivert under betegnelsen «Pornografi — Backer», og har nok skuffet mange senere arkivlesere. Først da jeg kom i lagmannsretten fikk jeg se virkelig pornografi og i store mengder.

Problemet var at Straffelovrådet i sin tid fikk i oppdrag å utrede en særbestemmelse til vern om barn og ungdom. Da Straffelovrådets innstilling forelå, hadde klimaet imidlertid forandret seg, og vi fikk den bølgen som ledet til opphevelse av alle lovbestemmelser mot pornografi i Danmark og Sverige. Til tross for dette ønsket departementets ledelse, d.v.s. departementsråden som hadde vært medlem av Straffelovrådet, at det skulle lages et proposisjonsutkast på grunnlag av den foreliggende innstilling. Jeg gjorde mitt beste, men det var ikke godt nok, og jeg fikk beskjed om å omarbeide utkastet etter visse nærmere retningslinjer. Etter at dette var gjort, ble saken omsider lagt til side. Jeg følte jo litt frustrasjon ved de mange timers forgjeves arbeid, så meget mer som jeg hele tiden overfor mine overordnede hadde fremhevet det urealistiske i hele foretagendet under de rådende politiske forhold. Nå har jo tidene igjen forandret seg, og anti-porno bevegelsen har skutt fart, men på nye premisser. Kanskje noen av



tankene bak det gamle lovutkast kan komme til heder og verdighet allikevel? For den som ikke regner seg som avantgardist, er det imidlertid anstrengende å skulle forandre mening hvert 20. år.

Mine senere år i Lovavdelingen ble preget av et visst generasjonsskifte ved at studentopprøterne fra 1960-årene kom inn i avdelingen, fulle av trang til å reformere verden, og vel skikket til å gjøre det, særlig via godt forberedte allmannamøter. Det dreier seg om de legendariske sekstiåttene som er så mesterlig beskrevet av Nils-Fredrik Nielsen. Som kjent spiser de ikke seipanetter. Jeg har ofte lurt på hvordan det gikk etter at jeg forsvant. Men syndfloden er tydeligvis uteblitt, selv om det kanskje ble litt vått. Forklaringen er vel at Lovavdelingen er et gammelt hus (100 år!), det står om enn tårnene faller. Og kanskje var sekstiåttene ikke så ille allikevel.

# Minner fra Lovavdelingen

OLUF SKARPNES (1963–1979)

Før jeg prøver å gi noen inntrykk fra arbeidet i Lovavdelingen og om Lovavdelingen som arbeidsplass, nevner jeg at det antagelig var tilfeldigheter som førte meg til jussen og dermed Lovavdelingen. Som eldste sønn av en fisker (og småbruker) med eget fiskefartøy, ville det sannsynlige yrkesvalg som voksen den gang ha vært å fortsette i dette yrket. Men min far omkom under fiske noen år før jeg ble voksen. Det førte til at arbeid i land ble målet. Mange år senere førte tilfeldigheter meg til Møre og Romsdal fylkesmannsembete hvor interessen for jussen ble vakt. Lovavdelingen som mulig arbeidsplass kom først inn i bildet etter avlagt juridisk embetseksamen. Det endte med ca. 15 år i avdelingen.

Arbeidet i Lovavdelingen var, særlig i den første tid, en læreprosess for meg. Fra første dag fikk jeg til behandling saker fra ulike rettsområder. Arbeidet var krevende, men juridisk spennende. Det gjaldt å prøve å tillegne seg både avdelingens saksbehandlingsteknikk samt finne de juridisk riktige svar på de saker som skulle utredes og/eller besvares.

En sak som jeg fortsatt husker fra arbeidet sommeren 1963 var å undersøke om og når mistillitsforlag mot en regjering/statsråd hadde vært fremsatt og hva som hadde blitt resultatet. Det sentrale i saken var så vidt jeg husker om tidligere regjeringer hadde tatt konsekvensen av et eventuelt negativt flertall.

La meg også nevne noe alvorlig som rammet meg på det personlige plan før første året var over. Den 16. april 1964 ble jeg plutselig uvel ved kontorpulten. Jeg hadde da kontor i 13. etasje i Høyblokken, nærmest inngangen til herretoiletet. Jeg sjanglet ut til toiletet for å avkjøle meg med kaldt vann. Det hjalp ikke. Ved å støtte meg mot veggen kom jeg tilbake så langt at jeg fikk åpnet min kontordør, men falt da inn på gulvet på mitt kontor. En hjerneblødning hadde rammet meg. Den kunne ha stoppet mitt fortsatte arbeid i avdelingen. Heldigvis kom jeg i gang igjen etter en relativt kort tid.

Senere gikk årene med interessant og allsidig arbeid. Etterhvert ble det

en viss konsentrasjon om visse rettsområder; erstatning og forsikring, atomansvaret, odels- og åsetesrett kan nevnes. Men det hørte på en måte med til arbeidet å erverve og bevare en viss oversikt over de viktigste rettsområder som lå under Justisdepartementets sakområder.

En innvending mot Lovavdelingens tolkninger og uttalelser, som av og til ble gjort gjeldende, var at de vanskelig kunne legges til grunn i praksis. I stikkords form var innvendingen at tolkningene var for teoretiske. Noe var det sikkert i slike innvendinger. Det kunne derfor kanskje spørres om avdelingen tiltrekker seg visse typer jurister, eventuelt om vi som var der og de som gjennom årene har vært der har vært og er en slags juridiske broilere.

Mitt svar på dette er at det ikke er noe mystisk med Lovavdelingen som arbeidsplass eller ved de som arbeider der. Det var et juridisk inspirerende miljø å arbeide i, og vi hadde krevende og interessante juridiske arbeidsoppgaver. Det er mulig at arbeidsoppgavene og formålet med arbeidet i noen grad kan prege både de som arbeider der og de utredninger/uttalelser som utføres i avdelingen. Men når en skal vurdere slike og tilsvarende innvendinger, vil jeg nevne følgende: Poenget med å innhente en juridisk vurdering/uttalelse fra avdelingen er nettopp å få vite hva som antas å være gjeldende rett. Dersom rettsregelen antas å føre til uønskede resultater i praksis, bør rettsregelen endres.

Jeg har i ettertid reflektert litt over om det er spesielle egenskaper det vil være en fordel å ha når en arbeider i avdelingen. Jeg kan ikke peke på noe spesielt her. Mitt eget utbytte av arbeidet i avdelingen og mine egne erfaringer kan kanskje sammenfattes slik: Jeg tror jeg fikk oppøvet evnen til juridisk fantasi og lært meg å stole på egen vurderingsevne. Jeg ble lært opp til å kombinere nøyaktighet og rask saksbehandling, noe som egentlig er motpolar. Særskilt om evnen til nøyaktighet merket jeg at mine overordnede kontrollerte kildene selv. Den minste sitatfeil selv i interne merknader kunne bli korrigert.

Min formuleringsevne ble utvilsomt forbedret gjennom arbeidet i avdelingen. Særlig ble det lagt stor omtanke i å formulere uttalelser, spesielt ble naturligvis forslag til lovtekster vurdert inngående. I mitt arbeid senere mener jeg å ha hatt stor nytte av det jeg lærte i avdelingen. Personlig har jeg alltid vært spesielt opptatt av rask saksbehandling. Det forsøkte jeg også å legge stor vekt på i Lovavdelingen. Dette har bakgrunn i at jeg mener hovedproblemet i forvaltningen og ved domstolene er at saksbehandlingstiden er for lang.

Lovavdelingen var ikke bare en interessant og givende arbeidsplass. Jeg minnes også med glede morsomme episoder og hyggelig kollegialt samvær. Avdelingen hadde og har vel ennå også sine særegenheter. La meg først nevne et par eksempler som viser at spøk og humoristisk sans var til stede i avdelingen. Av flere aprilspøker som lyktes nevner jeg denne: En av mine

kolleger fikk telefon om at en klasse på politiskolen (Majorstua) satt og ventet på ham. Vedkommende skulle være foredragsholder. De som lurte ham var da på forhånd klar over at vedkommende hadde mange avtaler og at det hadde skjedd forglemmelse før. Min kollega var i 1. etasje nærmest før telefonsamtalen var slutt. Det var forutsett. Han ble da stoppet der og fikk rede på spøken. Et annet eksempel: I min tid i avdelingen var det flere regjeringsskifter og enda flere statsrådskifter. I forbindelse med at en ny regjering skulle dannes fikk en kollega telefon med tilbud om å bli statssekretær. Vedkommende ble angivelig meget interessert i tilbudet og måtte da holdes under streng oppsikt inntil det ble nødvendig å avsløre spøken.

Når jeg til slutt synes det er riktig å ta med noe om det jeg vil betegne som avdelingens særegenheter, sikter jeg til det språklige og rettskrivningsmessige nybrottsarbeid som avdelingssjefen var opptatt av. Jeg tenker her f.eks. på innføring av nye ord som «høring» og «høringsbehandling» som nå er alminnelig brukt. Men enda mer husker jeg sløyfing av punktum etter dato og forkortelser (altså ikke 15. april, men 15 april). Sløyfing av genitiv s var også en spesialitet i forhold til det jeg var vant med. Jeg ble aldri fortlølig med de fleste av disse nyordninger, og herved beklager jeg å måtte meddele min tidligere sjef at jeg stort sett har gjenopptatt tidligere skrivemåter. Jeg håper det er tilgitt.

**IV. OVERSIKT  
OVER TIDLIGERE  
OG NÅVÆRENDE  
MEDARBEIDERE**



# Lovavdelingen – medarbeideroversikt

HELGE OLAV BUGGE

Oversikten er relativt fullstendig, men noen navn mangler, særlig i tidsrommet 1885–1925. Årstall angir *omtrentlig* virkeperiode. (Rettelser og tilføyelser mottas gjerne.)

## *1. Byråsjefer i Lovkontoret/ekspedisjonssjefer i Lovavdelingen*

B.sj. Fredrik Olof August Woxen	1885–1889 (Lovkont.)
B.sj. Frederik Valdemar Nicolai Beichmann	1889–1897
B.sj. Sigurd Lambrechts	1897–1899
E.sj. Sigurd Lambrechts	1899–1906 (Lovavd.)
Ubesatt	1906–1908
E.sj. Paul Ivar Paulsen	1908–1913
E.sj. Einar Hanssen	1913–1918
E.sj. Edvin Albion Jarl Alten	1918–1925
E.sj. Per Andreas Augdahl	1925–1929 (kst.)
E.sj. Per Andreas Augdahl	1929–1941
E.sj. Henrik Eiler Støren Bahr	1941–1943 (fung.)
E.sj. Søren Georg Daniel de Fine von Krogh Hasle	juli 1943–1945 (kst.)
E.sj. Henrik Eiler Støren Bahr	mai 1945–1945
E.sj. Finn Hiorthøy	1945–1955
E.sj. Andreas Endresen	1955–1959
E.sj. Carl Ludovico Stabel	1956–1963
E.sj. Stein Rognlien	1963–

## *2. Jurister*

Alten, Edvin Albion Jarl (Andersen) †	1902–1925
Andenæs, Øyulf	1946
Augdahl, Per Andreas †	1918–1941
Backer, Finn	1954–1973
Backer, Inge Andreas Lorange	1972–1976
Bahr, Henrik Eiler Støren †	1929–1945
Beichmann, Frederik Valdemar Nicolai †	1885–1897
Bergem, John Egil	1981–
Bergsland, Elsbeth	1979–1981
Bleken, Håkon	1984–1985
Boe, Erik Magnus	1970–1972

Borchsenius, Christian	1956-1974
Broch, Jens Trampe	1923-1935
Broch, Lars Oftedal	1965-1973
Brofoss, Knut	1975-1982
Brunsvig, Jørgen	1985-
Bruzelius, Karin Maria	1967-1979
Bugge, Helge Olav	1983-1985
Bugge, Nicolay Lysholm †	1911-1918
Christensen, Rolf	1982-1985
Christiansen, Arne	1964-1972
Christiansen, Arne [K]	1953-1969
Clemetsen, Dagfinn	1968-1979
Coward, Kirsti	1965-
Dobrowen, Kim	1983-1985
Dolva, Trond	1962-1980
Dæhli, Sverre †	1920-1924
Eckhoff, Torstein Einang	1945-1952
Egge, Gunder Martin	1941-195?
Eide, Asbjørn	1960-1961
Endre, Knut Størmer	1977-1980
Endresen, Andreas †	1936-1959
Eng, Svein	1982-1983
Engstrøm, Bjørn	1974-1985
Eriksrud, Sven	1984-1985
Eskeland, Ståle	1978
Fagernæs, Sven Ole	1973-1976
Fjermeros, Bue	1941-1942, 1945-1946
Fliflet, Gunnvald †	1893(?) - 1909
Frisak, Nina	1981-
Gade, Fred-Arne	1982-
Gaden, Birger Mathæus †	1914-1936
Galtung, Vincent	1984-1985
Gjelsvik, Markvard †	1941
Glittenberg, Hans Kjeld	1962-1963
Gunneng, Asbjørn †	1930-1932
Haga, Hans Georg	1963-1964
Hambro, Christian	1971-1974
Hanssen, Einar †	1900-1918
Hanssen, Lars †	1936-1940
Harbek, Ole Fingalf †	1918-1936
Harris, Sam Erling	1985-
Hasle, Søren Georg Daniel de Fine von Krogh †	1943-1945
Haug, Bjørn	1956-1958
Heiberg, Axel f 1875 †	1904-1908
Heiberg, Axel f 1908	1934-1935
Hellesylt, Rolv	1959-1976
Hiorthøy, Finn	1930-1955
Hoffmann, Johan Henrik	1936-1939
Holmboe, Anton Cathinko Stub	1917-1922
Holmøy, Vera Louise	1957-1976
Hougen, Peter †	1912-1917



Hov, Jo	1968
Husaas, Halvor	1946-1955
Høgetveit, Einar	1984-
Jahre, Hans-Petter	1981-1983
Jebens, Sverre Erik	1983-1984
Jensen, Caroline Marie	1945-1948
Keiserud, Erik	1971-
Kjerschow, Arild	1972-1977
Klæstad, Helge	191?-1920
Knudsen, Hans Gudmund	1974-
Lambrechts, Sigurd †	1889-1906
Landmark, Arne	1972-1975
Langvand, Nils Peder	1960-1967
Larssen, Ragnar Ørnulf Kaare †	1940-1942
Lieng, Steinar	1975-1976
Lilletvedt, Lars Johan †	1936-1944
Lund, Astri Margaret	1976-1979
Lund, Morten Rudolf	1978-1982
Lyng, Jon	1971-1972
Marthinussen, Hans Fredrik	1946-1958
Matheson, Wilhelm	1983-
Meyer, Johanne Marie †	1903-1928
Møse, René Erik	1977-
Noer, Ragnhild	1985-
Nordhus, Alf Magnus	1945-1946
Nygaard, Erik Petter	1984-1985
Nyhagen, Bernt	1966-
Os, Audvar Ragnar	1947-1961
Paulsen, Paul Ivar †	1894-1913
Reinskou, Knut Helge	1983-
Riis, Per Næsheim	1942-1945
Ringnes, Arne	1983-1985
Rivertz, Johan Albrigh †	1899-1912
Robberstad, Knut Ingebrigt †	1925-1940
Rognlien, Stein	1945-
Ruud, Morten	1976-
Rygg, Ola	1971-1977
Sandberg, Kirsten	1980-1982
Sandene, Erling	1948-1962
Scherdin, Bror Oscar Marius Cathrinus Justus	1949-1975
Sejersted, Fredrik	1927-1929
Selmer, Elisabeth Schweigaard	1955-1965
Sitre, Inger Marie Dons	1977-
Skare, Nils	1979-1981
Skarpnes, Oluf	1963-1979
Skåre, Jan Rasmus	1959-1978
Slettan, Svein	1972-1976
Solem, Tor Steinar	1963-1965
Stabel, Carl Ludovico	1941-1963
Stabel, Inger-Else	1971-
Stabell, Tolle Eldar Hoel	1982-1984

Stang Lund, Haakon	1968–1969
Stang Lund, Johan Eilert	1965–1967
Stenersen, Karsten	1979–1985
Stensrud, Mats Matssøn	1978–1979
Stensrud, Mats sr. †	1941–1945
Stray, Christian †	1920–1923
Støle, Ole Bjørn	1976–1978
Ståland, Helge	1977–1982
Sverdrup, Tone	1977–1978
Sæbø, Trude	1969–1980
Sørli, Gunnar	1980–1981
Tank, Yngvar	1942–1945
Thrap, Jørgen Berner	1924–1927
Thune, Sverre	1960–1961
Tjomsland, Steinar	1975–1981
Tønder, Bård	1976–1978
Vasbotten, Arnvid Birger Liljedahl †	1934–1940
Wiese, Fredrik	1980–1981
Wilberg, Ingeborg	1948–1952
Wilhelmsen, Jan-Fredrik	1979–1981
Woxen, Fredrik Olof August †	1885–1889
Woxholth, Geir	1982–
Østberg, Stein	1956–1959

### 3. Kontorpersonale

Berger, Sigrid	?
Corneliussen, Tone	1985–
Eggemoen, Tone	1967–1969
Eikenes, Dagny	1972–
Goffeng, Ingeborg	1967–1969
Grønvold, Unni Wenche	1983–1986
Hiorthøy, Brita Qvam Utne	1931–1935
Kjeldahl, Wenke	1973–1976
Kopperud, Margrete	1977–1981
Krafft, Doris	1935–1941?
Lileng, Ragni	1963–1976
Lilletvedt, Magnhild	1945–1967
Lindal, Marianne	1981–
Moe, Anne-Gry	1982–
Nielsen, Elsa Stangebye, g. Hiorth	1942–1944 og høsten 1945
Nilsen, Synnøve	1976–1980
Platou, Jeannette	19??–1942
Rudrud, Tone	1969–1973, 1980–1983
Ruud, Inger Renée	1973–1980
Stenmark, Magnhild	1960-årene
Sundby, Kjellaug	1959–1965
Thorsen, Ingrid Fleischer	1946–1974
Utne, Ragnhild Qvam	(1899–) 1915–1931
Viken, Aslaug	1971–1982