

POUL ANDERSEN

Dansk Statsforfatningsret

Andet oplag

Fotografisk optryk af udvalgte afsnit ved
Carl Aage Nørgaard

Udgivet af
Københavns Universitets Fond til
Tilvejebringelse af Læremidler

I kommission hos
GYLDENDAL
1964

Fotografisk optryk efter

POUL ANDERSEN
DANSK STATSFORFATNINGSRET

Gyldendal
1954

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-------|
| FORORD | XIX |
| INDLEDNING, <i>Stat, Statsret og Statsforfatningsret</i> | 1—6 |
| KAP. I. FORFATNINGSHISTORISK OVERSIGT | 7—81 |
| I. <i>Tiden indtil 1660</i> | 7—11 |
| 1. Kongen 7. 2. Lovgivningsmagten 8. 3. Den dømmende Myndighed 9. | |
| II. <i>Enevælden</i> | 11—31 |
| A. Enevældens Indførelse. Statsraad og Kollegier 11—18. | |
| 1. Enevældens Forudsætninger 11. 2. Stændermødet i 1660 12. 3. Enevolds-Arveregeringsakten 13. 4. Kongelovens Tilblivelse 13. 5. Kongelovens Indhold 15. 6. Statsraad og Kollegier 16. | |
| B. Struensees Reformer og Reaktionen herimod. Indfødsretten 18—21. | |
| 1. Struensees Reformer 18. 2. Indfødsretten 19. | |
| C. Stænderforsamlingernes Tid 21—31. | |
| 1. Provinsialstændernes Indførelse og Betydning 21. 2. Stænderforsamlingernes Tilblivelse og Forhandlinger 23. 3. Stænderforsamlingernes Myndighed 24. 4. Planer om Indførelse af Ændringer i Stænderordningen 26. 5. Den nationalliberale Bevægelse. Martsministeriet 29. | |
| III. <i>Folkestyret</i> | 31—81 |
| A. Junigrundloven 31—36. | |
| 1. Den grundlovgivende Rigsforsamling 31. 2. Rigsforsamlingens Sammentræden og Forhandlinger 33. | |
| B. Fællesforfatningerne 36—51. | |
| 1. Grundloven og Hertugdømmerne 36. 2. Januarkundgørelsen 37. 3. Stænderforfatninger for Hertugdømmerne. Forfatningsforordningen af 1854 39. 4. Grundlovsindskrækningen og Fællesforfatningen af 1855 43. 5. Tysk Utilfredshed med Fællesforfatningen. Tilbage til Ejderstaten 46. 6. Novemberforfatningen 50. | |
| C. Den gennemsete Grundlov 51—62. | |
| 1. Den gennemsete Grundlovs Tilblivelse 51. 2. Den gennemsete Grundlovs Landsting 55. 3. Den politiske Modsætning mellem Landstinget og Folketinget 57. 4. Den politiske Kamp om Finanslov og Parlamentarisme 58. | |

VI

- D. Grundloven af 1915 62—71.
 - 1. 1915-Grundlovens Tilblivelse 62. 2. De vigtigste i 1915 indførte Grundlovsændringer 68. 3. Grundlovsændringerne af 1920 69.
- E. Grundlovsforslaget af 1938 71—75.
 - 1. Grundlovsforslagets Tilblivelse 71. 2. Grundlovsforslagets Indhold 72. 3. Rigsdagsbehandling og Folkeafstemning 74.
- F. Grundloven og Tronfølgeloven af 1953 75—81.
 - 1. Grundlovens og Tronfølgelovens Tilblivelse 75. 2. De vigtigste i 1953 indførte Ændringer i Grundloven og Tronfølgeloven 80. a. Grundlovsændringer 80. b. Tronfølgeloven 81.

KAP. II. FÆRØERNES OG GRØNLANDS FORFATNINGSRETLIGE STILLING GENNEM TIDERNE 82—95

- I. *Færøerne* 83—87
 - 1. Historisk Indledning 83. 2. Lagtinget 84. 3. Det færøske Hjemmestyre 85.
- II. *Grønland* 88—95
 - 1. Historisk Indledning 88. 2. Grønland var tidligere en Koloni og et lukket Land 88. 3. Østgrønlandstraktaten 89. 4. Den norske Okkupation af Østgrønland 91. 5. Grundlovens og andre Loves Gyldighed i Grønland 93. 6. Forvaltnings- og Domsmyndighed 94. 7. Grønlands Forhold til U. S. A. 95.

KAP. III. KORT KARAKTERISTIK AF DANSK STATSTYRE 96—110

- A. Indskrænket Monarki 96—101.
 - 1. Kongens Ansvarsfrihed 97. 2. Magtadskillelse 97. a. Lovgivningsmagten og Rigsdagen 98. b. Den udøvende Magt 98. c. Domsmyndigheden 99. d. »Det monarkiske Princip« 100.
- B. Demokrati 101—105.
 - 1. Demokratiets Begreb 101. 2. Demokratiet i Danmark 102. a. Repræsentativt Demokrati 103. b. Tokammersystem og Etkammersystem 104.
- C. Folkesuverænitet 105—109.
- D. Parlamentarisme 109—110.

KAP. IV. KONGEN 111—140

- I. *Det arvelige Kongedømme* 111—112
- II. *Tronfølgelovene af 1853 og 1953* 112—117
 - 1. Tronfølgelov 1853 112. 2. Tronfølgelov 1953 117.
- III. *Arveretten til Tronen* 118—121
 - 1. Erhvervelse af Arveret 118. 2. Tab af Arveret 120.

VII

| | |
|---|---------|
| IV. <i>Arvefølgen</i> | 121—123 |
| V. <i>Yderligere Betingelser for Kronens Erhvervelse</i> | 123—127 |
| 1. Trosbekendelse 123. 2. Regent i andre Lande 124. | |
| 3. Den højtidelige Forsikring 126. | |
| VI. <i>Fortabelse af Kronen</i> | 127—129 |
| 1. Abdikation 127. 2. Trosbekendelse 128. 3. Regent i andre Lande 128. 4. Den højtidelige Forsikring 128. 5. Indgaaelse af Ægteskab 129. 6. Grundlovsændring 129. | |
| VII. <i>Om Betingelserne for Kongens Førelse af Regeringen og Regeringsførelse i Kongens Sted</i> | 130—140 |
| A. Kongens Tiltrædelse af Regeringen ved Tronskiftet 130—134. | |
| 1. Den højtidelige Forsikring 130. 2. Umyndighed, Sygdom og andre Hindringer 132. 3. Fraværelse 133. | |
| B. Anordning af Regeringsførelse i Kongens Sted, efter at han har tiltraadt Regeringen 134—137. | |
| 1. Tilfælde, hvor Kongen ikke selv kan føre Regeringen 134. 2. Beslutningen om Regeringsførelse i Kongens Sted 136. | |
| C. Den regeringsførende Myndighed 137—140. | |
| 1. Habilitetsbetingelser 137. 2. Beføjelser 138. 3. Ansvar m. v. 139. 4. Særligt om Statsraadet som regeringsførende Myndighed 139. | |

| | |
|--|---------|
| KAP. V. MINISTRENE, STATSRAADET OG MINISTER- RAADET | 141—218 |
| I. <i>Ministrene som ansvarlige Ledere i Statsstyret</i> | 141—152 |
| A. Det retlige Ansvar 141—143. | |
| B. Det politiske Ansvar. Parlamentarismen 144—152. | |
| 1. Parlamentarismens Oprindelse 144. a. England 144. b. Frankrig 145. c. Andre Lande 146. 2. Parlamentarismens Udvikling i Danmark 147. a. Grundloven af 1849 147. b. Kampen for Parlamentarismen under den gennemsete Grundlov 147. c. Systemskiftet og Tiden derefter 149. | |
| II. <i>Udnævnelse og Afskedigelse af Ministre. Ministrenes tjenstlige Stilling</i> | 152—167 |
| A. Udnævnelse og Afskedigelse 152—164. | |
| 1. Udnævnelse 152. a. Kompetencen hos Kongen 152. b. Habilitetsbetingelser 153. c. Kontrasignatur 155. d. Ministeriet som politisk Kollegium 156. 2. Afskedigelse 157. a. Kompetencen hos Kongen. Fri Afskedigelsesret 157. b. Afskedigelsesgrunde 160. 3. Antallet af Ministre 162. | |
| B. Ministrenes tjenstlige Stilling 164—167. | |
| 1. Gælder Tjenestemandsløven for Ministre? 164. 2. | |

VIII

- Lønning og Pension 165. 3. Straf- og Erstatningsansvar 167.
- III. *Ministrenes Deltagelse i Statsstyret* 168—199
- A. Ministerkontrasignatur 169—177.
 - 1. Kontrasignaturens Oprindelse 169. 2. Grundlovens Regler om Kontrasignatur 170. a. Hvilke Beslutninger skal kontrasignes? 171. b. Særligt om Kongens mundtlige Beslutninger 173. c. Skal Kontrasignaturen foreligge udadtil? 173. d. Kontrasignaturens Betydning 174. e. Ministrene er ikke forpligtet til at kontrasignere 175. f. Kongen er kun formelt Beslutningens Hovedmand 176.
 - B. Statsraadet 177—189.
 - 1. Historisk Indledning 177. 2. Statsraadets Medlemmer. Forsædet i Statsraadet 179. 3. Hvilke Sager skal i Statsraadet? 182. 4. Forhandlingerne i Statsraadet 183. 5. Statsraadsprotokollen 184. 6. Efterfølgende Statsraadsbehandling 186. 7. Er Statsraadsbehandlingen Gyldighedsbetingelse? 187. a. Høringsforskrifters Ugyldighedsvirkning 187. b. Statsraadsbehandling af Love 187. c. Statsraadsbehandling af »vigtige Regeringsforanstaltninger« 188.
 - C. Ministerraadet 189—193.
 - 1. Ministerraadets Oprindelse 189. 2. Betingelsen for Afholdelse af Ministerraad og dettes Kompetence 190. 3. Ministerraadets Medlemmer. Forsædet i Ministerraadet 190. 4. Ministerraadet er raadgivende 191. 5. Ministermøder 192.
 - D. Ministrene som Forvaltningschefer 193—195.
 - E. Ministrenes Adgang til Folketinget 195—199.
 - 1. Historisk Indledning 195. 2. Ministrenes Adgang og Valgbarhed til Folketinget 197. 3. Ministrenes Deltagelse i Folketingets Forhandlinger 198.
- IV. *Ministrenes Ansvar for Rigsretten* 200—218
- 1. Historisk Indledning 200. 2. Ansvar et paahviler baade aktuelle og afgaaede Ministre 201. 3. Ansvar et omfatter Ministrenes hele Virksomhedsomraade 202. 4. Er alene en kontrasignerende Minister ansvarlig m. H. t. kongelige Beslutninger? 204. 5. Ansvar et for Foranstaltninger til Gennemførelse af en kgl. Resolution 206. 6. Kun Ansvar for egne Handlinger og Undladelser 207. 7. Kun Ansvar for Embedsførelse 209. 8. De materielle Ansvarsnormer 209. 9. Rigsretsansvar et for strafbare Forhold, der er undergivet specielle Paataaleregler 212. 10. Erstatningsansvar 213. 11. Tiltale- og Domsmyndighed 214. a. Folketinget og Kongen tiltaler 215. b. Rigsretten 216. 12. Rettergang 218.

IX

| | |
|--|---------|
| KAP. VI. FOLKETINGET | 219—304 |
| I. <i>Folkerepræsentationer</i> | 219—237 |
| 1. Umiddelbart og repræsentativt Demokrati 219. 2. Folkerepræsentationers Deling i to Kamre 224. 3. Folkerepræsentationers Sammensætning 230. a. Sammensætning ved Valg 230. b. Individuel eller korporativ Valgret 231. c. Almindelig Valgret 233. d. Lige Valgret 234. e. Valgretsbetingelser 236. | |
| II. <i>Folketingets Sammensætning</i> | 237—253 |
| A. Valgret 237—251. | |
| 1. Grundlovens Valgretsbetingelser 238—248. | |
| a. Positive Valgretsbetingelser 238. 1° Indfødsret 238. 2° Fast Bopæl i Riget 239. 3° Valgretsalderen 240. b. Negative Valgretsbetingelser 241. 1° Moralsk Uværdighed 241. 2° Offentlig Understøttelse 242. 3° Umyndiggørelse 247. | |
| 2. Valglovens Valgretsbetingelser 248—251. | |
| B. Valgbarhed 252—253. | |
| III. <i>Folketingets Medlemstal. Valgmaaden</i> | 253—264 |
| A. Folketingets Medlemstal 253—254. | |
| B. Almindeligt Flertalsvalg. Forholdstalsvalg 254—257. | |
| C. Valgmaaden ved Folketingsvalg 258—263. | |
| 1. Forholdstalsvalgmaadens Indførelse og Udviklingen mod fuldt forholdsmæssig Repræsentation 258. | |
| 2. Den gældende Valgmaade 259. 1° Valgopgørelsen 259. a. Mandaterne er domicilierede 259. b. Opstillingskredse 260. c. Kredsmandaternes Fordeling til Partierne 260. d. Tillægsmandaternes Fordeling til Partierne 260. e. Tillægsmandaternes Fordeling paa Omraader 261. f. Tillægsmandaternes Fordeling fra Omraader til Stor- og Amtskredse 261. g. Endelig Fordeling af Partiernes Mandater til deres Kandidater 262. 2° Personlig og hemmelig Afstemning 262. | |
| D. Stedfortrædere 263—264. | |
| IV. <i>Godkendelse af Folketingsvalg</i> | 264—272 |
| A. Indledning 264—266. | |
| B. Den gældende Ordning 266—272. | |
| 1. Mangler ved Valget 266. 2. Følgerne af, at Godkendelse nægtes 268. a. Manglende Valgbarhed 269. b. Mangler ved Valgets Udførelse 271. | |
| V. <i>Folketingsmandaternes Begyndelse og Ophør</i> | 273—278 |
| 1. Folketingets permanente Eksistens 273. 2. Almindelige Valg 275. 3. Individuelt Ophør af Folketingsmandater 276. | |
| VI. <i>Fortsættelse. Opølsningsvalg</i> | 279—288 |

| | | | | | |
|--|---|--|--|-----------------------------------|-----------------|
| 1. Indledning | 279—285. | | | | |
| 2. Opløsningsvalg i H. t. Grl. 1953 | 285—288. | | | | |
| VII. Folketingets Handledygtighed og Mødeautonomi | 289—293 | | | | |
| VIII. Den parlamentariske Immunitet | 293—304 | | | | |
| 1. Indledning | 293—294. | | | | |
| 2. Grundlovens Bestemmelser om den parlamentariske Immunitet | 294—304. | | | | |
| a. Ansvarsfriheden | 294. b. Ukrænkeligheden | 301. | | | |
| KAP. VII. LOVGIVNING | 305—345 | | | | |
| I. Lovgivningsorganet | 305—312 | | | | |
| 1. Lovgivningsorganets Sammensætning | 305. 2. Lovgivningsorganets Kompetence | 305. 3. Lovgivningsorganets Enekompetence | 309. 4. Er Lovgivningsorganet forpligtet til at træffe visse Beslutninger? | 311. | |
| II. Loves Tilblivelse | 312—345 | | | | |
| A. Folketinget | 312—331. | | | | |
| 1. Folketingets almindelige Arbejdsmaade | 312—319. | | | | |
| 1° Folketinget som Helhed | 313. 2° Arbejdsgrupper indenfor Folketinget | 314. a. Afdelingssystemet | 314. b. Udvalg | 315. c. Partigrupperne | 317. |
| 2. Om Lovforslag og deres Behandling i Folketinget | 319—331. | | | | |
| 1° Lovgivningsinitiativet | 319. a. Indledning | 319. b. Den gældende Ordning | 321. 2° Behandling af Lovforslag | 324. 3° Diskontinuitetsprincippet | 329. |
| B. Folkeafstemninger | 332—341. | | | | |
| 1. Indledning | 332—333. | | | | |
| 2. Grundlovens Bestemmelser om Folkeafstemning | 333—341 | | | | |
| a. Det er Lovforslag og Love, som kan undergives Folkeafstemning | 333. b. Folkeafstemninger er som Hovedregel fakultative | 336. c. Folkeafstemningens Iværksættelse og Udfald | 338. d. Prøvelse af Folkeafstemningers Lovlighed | 340. | |
| C. Kongens Del i den lovgivende Magt | 341—345. | | | | |
| 1. Indledning | 341—343. | | | | |
| 2. Kongens Vetoret i H. t. Grundloven | 343—345. | | | | |
| KAP. VIII. FINANSLOVEN | 346—430 | | | | |
| I. Indledning | 346—356 | | | | |
| 1. Budgettets Nødvendighed og Betydning | 346—348. | | | | |
| 2. Budgettets historiske Oprindelse | 349—356. | | | | |
| 1° England | 349. 2° Frankrig | 351. 3° Danmark | 351. a. Enevælden | 351. b. Grundlov 1849 | 352. c. Fælles- |

| | |
|--|---------|
| forfatningerne 353. d. Grundlov 1866, 1915 og 1920 354. | |
| II. <i>Bevillingsloves Tilblivelse</i> | 356—365 |
| 1. Budgettet fastsættes ved Lov 356. | |
| 2. Finanslovforslaget 356—362. | |
| 1° Initiativet 356. 2° Tiden for Folketingets Behandling af Finanslovforslaget i Forhold til Finansperioden 357. 3° Finanslovforslagets Udarbejdelse og Opstilling 358. 4° Finanslovforslagets og Folketingsbehandlingens Enhed 359. | |
| 3. Nærmere om Behandlingen i Folketinget 362—363. | |
| 4. Landstingets Indflydelse 363—365. | |
| III. <i>Budgetnød. Midlertidige Bevillingslove</i> | 365—374 |
| 1. Det samlede, forudgaaende Budget 365. 2. Midler mod Budgetnød 366. 3. Midlertidige Bevillingslove. Det politiske Forlig i 1894 368. 4. Grundlovsbestemmelser om midlertidige Bevillingslove 369. 5. Den politiske Strid om Finanslove og midlertidige Bevillingslove. Foreløbige Finanslove (Bevillingslove) 372. | |
| IV. <i>Afvigelser fra og Ændringer af Finansloven</i> | 374—390 |
| 1. Statsbudgettet er retligt bindende 374. 2. Trangen til Afvigelser og Ændringer 375. 3. Forskellige Udveje til Afhjælpning af Bevillingsnød 378. 4. Tillægs- og Efterbevillingslove 379. 5. Tillægsbevillingslovens Indhold 381. 6. Afholdelse af ubevilgede Udgifter 384. 7. Efterbevillingens Betydning. Ministrenes Ansvar 386. 8. Den retlige Betydning af Finansudvalgets Godkendelse eller Afslag 389. | |
| V. <i>Finanslovens Indhold og Betydning</i> | 390—418 |
| 1. Overslag over Statens Indtægter og Udgifter 390. | |
| 2. Det tidsbegrænsede Budget 391. 3. Tidsbegrænsningens Betydning 392. 4. Vanskeligheder, der er forbundet med Budgettets Tidsbegrænsning. Overførelse af Bevillinger 394. 5. Det specificerede Budget 396. | |
| 6. Finanslovens Specifikation 398. 7. Finanslovens enkelte Indtægts- og Udgiftsbeløb 401. 8. Betingede Bevillinger 403. 9. Skattebevillingsretten 405. 10. Opkrævning af Skatter, jfr. Grl. § 46 406. 11. Maa Opkrævningen af hver enkelt Skat have Hjemmel i Finansloven? 408. 12. Andre Statsindtægter 409. 13. Skal Udgiftbevillingerne anvendes? 409. 14. Kan Borgerne gøre Krav paa Udbetalinger i H. t. en Bevilling? 414. | |
| VI. <i>Lovgivning paa Finansloven</i> | 418—425 |
| 1. Budgetfremmede Bestemmelser 418. 2. Lovgivning paa Finansloven i Danmark 420. | |
| VII. <i>Folketingets Prøvelse af Statsregnskabet</i> | 426—430 |

KAP. IX. GRUNDLOVSBESTEMMELSERS TILBLIVELSE . 431—449

A. Indledning 431—439.

1. Originær og afledet Tilblivelse 431. 2. Bestemmelser om Forfatningsændringer 431. 3. Begrænsninger for den grundlovgivende Myndighed 433. 4. Begrundelsen for de særlige Bestemmelser om Forfatningsændringer 435.

B. Grundlovens § 88. 439—449.

1. Hvilke Bestemmelser omfattes af Grl. § 88? 439—442.
 a. Hvilke Bestemmelser kan gennemføres efter Reglerne i Grl. § 88? 439. b. Hvilke Bestemmelser kan kun gennemføres under Iagttagelse af Grl. § 88? 440.
 2. Hvorledes kan Bestemmelser, der gennemføres i Overensstemmelse med Grl. § 88, ændres? 442—445.
 3. Grundlovsbestemmelers Tilblivelse 445—449.
 a. Folketinget 445. b. Folkeafstemning 448. c. Kongens Stadfæstelse 449.

KAP. X. GRUNDLOVSTRIDIGE LOVE. DOMSTOLENES PRØVELSESRET 450—477

1. Indledning 450. 2. Formel og materiel Grundlovstridighed 452. 3. Retspolitiske og forfatningsteoretiske Betragtninger 454. 4. De teknisk-saglige Hensyn 457. 5. Grundloven indeholder ingen Bestemmelser, som hjemler eller udelukker Prøvelsesretten 462. 6. Domstolens Prøvelsesret er anerkendt i Retspraksis 466. 7. Begrænsninger i Prøvelsesretten 469. 8. Domstolens Prøvelse af foreløbige Love 473. 9. Kan Forvaltningsmyndigheder tilsidesætte Love som grundlovstridige? 475.

KAP. XI. KONGENS OG FOLKETINGETS MYNDIGHED I MELLEMFOLKELIGE ANLIGGENDER 478—503

1. Indledning 478—481.
 2. Kongens Kompetence i mellemfolkelige Anliggender 481—484.
 3. Folketingets Samtykke 484—488.
 4. I hvilke Tilfælde udkræves Samtykke fra Folketinget? 488—494.
 a. Forøgelse og Indskrænkning af Rigets Omraade 488.
 b. Forpligtelser, til hvis Opfyldelse Folketingets Medvirken er nødvendig 489. c. Forpligtelser, som iøvrigt er af større Betydning 491. d. Traktater, der indgaas af andre end Kongen 492. e. Opsigelse af mellemfolkelige Overenskomster 493. f. Militær Magtanvendelse 493.
 5. Suverænitetsindskrænkninger 494—499.

XIII

- a. Indledning 494. b. Hvilke Beføjelser kan overlades 495.
- c. Overenskomst med andre Stater 497. d. Opsigelse 498.
6. Det udenrigspolitiske Nævn 499—503.

KAP. XII. YDERLIGERE OM FOLKETINGETS VIRKSOMHED 504—522

1. Indledning 504.
2. Adresser 504—505.
3. Andragender 505—506.
4. Forespørgsler 507—508.
5. Spørgsmaal 508.
6. Parlamentariske Kommissioner 508—511.
7. Folketingets Deltagelse i Hverv udenfor Grundlovens Bestemmelser 511—513.
8. Folketingets Ombudsmand 513—522.
 - 1° Ombudsmandsordningens Tilblivelse 513. 2° Loven om Folketingets Ombudsmand 515. a. Ombudsmanden er Folketingets Tillidsmand 515. b. Ombudsmandens Virksomhedsomraade 516. c. Ombudsmandens Kontrol 517. d. Ombudsmanden optræder efter Klage og af egen Drift 518. e. Tilvejebringelse af Oplysninger 519. f. En Tjenestemand kan forlange, at Sagen overgaar til disciplinær Strafforfølgning 520. g. Ombudsmandens Tavshedspligt 521. h. Ombudsmanden kan kræve Tiltale og disciplinær Forfølgning 521. i. Ombudsmanden yder Vejledning 521. j. Aarlig Beretning til Folketinget 521. k. og l. Meddelelser til Folketinget og vedk. Minister 521.

KAP. XIII. FORELØBIGE LOVE 523—535

1. Indledning 523. 2. Betingelserne for Udstedelse af foreløbige Love 527. a. Naar Folketinget ikke kan samles 527. b. I særdeles paatrængende Tilfælde 527. 3. Foreløbige Loves Indhold 529. 4. Foreløbige Loves Form og Bekendtgørelse 531. 5. Foreløbige Loves Forelæggelse for Folketinget og foreløbige Loves Ophør 531.

KAP. XIV. ANORDNINGER 536—561

1. Indledning 536—537.
2. Bestaar der en Anordningsmyndighed umiddelbart i H. t. Grundloven? 537—541.
 - a. Er der i H. t. Grundloven Enekompetencer i Forhold til Lovgivningsmagten til at udstede Anordninger? 538. b. Er der overhovedet nogen Anordningsmyndighed umiddelbart i H. t. Grundloven? 539.

XIV

3. Anstaltsanordninger 541—547.
4. Gennemførelsesanordninger og Fuldmagtsanordninger 547—550.
5. Adgangen til at give Fuldmagtslove 550—553.
 - a. Begrænsning ifølge Grundlovens § 3 550.
 - b. Begrænsning ifølge andre Grundlovsbestemmelser 552.
6. Bemyndigelsens Omfang. Anordningernes Bortfald 553—555.
7. Politisk og saglig Kontrol og Medvirken ved Udøvelsen af Anordningsmyndighed 555—557.
8. Domstolskontrol med Anordningsmyndigheden 557—561.
 - a. Anordningers Forhold til Love 557.
 - b. Bemyndigelseslovens Forhold til Grundloven 560.

KAP. XV. DOMSTOLE OG DOMSMYNDIGHED 562—586

- A. Indledning 562—563.
- B. Den dømmende Magt er hos Domstolene 563—571.
 1. Domstolene som selvstændig Statsmagt 563.
 2. Domstolsordningen 566.
 3. Domsmagtens Sagomraade 570.
- C. Domstolenes Uafhængighed 571—586.
 1. Indledning 571.
 2. Den funktionelle Uafhængighed 574.
 3. Den personlige Uafhængighed 577.
 - a. Den personlige Uafhængigheds Begrundelse og Begrænsning 577.
 - b. Afsættelse af Dommere 579.
 - c. Dommerkaldets Livsvarighed 580.
 - d. Forflyttelse af Dommere 581.
 - e. Undtagelser fra Hovedreglerne om Afsættelse og Forflyttelse 582.
 - f. Aldersgrænseloven 584.
- D. Grundlovens Løfteparagraffer vedr. Retsplejen 586.

KAP. XVI. FRIHEDSRETTIGHEDERNE 587—794

- I. *Indledning* 587—597
 1. Grundlovens Bestemmelser om Frihedsrettigheder 587.
 2. Den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrettighederne 587.
 3. De nordamerikanske Rettigheds-erklæringer 589.
 4. Rettigheds-erklæringernes Indhold 591.
 5. Totalitære Stater 593.
 6. Er Frihedsrettighederne nødvendige under et Folkestyre? 593.
 7. Frihedsrettigheder og socialiseret Samfundsøkonomi 594.
 8. Verdens-erklæring og Europaerklæring om Menneskerettigheder 595.
- II. *Den personlige Frihed* 597—619
 - A. Indledning 597—600.
 - B. Grundlovens Forbud mod visse Frihedsberøvelser 600—602.
 - C. Lovhjemmel for Frihedsberøvelser 602—603.

- D. Anholdelse og Fængsling 604—610.
 1. Hvilke Tilfælde af Frihedsberøvelse omfatter Anholdelses- og Fængslingsbestemmelserne? 604. 2. Frihedsberøvelser i politisk Øjemed 605. 3. Nærmere om Anholdelses- og Fængslingsbestemmelserne 606.
 a. Anholdelse 607. b. Fængsling 607. c. Erstatning 610. d. Forsvarsmagten 610.
- E. Domstolskontrol med administrative Frihedsberøvelser 610—619.
 1. Indledning 610. 2. Begrebet Frihedsberøvelse 612. 3. Bestemmelsen omfatter Frihedsberøvelser udenfor Strafferetsplejen, dog ikke Frihedsberøvelser, som har Hjemmel i Lovgivningen om Udlændinge 612. 4. Baade Frihedsberøvelsens Begyndelse og Ophør 615. 5. De kontrollerende Domstole 615. 6. Sagens Indbringelse for Domstolene 616. 7. Domstolsprøvelsens Udstrækning 618.
- III. *Boligens Ukrænkelighed m. v.* 619—627
 1. Grundlovens § 72 619. 2. Om Hjemmel for Husundersøgelser m. v. uden Retskendelse og Adgang til at faa Retskendelse udenfor Strafferetsplejen 621. 3. Post-, Telegraf- og Telefonhjemmeligheden 624.
- IV. *Religionsfriheden* 627—640
 A. Indledning. Den danske Folkekirke 627—631.
 1. Trostvangen før Grundloven 627. 2. Indførelse af Bestemmelser om Religionsfrihed og om Folkekirken ved Grl. 1849 629.
 B. Religionsfriheden 631—641.
 1. Gudsdyrkelsens Frihed 632. 2. Lighedsgroundsætningen 634. 3. Kun personlige Bidrag til egen Gudsdyrkelse 638.
- V. *Fri Undervisning i Folkeskolen og Skolefrihed* 641—651
 1. Fri Undervisning i Folkeskolen 642—644.
 2. Skolefriheden 644—651.
- VI. *Ytringsfrihed* 651—673
 A. Indledning 651—658.
 1. Ytringsfriheden og dens Betydning 651. 2. Formel og materiel Ytringsfrihed 653. 3. Ytringsfrihedens Midler 654. 4. Arbejdsstandsninger 655. 5. Adgangen til Information 655. 6. Særligt om Censur 656.
 B. Hovedtræk af Trykkefrihedens Historie i Danmark 658—661.
 C. Ytringsfriheden ifølge Grundloven 661—673.
 1. Ytringsfrihedens Subjekt 661. 2. Offentliggørelse i Udlandet. Ud- og Indførsel 663. 3. Trykkefrihed og anden Ytringsfrihed 663. 4. Ytringsfrihedens Indhold

664. a. Forbud mod Censur 665. b. Forbud mod andre forebyggende Forholdsregler 666. c. Materielle Grænser for Ytringsfriheden 670. 5. Ansvar for Domstolene 672.
- VII. *Foreningsfriheden* 673—693
- A. Indledning 673—678.
1. Foreningers politiske Betydning 673. 2. Historie 676. 3. Negativ Foreningsfrihed 677.
- B. Den grundlovmæssige Foreningsfrihed 678—693.
1. Borgernes Ret til at danne og indtræde i Foreninger og til at udfolde Foreningsvirksomhed 678—689.
- 1° Foreningscensur 678. 2° Borgernes Foreningsret iøvrigt 679. a. Medlemsbestanden 679. b. Foreningsledelsen 681. c. Foreningers Øjemed (Foreningsvirksomheden) 681. d. Censur med Foreningsvirksomhed 686. e. Begrænsning af bestaaende Foreningers Virksomhed 688. 3° Foreningers Rets-evne 688.
2. Opløsning af Foreninger. Forbud mod Dannelse af Foreninger og mod Foreningsvirksomhed 689—693.
- 1° Den materielle Hjemmel for Opløsning 689. 2° Kompetencen 690. 3° Opløsningens Betydning 692. 4° Forbud mod Dannelse af Foreninger 693.
- VIII. *Forsamlingsfriheden* 694—717
- A. Indledning 694—697.
1. Forsamlinger og Optog. Forskel fra Foreninger 694. 2. Historie 696.
- B. Grundlovens Forsamlingsbegreb 697—699.
- C. Borgernes Forsamlingsret 699—702.
1. Forsamlingscensur 699. 2. Forholdet til almindelig Lovgivning iøvrigt 700.
- D. Offentlige Forsamlinger 702—705.
1. Hvornaar er en Forsamling offentlig? 702. 2. Politiets Ret til at overvære offentlige Forsamlinger 703.
- E. Forsamlingsforbud 705—712.
1. Grundlovens Sondring mellem Forsamlinger under aaben Himmel og under Tag 705. 2. Grundlovens Bestemmelse om Forsamlingsforbud vedrører kun Forsamlingsemanationer 705. 3. Forbud, der ikke er begrundet med Forsamlingsemanationers Farlighed for den offentlige Fred 706. 4. Forbud mod Forsamlinger paa Grund af Forsamlingsemanationers Farlighed for den offentlige Fred 708. a. Forsamlinger under aaben Himmel 708. b. Forsamlinger under Tag 711. 5. Forsamlingsforbud ved Lov 712.

XVII

- F. Om eksekutiv Forhindring af Forsamlinger p. G. af Forsamlingsemanationer 712—713.
- G. Opløb 713—715.
- H. Nyder Forsamlingsfriheden Domstolsbeskyttelse 715—717.
- IX. *Ejendomsretten. Ekspropriation* 717—794
- I. Indledning 717—720
- II. Genstanden for Ekspropriation 720—730
- A. Ejendom. Ejendomsret 720—724.
1. Baade fast Ejendom og Løsøre 720. 2. Enhver Formueret 720. 3. Adkomsten behøver ikke at være privatretlig 722. 4. Ikke afgørende, om Fortabelse og Formindskelse af Godet medfører økonomisk Tab 723. 5. Personligt Arbejde 723. 6. Den Brug, et Ejendoms gode er undergivet 724.
- B. Sammenstød af Ekspropriationer 724—727.
- C. Hvem er beskyttet som Ejer ifølge Grl. § 73? 728.
- D. Ejendom i Udlandet 728—730.
- III. Ekspropriation i Forhold til andre Ejendomsindgreb 730—746
1. Den retlige Tradition 730—734.
- a. Den privatretlige Ordning 730. b. Straf m. v. 730. c. Beskatning 730. d. Krigsskade 732.
2. Afgrænsningen iøvrigt 734—740.
- a. Overførelse af Ret 735. b. Generelle eller konkrete Indgreb 736. c. Indgrebets Grund 737. d. Indgrebets Størrelse 738. e. En Række Egenskaber ved Indgrebet maa tages i Betragtning 739.
3. Typer af Ejendomsindgreb i Forhold til Ekspropriationsbegrebet 740—746.
- a. Overførelse af fuld Ejendomsret 740. b. Tilintetgørelse 742. c. Overførelse af visse Ejerbeføjelser 743. d. Raadighedsindskrænkninger 744. e. Ophævelse af offentligretlige Raadighedsindskrænkninger 746.
- IV. Grundlovens Ekspropriationsbetingelser 746—789
- A. Lovhjemmel 746—750.
1. Ekspropriationshjemmelen maa ikke være for generel 747. 2. Den endelige Ekspropriationsakt 747. 3. Delegationsanordning som Ekspropriationshjemmel 749. 4. Foreløbig Lov 749. 5. Bestemmelser fra Tiden før Grundloven 750.
- B. Almenvellet 751—757.
1. Hvad er Almenvellet? 751. 2. Domstolenes Stilling 753. 3. Opgivelse af Ekspropriationsformaalet eller Ekspropriationsforetagendet 755.
- C. Fuldstændig Erstatning. Lovbestemmelser om Erstatningen 758—763.

XVIII

1. Lovbestemmelser om Ekspropriationserstatning 758. 2. Erstatningsbestemmelsernes Forhold til Grundloven 759.
 - D. Erstatningsfastsættelsen 763—781.
 1. Totalekspropriation 764—772.
 - a. Erstatning in natura. Genanskaffelsesværdi 764.
 - b. Salgsværdi 776. c. Brugsværdi 770.
 2. Delekspropriation 773—780.
 - a. Afstaaelsens Indflydelse paa Restejendommens Værdi 773. b. Skade fra Ekspropriationsforetagendet 774. c. Fordel fra Ekspropriationsforetagendet 776.
 3. Erstatningen, naar Ekspropriationen gør Indgrebet i en Købers Ret 780—781.
 - E. Bortfald af begrænsede Rettigheder ved Ekspropriation og Erstatningen ved saadant Bortfald 781—789.
 1. Indledning 781—785.
 2. Brugsrettigheder 785—786.
 3. Servitutrettigheder 786—787.
 4. Panterrettigheder 787—789.
 - V. Domstolenes Kompetence ved Ekspropriationer .. 789—794
 1. Ekspropriationsaktens Lovlighed 790.
 2. Erstatningens Størrelse 791.
 3. Specialdomstole 793.
- Nogle Forkortelser 795—799
Register over Bogens Omtale af Grundlovsparagraffer 800—801
Sagregister 802—809
Nogle Trykfejl 809

FORORD TIL 1. OPLAG

Ved Gennemførelsen af den ny Grundlov var Udarbejdelsen af min Dansk Statsforfatningsret anden Del langt fremskreden. Den ny Grundlov nødvendiggjorde en Omarbejdelse, og da tillige en Omarbejdelse af første Del, som udkom 1944, i forkortet Ud-gave i 1949, var paakrævet, fandt jeg det rigtigst at udarbejde en ny Fremstilling af hele Statsforfatningsretten.

Naar Bogen trods en vis Udførlighed er af lidt mindre Omfang end tidligere systematiske Fremstillinger, beror det navnlig paa, at en Del af det Stof, som er behandlet i den ovennævnte første Del fra 1944, er udeladt, bl. a. Afsnittene om Forfatningsrettens Retsnormer, Danmarks Territorium og Dansk Indfødsret. En kortfattet Fremstilling af Indfødsretten paa Grundlag af Loven af 1950 har jeg iøvrigt givet i et til Brug for Studenterne trykt Hæfte.

Omtrent tre Fjerdedele af den foreliggende Bog vedrører Emner, som ikke var behandlet i min tidligere Bog.

Mange specielt sagkyndige har gennemlæst enkelte Afsnit og derved ydet mig værdifuld Vejledning. Sekretær i Justitsministeriet, Universitetsmanuduktør Lars Nordskov Nielsen har foruden at udarbejde Sagregisteret kritisk gennemlæst hele Bogens Indhold. Hans Bemærkninger har givet mig Anledning til adskillige Ændringer.

Registeret over Bogens Omtale af Grundlovsparagraffer er udarbejdet af stud. jur. Herluf Cohn.

For den saaledes ydede Hjælp udtaler jeg min bedste Tak.

FORORD TIL 2. OPLAG

Da 1. oplag af Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret i nogen tid har været udsolgt fra forlaget har forfatteren for at muliggøre værkets fortsatte benyttelse som grundlag for undervisningen i statsforfatningsret ved Aarhus Universitet velvilligt tilladt, at nærværende fotografiske optryk udgives.

For at billiggøre fremstillingen af dette optryk har man udeladt en række afsnit af 1. oplag, hvorved værket er blevet formindsket med ca. 25 %. Hovedsynspunktet for udvælgelsen af de afsnit som er genoptrykt har været, at kun afsnit som i det tidligere oplag var obligatorisk læsestof for studenterne er medtaget. De afsnit som er medtaget er optrykt uforandret, de studerende må således selvstændigt eller på grundlag af forelæsninger foretage den fornødne a jour føring nødvendiggjort af nyere lovgivning og retspraksis.

For at lette benyttelsen af 1. oplag af værket som håndbog til supplement af nærværende optryk, har man overalt bibeholdt sidetallene fra 1. oplag, ligesom 1. oplags indholdsfortegnelse er optrykt i sin helhed.

Aarhus Universitet har ydet tilskud af midler til udgivelse af lærebøger.

Carl Aage Nørgaard.

KAPITEL III

KORT KARAKTERISTIK AF DANSK STATSSTYRE

Grundloven indeholder en Udtalelse, som mere i Almindelighed karakteriserer den i de enkelte Paragraffer fastlagte Ordning af Statsstyret, nemlig § 2, 1. Pkt., hvorefter Regeringsformen er »indskrænket-monarkisk«. De Indskrænkninger i Kongens Beføjelser, som herved haves for Øje, er nærmere fastsat i Grundloven, hvorfor Regeringsformen ogsaa kan karakteriseres som konstitutionelt Monarki.

A. Indskrænket Monarki.

Ordet Monarki betyder Eneherredømme eller Enevælde og betegner oprindelig en Forfatning, hvorefter Statsmagten indehaves af en enkelt Mand. I nyere Tid bruges dog ogsaa Udtrykket »indskrænket Monarki«; saavel det indskrænkede som det uindskrænkede eller absolutte Monarki stilles da i Modsætning til Republikken. Den nærmere Bestemmelse af Begreberne Monarki og Republik foretages iøvrigt paa meget forskellig Maade ¹⁾. I Henhold til Kongeloven var Danmark i Ordets egentlige, oprindelige Betydning et Monarki, idet Kongen var Eneindehaver af al Statsmagt. Kongeloven bruger ogsaa om Regeringsformen Be-

¹⁾ Jfr. G. Jellinek S. 699 ff. Forfatningerne i de Stater, som historisk er blevet opfattet som Monarkier eller Kongedømmer, frembyder Forskelle, som umuliggør en Begrebsbestemmelse, der passer paa alle disse Forfatninger. Naar saaledes G. Jellinek ikke vil anerkende, at der foreligger et Monarki, hvis Forfatningen kan ændres uden Statschefens Samtykke, falder t. Eks. Norge, klart i Strid med traditionel Opfattelse, udenfor Monarkiets Begreb.

tegnelser, der betyder det samme som Monarki: Enevoldskonge, Enevoldsmagt, Enevoldsherredømme.

1. *Kongens Ansvarsfrihed*. Naar i Modsætning hertil Grl. § 2 kalder Regeringsformen »indskrænket-monarkisk«, har dette for det første sin Begrundelse i Grl. § 13, hvorefter Kongen er ansvarsfri, medens Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, jfr. § 12 og § 16. Ansvarsfri var Kongen ganske vist ogsaa før Grundloven, f. s. v. som han ifølge Kongelovens Art. II stod over alle menneskelige Love og ikke havde nogen Dommer over sig uden Gud alene; men Grundlovens udtrykkelige Regel om Kongens Ansvarsfrihed i Forbindelse med Grundsætningen om Ministrenes Ansvar, hvorved i første Række er tænkt paa Ansvar overfor Folket og Rigsdagen, er karakteristisk for det indskrænkede, konstitutionelle ¹⁾ Monarki, saaledes som dette først udviklede sig i England. Det er ogsaa klart, at en Ordning, hvorefter Kongen er ansvarsfri, medens Ministrene har Ansvaret for Regeringens Førelse, er en Svækkelse af Kongemagten; thi naar Ministrene skal bære dette Ansvar, der ogsaa omfatter Beslutninger hidrørende fra Kongen, vil Kongen som Regel være nødt til at handle i Overensstemmelse med Ministrenes Opfattelse.

2. *Magtadskillelse*. Indskrænkninger i Kongemagten er dernæst generelt fastsat i Grl. § 3: »Den lovgivende Magt er hos Kongen og Folketinget i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene«.

I Overensstemmelse med den almindelige konstitutionelle Magtadskillelærelære, der navnlig er blevet udformet af *Montesquieu* i hans i 1748 udkomne Værk: »L'Esprit des lois ²⁾, forud-

¹⁾ Om andre Former for begrænset Monarki, navnlig Stændermonarkiet, se *G. Jellinek* S. 694—98.

²⁾ Jfr. *L'Esprit des lois* XI Bog VI Kap. (»De la constitution d'Angleterre«). Om Magtadskillelærelæren i Almindelighed, se *G. Jellinek* S. 497 ff. og 596 ff., *Esmein* I S. 461 ff. Hos os har *Henrik Stampe* i sidste Halvdel af det 18. Aarh. virket for Gennemførelse af Magtadskillelærelæren, især m. H. t. Adskillelse mellem Domsmyndighed og Øvrighedsmyndighed, se Erklæringer af H. Stampe II S. 570 f., 649 f., 711 f., III S. 4 f., 31 f., 96 ff., 115 ff., 311, 314, 611, 630, IV S. 199, 489, V S. 213 ff., 244, 416, 490 ff. Den bekendte Trykkefrihedssag mod C. N. David i 1835 blev anlagt bl. a. paa Grund af en Artikel i Fædrelandet »Om Adskillelsen af de forskellige Regeringsfag«, se *Harald Jørgensen* S. 194—97 og *samme*, C. N. David, 1950, I S. 79—96, *Ørsted*, Trykkefriheden S. 245—49.

sætter Grundloven her paa bindende Maade, at der findes tre Slags Magtfunktioner: den lovgivende, den udøvende og den dømmende Magt, og fastslaar — hvad der var Hovedsagen i Montesquieus Lære om »la séparation des pouvoirs« — den organisatoriske Adskillelse af de tre Funktioner: Kongen og Folketinget i Forening skal lovgive, Kongen skal regere og forvalte, Domstolene skal dømme. Denne organisatoriske Adskillelse, hvis Øjemed er, at de tre Statsmagter gensidig skal begrænse hinanden, er naturligvis hverken hos os eller andetsteds fuldt gennemført¹⁾.

a. Den vigtigste af de Indskrænkninger i Kongemagten, som gennemførtes ved Grundloven af 1849, var den Deltagelse i Statsstyret, der indrømmedes Folket ved dets Repræsentanter paa *Rigsdagen*, som navnlig blev Medindehaver, politisk saa godt som Eneindehaver, af Lovgivningsmagten. Det maa herved erindres, at Lovgivningsmagten med visse Undtagelser, jfr. Grl. § 14, 1. og 2. Pkt. og § 24, 1. Pkt., kan normere Udøvelsen af de Beføjelser, der tilkommer Kongen som Indehaver af Regerings- og Forvaltningsmyndighed og endog i et vist Omfang henlægge Beføjelser, som Kongen er Indehaver af, til andre Statsorganer, t. Eks. til Ministrene. Dette kan ganske vist ikke ske uden Kongens Samtykke, der ifølge Grl. § 22 udfordres til at give et Lovforslag Lovkraft; men Sanktionsnægtelse er jo ikke af praktisk Betydning²⁾.

b. Mindre vidtrækkende er den Forandring, som Grundloven indførte vedrørende den øverste Indhævelse af *den udøvende Magt*; thi ligesom efter Kongeloven tilkommer denne efter Grundloven principielt Kongen. Som ovenfor berørt er Kongen dog i saa Henseende i vidt Omfang undergivet Lovgivningsmag-

¹⁾ I den grundlovgivende Rigsforsamling fremhævede Ørsted, at Udtrykket »den lovgivende Magt« i Udkastets § 3 var for snævert, idet Folket (Rigsdagen) efter Udkastet havde en kontrollerende Magt overfor Regeringen. Derfor var ogsaa efter Ørsteds Mening Sætningen om, at den udøvende Magt er hos Kongen, mindre korrekt. Se Rigsfors. Sp. 1574 ff.

²⁾ I 1860'erne nægtede Kongen dog to Gange at stadfæste et af Rigsdagen vedtaget Lovforslag om Erklærings Meddelelse til Ansøgere og Klagere, jfr. Lov af 2. Februar 1866, begge Gange med den Begrundelse, at Forslaget var et Indgreb paa Administrationens Omraade, jfr. *Fr. V. Petersen* i N. a. T. 1929 S. 170 ff.

tens Bestemmelser, hvis Overholdelse til en vis Grad er garanteret ved Bestemmelsen i Grl. § 63 om Domstolenes Ret til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, en Bestemmelse, som ogsaa finder Anvendelse overfor Beslutninger, truffet af Kongen. Dertil kommer, at Folketinget paa anden Maade end gennem sin Deltagelse i Fastsættelsen af Lovregler har en forfatningsmæssig tilsikret Indflydelse paa Regerings- og Forvaltningsmyndigheden. I første Række maa her nævnes Folketingets Indflydelse paa Finansforvaltningen, idet denne finder Sted paa Grundlag af Bestemmelser, truffet i Lovsform ved den aarlige Finanslov. Dertil kommer Folketingets Beføjelser vedrørende Statsregnskabet, jfr. Grl. § 47, Optagelse af Statslaan, jfr. Grl. § 43, Statens Ydelser til Kongen og Medlemmer af det kongelige Hus, jfr. Grl. §§ 10 og 11. Kongens Beføjelser udadtil indskrænkes til Fordel for Folketinget ved Bestemmelserne i Grl. § 19, hvorefter Folketingets Samtykke bl. a. er nødvendigt til Indgaaelse og Ophævelse af de fleste Traktater. Af Betydning for hele Regerings- og Forvaltningsmyndighedens Omraade er Bestemmelserne om de saakaldte parlamentariske Kommissioner til Undersøgelse af almen vigtige Sager, jfr. Grl. § 51, og om Interpellationsretten, jfr. Grl. § 53. Beføjelsen til at meddele Indfødsret ved Naturalisation, som andetsteds i Reglen henhører under Forvaltningen, er ved Grl. § 44, 1. Stk. henlagt til Lovgivningsmagten. Videre skal nævnes, at det er Folketinget, som ved Tronledighed vælger en Konge og fastsætter den fremtidige Arvefølge, jfr. Grl. § 9, 2. Pkt., og at Kongen ikke uden Folketingets Samtykke kan være Regent i andre Lande, jfr. Grl. § 5. Endelig har Folketinget Paatalemyndighed overfor Ministrene i Anledning af deres Embedsførelse, jfr. Grl. § 16, og Benaadning af Ministrene for de dem af Rigsretten idømte Straffe kan kun finde Sted med Folketingets Samtykke, jfr. Grl. § 24, 2. Pkt. En almindelig og meget betydelig Indflydelse paa Regerings- og Forvaltningsvirksomheden har Folketinget i Kraft af Parlamentarismen, jfr. nedenfor S. 109 f., 147 ff. og 158.

c. Naar Grundloven af 1849 i § 2 opstillede *Domstolene* som et selvstændigt Statsorgan ved Siden af Kongen og Rigsdagen, var dette langtfra, i Forhold til den tidligere gældende Forfatning, en Ændring af tilsvarende Betydning som Indførelsen af en Rigsdag med Beføjelser, som paa afgørende Maade indskræn-

kede Kongens tidligere Enevoldsmagt. Den enevældige Konge var ganske vist øverste Indehaver af den dømmende Magt; men allerede i 1661 oprettedes Højesteret, som, uagtet Kongen forfatningsmæssig havde det i sin Magt at bestemme, hvorledes Sagerne i det enkelte Tilfælde skulde afgøres, ja endog at annullere og omgøre en afsagt Højesteretsdom, hurtigt udviklede sig til at blive en reelt selvstændig, øverste Domstol ¹⁾). Domstolenes Selvstændighed er imidlertid nu i Modsætning til før Grundloven forfatningsmæssig fastslaaet. Ifølge Grl. § 3, 3. Pkt. er særlige Domstole en forfatningsmæssig Nødvendighed, og den dømmende Myndighed kan ikke i større Almindelighed, navnlig ikke indenfor Privatrettens og Strafferettens Omraade, henlægges til andre Statsmyndigheder. Domstolenes Uafhængighed overfor Regeringen er derhos sikret, dels funktionelt ved Bestemmelsen i § 64 om, at Dommerne i deres Kald alene skal rette sig efter Loven, dels personelt ved Bestemmelserne i samme Paragraf om Dommeres Afsættelse, Forflyttelse og Afskedigelse. Endelig udøver Domstolene endog i H. t. Grl. § 63 en almindelig Retskontrol med Øvrighedsmyndigheden.

At Domstolene er underkastet de af Lovgivningsmagten fastsatte Retsnormer, stiller dem ikke i Modsætning til den udøvende Magt; thi det samme gælder om Kongen samt andre Regerings- og Forvaltningsmyndigheder, jfr. ovenfor. Det særlige for Domstolene er derimod, at de i deres dømmende Funktioner i Reglen er indskrænket til at træffe Afgørelser i H. t. gældende Ret eller dog Afgørelser, der er egnet til at supplere gældende Ret ²⁾). Domstolenes Virksomhed ligger derfor fjernt fra den fri, retsskabende Virksomhed, som ikke blot Lovgivningsmagten, men ogsaa Regerings- og Forvaltningsmyndigheder kan udfolde.

d. En Bestemmelse, der kunde synes at udbygge Kongemagten, findes i Grl. § 12, som bestemmer, at *Kongen* med de i Grund-

¹⁾ Se herom *S. Vedel*, *Den Dansk-Norske Højesterets Historie under Enevælden fra 1661—1790, 1888*, og *Troels G. Jørgensen*, *Danmarks-Norges Højesteret 1790—1814, 1930*, Oversigter hos *J. E. Larsen II*, 2 (*De danske Kongers personlige Deltagelse i Retsplejen*) S. 320 ff. og *Troels G. Jørgensen*, *Bidrag* S. 7 ff.

²⁾ Jfr. den svejtsiske Civillovbogs Art. 1.

loven fastsatte Indskrænkninger *har den højeste Myndighed* over alle Rigets Anliggender. Denne Bestemmelse, der har sin Oprindelse fra Forfatningsforordningen af 26. Juli 1854 § 4, som skulde fastslaa det monarkiske Princip, jfr. nedenfor S. 107 f., kan næppe i noget Tilfælde afgive Hjemmel for kongelig Magtudøvelse. Bestemmelsen synes at maatte blive uden Betydning for Kongens Forhold til Lovgivningsmagten og Domstolene allerede paa Grund af Grl. § 3. Denne Grundlovsparagraf forudsætter nemlig aabenbart i Overensstemmelse med den almindelige Magtadskillelærelære, at al Statsmagt, bortset fra nogle positive Grundlovsbestemmelser, t. Eks. §§ 5, 9, 2. Pkt., 11, 2. Pkt. samt en Række Paragraffer om Folketingets kollegiale Beføjelser, gaar ind under Fordelingen af lovgivende, udøvende og dømmende Magt til henholdsvis Kongen og Folketinget i Forening, Kongen og Domstolene. At Grl. § 12 ikke kan paaberaabes til Støtte for en kongelig Magtudøvelse, der er uforenelig med § 3, fremgaar af selve § 12, der kun fastslaa Kongens højeste Myndighed med de i Grundloven fastsatte Indskrænkninger. Iøvrigt maa det m. H. t. § 12 have i Erindring, at Kongens Myndighed ikke blot, som udtrykkelig sagt, indskrænkes ved Bestemmelser i selve Grundloven, men ogsaa ved Bestemmelser truffet i Medfør af Grundloven, navnlig Love.

B. Demokrati.

1. *Demokratiets Begreb* ¹⁾. Demokrati forekommer som noget mere eller mindre. Det fuldstændige, umiddelbare Demokrati foreligger, hvor alle (voksne) Statsborgere umiddelbart ved Afstemninger træffer Beslutning i alle Statsanliggender. Et saadant umiddelbart Demokrati forekommer praktisk taget ikke nu til Dags. Demokratiet som praktisk anvendelig Styreform er det

¹⁾ Jfr. *Alf Ross*, *Hvorfor Demokrati*, 1946, S. 163—78, *Nordisk Demokrati*, 1949, (Redaktion: *Hal Koch* og *Alf Ross*) S. 191—224 og t. Eks. *Richard Thoma* i *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, herausgegeben von *Gerhard Anschütz* und *Richard Thoma*, I 1930, S. 185 ff., *Rudolphe Laun*, *La démocratie*, 1933. (Bibliothèque de l'Institut international de droit public).

repræsentative Demokrati, idet Folkeafstemninger enten helt udelukkes eller kun finder Anvendelse i visse Tilfælde. Dette repræsentative Demokrati begrænses mere eller mindre ved Statschefens (Regeringens) Kompetence og ved, at ikke alle voksne Statsborgere har Valgret til Folkerepræsentationen.

Dette Begreb om Demokrati giver ikke nogen indholdsmæssig Bestemmelse af de Retsnormer, som gives, og de konkrete Beslutninger, som fattes, under en demokratisk Forfatning. Demokratiets Tilhængere betragter det imidlertid som en Selvfølge, at en demokratisk valgt Folkerepræsentation vil være tilbøjelig til at vedtage Love under ligelig Hensyntagen til alle Befolkingskredse eller — hvad der er mest sandsynligt — under særlig Hensyntagen til Befolkningens brede Lag. Men Forfatningen er demokratisk, selvom Folkerepræsentationen statsretligt kan vedtage og faktisk vedtager Love, der tilgodeser rene Særinteresser.

Det kan tænkes, at de demokratisk legitimerede Magthavere vil give Love og træffe andre Beslutninger, som kompromitterer Demokratiets Forudsætninger, hvortil navnlig hører Trykkefrihed, Foreningsfrihed og Forsamlingsfrihed. Det er da en yderligere Udbygning af Demokratiet, hvis en Grundlov indeholder Bestemmelser, der udelukker saadanne Love og Beslutninger, idet den garanterer Borgerne Trykkefrihed, Foreningsfrihed og Forsamlingsfrihed o. s. v. De fleste af de Forfatninger, som kaldes demokratiske, indeholder disse Garantier blandt de saakaldte »Frihedsrettigheder«.

2. Demokratiet i Danmark. Det var Spørgsmaalet om Indførelsen af et mere eller mindre vidtgaaende Folkestyre, som var Hovedsagen under Forhandlingerne om Forfatningsændringen i 1849. Resultatet blev en afgørende Sejr for Demokratiet. Reglerne i Grl. 1849 om Rigsdagens Sættelse hjemlede almindelig Valgret baade til Folketing og Landsting. Rigsdagens Beføjelser i Statsstyret var meget vidtgaaende, og Grundloven indeholdt Garantier for Trykkefrihed, Foreningsfrihed og Forsamlingsfrihed.

Det er, som det fremgaar af den ovenfor meddelte, historiske Oversigt, Spørgsmaalet om Bevarelse, Udvidelse eller Indskrænkning af dette Folkestyre, som har staaet i Forgrunden i vor

Forfatningshistorie siden 1849, ligesom det er Spørgsmaalet om Folkestyrets Stilling overfor de moderne, autoritære Forfatningsideer, der først og fremmest trænger sig paa i Nutiden.

a. Dansk Folkestyre er principielt *repræsentativt*. Det er hos os ligesom nu til Dags i andre Demokratier overvejende gennem valgte Repræsentanter, at Folket tager Del i Statsstyret. Af umiddelbart Demokrati, hvorefter Folket selv i en Folkeforsamling fatter Beslutninger om Statsanliggender, er der nu indenfor de civiliserede Stater kun enkelte Rester tilbage, saaledes i nogle smaa svejtsiske Kantoner. Derimod hjemler Forfatningen i adskillige Lande, navnlig Svejts og U. S. A., Folkeafstemninger og Folkeinitiativ, især vedrørende Forfatningslove og almindelige Love, saaledes at Afstemningen finder Sted uden Afholdelse af en dertil indrettet Folkeforsamling.

Folkeafstemningers principielle Berettigelse fra et demokratisk Synspunkt beror paa, at en Folkerepræsentation ingenslunde altid er repræsentativ overfor de enkelte Lovgivningsspørgsmaal. Dette kan være Tilfældet selv med en nyvalgt Folkerepræsentation, idet Vælgerne jo mere lader sig lede af deres almindelige politiske Synspunkter end af en Vurdering af bestemte Lovgivningsspørgsmaal, selv om saadanne har foreligget ved Valget. Drejer det sig om Lovgivningsspørgsmaal, som først er opstaaet efter Valget, er det særligt nærliggende, at et Vælgerflertal kan have en anden Opfattelse end Folkerepræsentationens Flertal.

I nyere Tid har man ment, at Folkeafstemninger kan være et Middel til Afværgelse af en vidtgaende Splittelse af Folkerepræsentationen i Smaapartier og den deraf følgende Vanskelighed ved Regeringsdannelsen og Svækkelse af Regeringens Autoritet, en Udvikling, som jo i adskillige Lande er fremkaldt af Forholdstalsvalgmaaden. Hvis en Fløj af Regeringspartiet eller et af de Partier, der støtter Regeringen, er enig med Oppositionen i et Lovgivningsspørgsmaal, antages det, at hvis Spørgsmaalet kan afgøres ved Folkeafstemning, vil man derved i adskillige Tilfælde kunne undgaa en Sprængning af Regeringspartiet eller Regeringsblokken. I Danmark har efter hidtidige Erfaringer en saadan Betragtning ikke megen Vægt; thi Forholdstalsvalgmaaden har hidtil ikke hos os i udpræget Grad haft de foran nævnte

Følger. Snarere maatte man omvendt i Folkeafstemninger søge et Korrektiv til en for vidtdreven Partidisciplin, en Modvægt mod en Politik, der er mere bestemt af Partiets eller endog de enkelte Politikeres Interesser end af Statens og Borgernes Ve og Vel¹⁾.

Ved Grundlovsændringen i 1915 blev der hos os givet Bestemmelser om obligatorisk Folkeafstemning vedrørende Grundlovsforslag, og Regeringens Grundlovsforslag af 1938, der opretholdt disse Bestemmelser, indeholdt derhos Regler vedrørende Folkeafstemning om almindelige Love. Ogsaa ved andre Lejligheder har Spørgsmaalet om Indførelse af Folkeafstemninger været fremme paa Rigsdagen. Medens det tidligere især var Socialdemokrater og Radikale, der nærede Ønsker i den Retning²⁾, var det under Forhandlingerne om Grundlovsforslaget af 1938 de Konservative, som stærkest interesserede sig for Indførelsen af Regler om Folkeafstemning³⁾.

Folkeafstemning om Lovforslag og Love blev indført ved Grl. 1953, men det er tvivlsomt, om dette vil faa nogen stor Betydning i Praksis. Mange Slags Love er undtaget fra Bestemmelserne om Folkeafstemning, kun et Mindretal i Folketinget, ikke et vist Antal Vælgere, kan begære Folkeafstemning, til Forkastelse kræves, at et Flertal af de stemmende, udgørende mindst 30 % af de stemmeberettigede, stemmer mod Lovforslaget eller Loven.

b. Med Undtagelse af det ved Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 indførte Rigsraad har vore Folkerepræsentationer stedse indtil Grl. 1953 været delt i *to Kamre*: Folketing og Landsting, og Landstinget har overvejende været konservativt indstillet og været i Stand til at øve en konservativ Indflydelse. Dette gælder naturligvis især om Tiden fra 1866—1918, idet Grl. 1866 havde indført privilegeret Valgret til Landstinget; men ogsaa de af almindelig Valgret i H. t. Grl. 1849 og Grl. 1915 fremgaaende

¹⁾ I Forfatningskommissionens Betænkning 1953 S. 176—87 har Alf Ross taget Stilling til de forskellige Former for Folkeafstemning.

²⁾ Se Oversigten i Betænkning af 1938 S. 13—29 og navnlig det socialdemokratiske Grundlovsforslag af 1920.

³⁾ Se Betænkning af 1938 S. 45. Den Omstændighed, at Socialdemokrater og Radikale i 1938 havde Flertal i begge Ting, har antagelig svækket disse Partiernes Interesse for Folkeafstemninger og paavirket de Konservative i modsat Retning.

Landsting har været en modererende Faktor i det politiske Liv¹⁾.

Allerede i den grundlovgivende Rigsforsamling hævdede der sig Røster imod Rigsdagens Deling i to Ting²⁾, og naar Forfatnings-spørgsmaalet senere har været under Diskussion, har Socialdemokrater og Radikale i Reglen været Tilhængere af Etkammersystemet³⁾. Grundlovsforslaget af 1938 indeholdt en ejendommelig Kombination af Etkammer- og Tokammersystemet, hvis Forbillede antagelig har været den norske Stortingsordning, jfr. ovenfor S. 73.

Den i dansk Forfatningshistorie traditionelle Tokammerordning blev ved Grl. 1953 afløst af en ren Etkammerordning⁴⁾, uden anden Mindretalsbeskyttelse end de ovenfor nævnte Folkeafstemningsregler og en Beføjelse hos et Mindretal til at begære en kort Udsættelse af tredje Behandling af Lovforslag og Udsættelse af kgl. Stadfæstelse af Lovforslag om Ekspropriation, indtil en fornyet Vedtagelse efter Nyvalg har fundet Sted, jfr. Grl. § 41, 3. Stk. og § 73, 2. Stk.

C. Folkesuveræniteten.

Nogle af de Forfatninger, som har været Forbilleder for Grundlovgiverne i 1848—49, fastslaaer udtrykkelig Folkesuverænitets Princip, saaledes navnlig den belgiske Forfatning af 1831 Art. 25, hvori det hedder: »Al Magt udgaar fra Folket. Den udøves paa den Maade, som Forfatningsloven bestemmer«. Dette statsretlige eller statsfilosofiske Princip er i nyere Tid navnlig blevet hævdet af Rousseau og den franske Revolution. I »Contrat social«, som udkom i 1762, opbygger Rousseau sin Suverænitets-

¹⁾ Jfr. *Neergaard* I S. 591. Et Par Gange i dette Aarhundrede har den Opfattelse gjort sig gældende, at Landstinget burde være rede til at bøje sig for Resultatet af et Opløsningsvalg til Folketinget, jfr. Betænkning 1938 S. 43.

²⁾ »Folkets Repræsentation bør være en Enhed som Folket selv«, sagde man bl. a., se Rigsfors. Sp. 1493 ff., en Betragtning, som ogsaa blev gjort gældende i den franske Nationalforsamling af 1789, se *Esmein* I S. 135 og *Barthélemy* S. 202 (»La Nation étant une, sa représentation doit être une«).

³⁾ Jfr. ovenfor S. 70 og 73 samt Betænkning 1938 S. 37.

⁴⁾ Betæneligheder herved fandt Udtryk i en Udtalelse fra 3 af Forfatningskommissionens Tilforordnede, Betænkning S. 212—14.

lære paa den Konstruktion, at Staten er skabt ved en Kontrakt, som alle har indgaaet med alle, og hvorved enhver Deltager giver sig over til Fællesskabet: Suverænen eller Folket, som er det samme. Han bliver herved ikke blot Suverænenes Undersaat, men tillige Medlem af Suverænen, aktiv Statsborger, »citoyen«. Suverænenes eller Folkets Vilje, »la volonté générale«, som den giver sig Udslag i almindelige Normer, vedtaget af et Flertal, er som Følge af Samfundskontrakten ¹⁾ bindende for alle. Denne Folksuveræniteten er uafhængelig og udelelig. Det er disse Rousseauske Ideer, som har fundet Udtryk i Menneske- og Borgerrettighedernes Erklæring af 26. August 1789 Art. 3 ²⁾: Al Suveræniteten har efter sit Væsen sin sidste Grund i Folket ³⁾, og Art. 6: »Loven er Udtryk for Almenviljen« ⁴⁾.

Det ligger da nær at spørge, om Folkesuveræniteten Idé har haft Indflydelse paa Grundlovsforhandlingerne i 1848—49 eller maaske endog fundet Udtryk i Grundloven.

At mange af de Mænd, der beskæftigede sig med Grundlovs-sagen, har været under Paavirkning af Forestillingen om, at den højeste Statsmagt er hos Folket, er en given Sag; adskillige har naturligvis ogsaa kendt de Rousseauske Doktriner og deres Indflydelse paa Forfatningsudviklingen. Naar Borgerrepræsentanternes Adresse af 20. Marts 1848 sluttede med de bekendte Ord til Kongen om »ikke at drive Nationen til Fortvivlelsens Selvhjælp«, var dette ifølge Adressens Forfatter, Orla Lehmann, »et jævnt dansk Udtryk for den Folkesuveræniteten, som i 1848 var det almindelige Løsen, og som i Grundloven fik sin legitime Fuldbgyrdelse ⁵⁾.

Nogen mere direkte Betydning som Begrundelse for Kravet

¹⁾ Se Contrat social 4. Bog 2. Kap., jfr. Alf Ross, Demokrati S. 117—26.

²⁾ Erklæringen af 1789 blev sat i Spidsen for Forfatningen af 3. September 1791. Udtalelserne om Folkesuveræniteten og om Loven som Udtryk for Almenviljen gaar igen i flere senere franske Forfatninger, se saaledes Forfatningen af 4. November 1848 Art. 1. De nordamerikanske Enkeltstaters Forfatninger og Unionens Forfatning af 17. September 1787 gav klart Udtryk for Folkesuveræniteten Princip.

³⁾ »Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément«.

⁴⁾ »La loi est l'expression de la volonté générale«.

⁵⁾ Orla Lehmann, Efterladte Skrifter II S. 70.

om en fri Forfatning¹⁾ eller for Kongens Indrømmelse af dette Krav har Folkesuveranitetens Idé dog ikke haft. I den Tale, hvormed Kongen aabnede Rigsforsamlingen, taler han om den Forfatning, han »af fri kongelig Vilje« har tilsagt Folket, i sin Tale i Slutningsmødet siger Kongen, at han har tiltraadt de af Rigsforsamlingen foreslaaede Forandringer i Forfatningsudkastet, i Indledningen til Junigrundloven, at han »af fri kongelig Magtfuldkommenhed ... i Overensstemmelse med Vort tro Folk« har besluttet at lade udgaa en ny Grundlov. I Epilogen ophæver han Kongeloven efter Indstilling af Rigsforsamlingen. Grundloven af 1849 blev, som det fremhæves i dens Indledning, til gennem en Overenskomst mellem Kongen og Rigsforsamlingen²⁾, ikke som en i Kraft af en paastaet Folkesuveranitet af Folket eller dets Repræsentanter ensidigt truffet Vedtagelse³⁾. At Kongens Opgivelse af Enevælden skete under Tryk af Folkestemningen her i Landet og i Udlandet, er en anden Sag.

Indholdet af Grundloven af 1849 og vore senere Grundlove giver hverken direkte eller indirekte Udtryk for Folkesuveranitetens Princip. Grundloven af 1849 kan dog heller ikke siges at hvile paa det Folkesuveranitetens modsatte, monarkiske Princip⁴⁾, hvorefter Fyrsten har den almindelige øverste Statsmagt, medens Folkerepresentationen kun har bestemt afgrænsede Beføjelser, et Princip, der blev fastslaaet for Medlemmer af det tyske Forbund ved Wiener Schlussakte af 1820 Art. 57⁵⁾. Som

¹⁾ I sin Tale i Roskilde Stænderforsamling den 21. Juli 1846 om Indførelse af en fri Forfatning siger Orla Lehmann: »... jeg ... staar paa Bønnens, paa Petitionens Standpunkt, saa at Afgørelsen ene og udelukkende er forbeholdt Hs. Majestæt Kongens frie Vilje«, Efterladte Skrifter III S. 190.

²⁾ Ifølge en Udtalelse af *F. Jespersen*, Rigsfors. Sp. 2723, viste Diskussionen om Grundlovssagen »at vi kun ville en saadan Forfatning, som vor Konge vil give os redebon og velvillig«. Frederik VII bemærkede under en Forhandling i Statsraadet om Civillisten, at da han af egen fri Vilje gav Afkald paa den suveræne Magt, var han ogsaa berettiget til at fastsætte de Betingelser, under hvilke han var villig til dette Offer, se *Jens Møller*, Den danske Rigsdag I. S. 57.

³⁾ Se derimod om Tilvejebringelsen af den svenske Regeringsform af 1809 *Fredrik Lagerroth*, 1809 års regeringsform, 1942, S. 16 ff. Om den norske Grundlov af 1814, se *Castberg* I S. 142 f.

⁴⁾ Jfr. *G. Jellinek* S. 469 ff.

⁵⁾ »Da der deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte aus souveränen Fürsten besteht, so muss dem hierdurch gegebenen Grundbegriff

omtalt S. 43 indeholdt Forfatningsforordningen af 26. Juli 1854 derimod i § 4 en Bestemmelse, der skulde fastslaa det monarkiske Princip. Forfatningsforordningen, som blev givet af Kongen alene, uden Rigsdagens Medvirken, og var af overvejende absolutistisk Indhold¹⁾, afgrænsede da ogsaa bestemt Rigsraadets Beføjelser, se §§ 21—23. Bestemmelsen i § 4 blev optaget som § 9 i de konstitutionelle Fællesforfatninger af 2. Oktober 1855 og 18. November 1863 og gik derfra over i § 11 i Grundlovene af 28. Juli 1866 og 5. Juni 1915 med Ændringer af 10. September 1920 samt § 12 i Grl. 1953. Disse Grundlove indeholder imidlertid, i Modsætning til Fællesforfatningerne, den samme Regel om Magtadskillelse som Grl. 1849; allerede af denne Grund har den omhandlede Bestemmelse mistet den Betydning, den havde i Fællesforfatningerne. Hjemmel for kongelig Udøvelse af Statsmagt i en Nødssituation, hvor Rigsdagen eller Domstolene ikke kan fungere, indeholder Bestemmelsen ikke. Heller ikke kan det siges, at den skaber nogen Formodning for Kongens Myndighed i Forhold til de andre Statsmagter; thi der er intet Grundlag for den Antagelse, at de i Grundloven fastsatte »Indskrænkninger« skal fortolkes i Favør af Kongemagten.

Karakteristisk for vor Grundlov er da hverken Folkesuverænitets eller det monarkiske Princip, men den Ligevægtstilstand mellem Kongemagt og Folkerepræsentation, som har fundet Udtryk i Grundlovens enkelte Bestemmelser, navnlig derigennem, at begges Tilslutning udkræves til enhver Lov, herunder Finansloven, ja endog til Grundlovsændringer²⁾.

Erfaringer fra Lande med konstitutionelle Forfatninger viser imidlertid, at de faktiske Magtforhold ikke frembyder en Balance svarende til den formelt statsretlige, samt at det oftest er

zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden«.

¹⁾ Jfr. ogsaa Ministeriet Ørsteds Forestilling til Kongen om Forfatningsforordningens Udstedelse, aftrykt i Departementstid. 1854 S. 623 ff., især S. 625.

²⁾ I Norge har Folkesuverænitetsidéen spillet en Rolle i Striden om Kongens Veto ved Grundlovsændringer, se *Castberg* I S. 143 Note 2 og i T. f. R. 1918 S. 284 Note 1, samt Stortingsproposition Nr. 20, 1881, S. 19 (Det juridiske Fakultets Betænkning).

Folkerepræsentationen, som gaar af med Sejren¹⁾. Saaledes har Udviklingen ogsaa været hos os. I den politiske Kamp mellem p. d. e. S. Kongemagten og det ved Valg med privilegeret Valgret samt kongelige Udnævnelser dannede Landsting og p. d. a. S. Folketinget, blev det Folketinget, som sejrede. Denne Kamp drejede sig umiddelbart hovedsagelig om Finansloven; men middelbart var det en Kamp om, hvorvidt den politiske Magt skulde være hos det brede Folk eller hos Kongen og en social Overklasse.

D. Parlamentarisme.

En stor Forøgelse af Rigsdagens Magt i Forhold til Kongemagten fandt Sted ved Folketingsparlamentarismens Gennembrud i 1901. I det Øjeblik Kongen følger den Skik, at Ministeriet skal være i politisk Overensstemmelse med Folketingets Flertal, har Folketinget faaet en afgørende Indflydelse paa Kongemagtens Udøvelse i dens Helhed, ikke blot m. H. t. Lovgivningen; thi Kongen kan overhovedet kun udøve sin Myndighed gennem sine Ministre, og disse er nu kommet i Afhængighedsforhold til Folketinget, fordi deres Udnævnelse til og Forbliven i Ministerstillingen er afhængig af Folketingets Tillid.

Det omhandlede Afhængighedsforhold vedrører direkte kun Ministrenes Udnævnelse og Afskedigelse. Folketinget fungerer, kan man sige, som Kurationsorgan. Men dette udelukker paa ingen Maade, at Ministrene selvstændigt tager Stilling til de enkelte Anliggender, som henhører under deres Kompetence. Dommere og administrative Tjenestemænd behøver jo heller ikke at savne Selvstændighed i Udøvelsen af deres Kald, fordi en administrativ Myndighed udnævner dem og bestemmer, om de skal forfremmes, for administrative Tjenestemænds Vedkommende tillige, om de skal afskediges. Den stærke Afhængighed, hvori administrative Tjenestemænd befinder sig, beror paa Over- og Underordningsforholdet; men Ministrene er Forvaltningschefer, der ikke staar i noget retligt Underordningsforhold til Folketinget. I Virkeligheden træffer Ministrene da ogsaa i de allerfleste Tilfælde deres Afgørelser uden Intervention fra Folketingets Side, og det er vigtigt at fastholde, at saaledes bør det

¹⁾ Jfr. G. Jellinek S. 705 ff.

være, ogsaa under den parlamentariske Statskik. Paa den anden Side er det naturligvis rigtigt, at parlamentariske Ministre i deres almindelige Syn paa Forvaltningens Opgaver og Anliggender vil være stærkt afhængige af Opfattelserne i Folketinget, først og fremmest hos deres eget Parti. Rigsdagen (nu Folketinget) har ogsaa mere og mere gennem Valg af Medlemmer til Udvalg, Nævn o. lign., som tager Del i Forvaltningsvirksomheden, og gennem Folketingets Finansudvalg skaffet sig Indflydelse paa Afgørelsen af de enkelte Forvaltningsanliggender¹⁾. Men der er ikke Tale om en Forening af den udøvende og den lovgivende Magt, der kan sidestilles med Foreningen af disse to Slags Statsmagt hos Kongen under Enevælden eller f. Eks. hos de »maktägande ständer« under Stændervældet i Sverige²⁾.

Det har ikke overalt været Tilfældet, at den nære Forbindelse mellem Ministre og Folkerepræsentation, som Parlamentarismen er Udtryk for, alene har gjort *Ministrene* afhængige. Udviklingen har i saa Henseende været meget forskellig i de forskellige Lande. I Frankrig medførte Parlamentarismen, at Ministrene ensidigt blev afhængige af Parlamentet, ofte Kastebolde for partipolitiske Machinationer og Luner, idet de paa deres Side ikke har kunnet øve nogen væsentlig Indflydelse paa Parlamentet eller dettes partipolitiske Ledelse. Men i England er det omvendt. Det engelske Kabinet har normalt, saalænge det sidder, helt den politiske Ledelse i Parlamentet.

I Danmark har de parlamentariske Ministerier oftest indtaget en Mellemstilling, idet naturligvis Ministeriets Stilling til Regeringspartiet, Regeringsblokken eller Støttepartierne og disse Partiers Stilling paa Rigsdagen i det enkelte Tilfælde har givet Ministeriet en forskellig Magtstilling. Det sidste Ministerium Stauning havde t. Eks. i visse Perioder en overordentlig stærk Stilling overfor Rigsdagen.

¹⁾ Jfr. *Bent Christensen*, N. a. T. 1953 S. 302—44.

²⁾ Jfr. *Herlitz*, Grunddragen av det svenska statsskickets historie, 1952, S. 161 ff. og *Fredrik Lagerroth*, Levande och dött i frihedstidens statsskick, 1947.

KAPITEL V

MINISTRENE, STATSRAADET OG MINISTERRAADET

I. MINISTRENE SOM ANSVARLIGE LEDERE I STATSSTYRET

A. Det retlige Ansvar.

I den Forfatningsudvikling, som kan føres tilbage til den franske Revolution, møder man overalt et Krav om Ansvar for Udøvelsen af offentlige Hverv¹⁾. Dette Krav har først og fremmest taget Sigte paa den udøvende Magt, særligt dennes øverste Indehavere.

Fastlæggelsen af et retligt Ansvar for Statens øverste Magthavere vil imidlertid stedse frembyde særlige Problemer. I visse Tilfælde vil Gennemførelsen af et saadant Ansvar kunne blive ensbetydende med en Omvæltning i Statsstyret. Og dernæst møder Ansvarets Gennemførelse store praktiske Vanskeligheder. Hvem skal vogte paa Vogterne? Hvem skal fastslaa Ansvaret i det enkelte Tilfælde og fuldbyrde den trufne Afgørelse? De almindelige Politi-, Anklage- og Domsmyndigheder vil aabenbart ofte være uegnede dertil²⁾.

De fleste konstitutionelle Forfatninger indeholder Bestemmelser om disse Ansvarsspørgsmaal, og det er England, der i saa Henseende har tjent som Forbillede. I England anerkendtes fra gammel Tid Sætningen: *the King can do no wrong*, hvilket jo er ensbetydende med, at Kongen er ansvarsfri. En Konsekvens af denne Sætning er det efter engelsk Opfattelse, at en Ordre fra

¹⁾ I Menneske- og Borgerrettighedernes Erklæring af 1789 Art. 15 hedder det: »La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.«

²⁾ Man tænke sig en Politimester iværksætte Undersøgelse og rejse Tiltale for Underretten mod Justitsministeren for en Embedsforsøelse.

Kongen er uden enhver Betydning for den retlige Bedømmelse af en Persons, navnlig en offentlig Funktionærs Handlinger. Paa den anden Side følger det af »the rule of law«, at offentlige Funktionærer fra den laveste til den højeste, herunder ogsaa Ministrene, principielt er underkastet Ansvar efter samme Regler som andre Borgere, og at Ansvaret kan gøres gældende for de almindelige Domstole. For Ministrenes Vedkommende omfatter dette Ansvar ogsaa Handlinger, som er Udslag af Kongemagten, og deres Medvirken ved kongelige Beslutningers Tilblivelse, og da saadan Medvirken næsten altid er nødvendig, bliver Resultatet, at Ministrene allerede efter common law er ansvarlige for hele det øverste Statsstyre, medens Kongen er ansvarsfri.

Imidlertid har man fra gammel Tid i England gennemført et andet Ansvar for Ministre og andre høje Embedsmænd. Fra det 14. Aarhundrede blev det Praksis, at Underhuset kunde anklage Ministre og andre for Overhuset. En saadan Anklage, der kaldes *impeachment*, var paa Grund af Anklagerens og Domstolens ophøjede Stilling i Staten merer effektiv end det Ansvar, der kunde gøres gældende for de almindelige Domstole, og medens dette sidste kun omfattede ulovlige Handlinger, kunde Ministrene ved *impeachment* drages til Ansvar ogsaa for Handlinger, der efter en friere Maalestok maatte betragtes som skadelige for Staten, og Straffen kunde fastsættes arbitrært. Hermed var *impeachment* blevet en Forfølgning af delvis politisk Karakter, hvilket naturligvis hang sammen med Anklagerens og Domstolens politiske Magtstilling ¹⁾.

Denne engelske, forfatningsretlige Praksis blev af stor Betydning ved Udformningen af Forfatningsbestemmelser om Ministeransvaret i de europæiske Fastlandsstater i Slutningen af det 18. og i det 19. Aarhundrede. I Monarkierne blev Statschefen erklæret ansvarsfri, og Ansvaret blev lagt paa Ministrene. I Reglen fik det folkevalgte Kammer Paatalemyndighed, og den dømmen-

¹⁾ Jfr. *Dacey* S. 189 f. og 321 ff., *Keith*, S. 134, 162 f., 243 f. Yderligere kunde Parlamentet, der anses for retlig omnipotent, ved en Beslutning, godkendt af Kongen, straffe hvemsomhelst for en hvilkensomhelst før Beslutningen foretaget Handling (pro re nata) med en hvilkensomhelst Straf. En Beslutning af denne Art, der kaldes *act of attainder* eller *act of pains and penalties*, og er en fuldkommen Sammenblanding af Lovgivningsmagt og Domsmagt, fandt undertiden Anvendelse i Stedet for *impeachment*.

de Myndighed henlagdes enten til Førstekammeret eller dog til en mere eller mindre politisk sammensat Domstol. Undertiden blev der ligesom i England givet Adgang til at paalægge Ansvar efter en friere Maalestok, altsaa udenfor egentlige Lovovertrædelser, og til at anvende arbitrære Straffe ¹⁾). Eksempelvis skal nævnes, at ifølge den norske Grundlov af 1814 § 84 var det Odelstinget, der anklagede, og Rigsretten, bestaaende af Lagtingets Medlemmer tilligemed Højesteret, der dømte. At Ansvaret efter § 30 ogsaa omfatter Handlinger, der »øjensynligen er skadelige for Riget«, og at Lagtingsmedlemmerne udgjorde Rigsrettens Flertal, har gjort det muligt for Odelstinget at udnytte sin Anklagemyndighed i politisk Øjemed ²⁾). Den belgiske Grundlov af 1831 Art. 134 bestemte, at indtil der ved Lov træffes nærmere Bestemmelser, skal Repræsentantskabet have diskretionær Myndighed til at anklage en Minister og Kassationsretten til at dømme, med Bestemmelse af Forseelsen og — med en vis Begrænsning — af Straffen. En Lov som den forudsete er ikke givet; Myndigheden til frit at bestemme Forseelsen og Straffen, der er særligt bemærkelsesværdig, fordi det er den almindelige Højesteret, der dømmer, bestaar derfor endnu.

Det er paa denne forfatningshistoriske Baggrund, at Bestemmelserne i Grl. 1849 om Kongens Ansvarsfrihed og Ministrenes Ansvar maa ses. Disse Bestemmelser ligger paa Linie med den ovenfor skitserede, almindelige Udvikling. Folketinget har Paa-talemyndighed, Rigsretten, bestaaende halvt af Højesteretsdommere, halvt af Landstingsmænd, dømmer, jfr. Grl. 1849 §§ 18, 20 og 72, der i det væsentlige svarer til den indtil Grl. 1953 gældende Ordning.

Da der i Grl. 1849 blev givet Regler om Rigsretsanklage mod Ministre, var det engelske impeachment forlængst gaaet af Brug ³⁾); men Rigsretsanklage blev i Danmark ikke helt uden praktisk Betydning. Selv efter Anerkendelsen af den parlamentariske Regeringsskik har Folketinget rejst og gennemført en Rigsretsanklage. Med Parlamentarismen er dog Ministrenes politiske Ansvar helt traadt i Forgrunden.

¹⁾ Jfr. om de forskellige franske Forfatninger *Esmein* II S. 256 ff.

²⁾ Det var saaledes ved Hjælp af Rigsretsanklage, at Parlamentarismen gennemførtes i Norge, jfr. *Castberg* I S. 293 ff.

³⁾ Det anvendtes sidste Gang i 1805, *Keith* S. 244.

B. Det politiske Ansvar. Parlamentarismen.

Et politisk Ansvar for Lederne i Statsstyret vil altid foreligge, f. s. v. som disses Handlinger og Undladelser bliver Genstand for Vurdering af andre politiske Magthavere og af Folket, og f. s. v. en saadan Vurdering kan udløse Reaktioner, der faar Indvirkning paa vedkommendes politiske eller personlige Stilling. Under en konstitutionel Forfatning er det navnlig Spørgsmaalet om Ministrenes politiske Ansvar overfor Folkerepræsentationen, der frembyder Interesse¹⁾.

Om et saadant politisk Ansvar vil der altid kunne blive Tale, idet Ministrenes Handlinger vil kunne fremkalde Kritik og andre ugunstige Reaktioner fra Folkerepræsentationens Side. Naar Folkerepræsentationen er Medindehaver eller maaske reelt eneste Indehaver af Lovgivningsmagten og Bevillingsmyndigheden, bliver disse Reaktioner særligt effektive, saaledes at Ministrene bliver nødt til at tage vidtgaaende Hensyn til den i Folkerepræsentationen herskende politiske Opfattelse²⁾. En særlig Prægnans antager Ministrenes politiske Ansvar overfor Folkerepræsentationen og dettes Sanktioner under Parlamentarismen, der jo bl. a. gaar ud paa, at Ministeriet skal gaa af, naar det ikke længere er i politisk Overensstemmelse med Folkerepræsentationen.

1. *Parlamentarismens Oprindelse. a. England.* Denne statsretlige Grundsætning eller Regeringsskik har ligesom den sædvanlige konstitutionelle Ordning af Ministrenes retlige Ansvar sin Oprindelse fra England.

Af stor Betydning for Parlamentarismens Gennembrud i England var det, at Kongen efter Revolutionen i 1688 blev langt mere afhængig af Parlamentet end før. Parlamentet fik navnlig forøget Magt over Statens Finanser, og ved den saakaldte Mutiny Act³⁾, der for et Aar ad Gangen gav Hjemmel for Opretholdelse af den militære Disciplin⁴⁾, skabtes der Sikkerhed for Parlamentets aarlige Indkaldelse.

¹⁾ Spørgsmaalet om et Ansvar for Kongens »Raadgivere« var fremme i Stænderforsamlingerne, jfr. *Hans Jensen* II S. 381 f.

²⁾ Se om det indbyrdes Afhængighedsforhold mellem Regeringen og Folkerepræsentationen i U. S. A. og Svejts, uagtet Parlamentarismen ikke her er anerkendt, t. Eks. *Giraud* S. 34—46 og *Ruck* S. 99 f.

³⁾ Nu the Army and Air Force (Annual) Act.

⁴⁾ Jfr. *Dicey* S. 295 ff. og S. 442 f.

Under Huset Hannover styrkedes Kabinettets Stilling, idet Georg I (1714—27), som var uden Kendskab til engelske Forhold, endog til det engelske Sprog¹⁾, ophørte med at deltage i Kabinettets Møder, som ogsaa under de følgende Konger holdtes uden Kongens Nærværelse. Under Georg II (1727—60) skabtes under Walpoles Ledelse af Kabinettet Grundlaget for Stillingen som Premierminister og for Grundsætningen om Kabinettets politiske Enhed. Et Udgangspunkt for den senere Underhusparlamentarisme forelaa f. s. v. ogsaa, som Walpole frigjorde sig for Kongens personlige Ønsker og lagde afgørende Vægt paa Underhusets Tilslutning; men det var mere Kabinettet, der gennem Beherskelse af Vælgerne og Bestikkelse af Underhusets Medlemmer beherskede Underhuset end omvendt Regeringen, der var afhængig af dette. Som et betydningsfuldt Skridt i Retning af Parlamentarismen maa dernæst nævnes W. Pitt den Yngres Ministerium i Aarene, efter at han gennem den berømte Opløsning i 1784 havde skaffet sig Flertal i Underhuset. Fuldt anerkendt blev Parlamentarismen dog først i det 19. Aarhundrede. I 1835 kunde R. Peel udtale, at »efter Forfatningens Praksis, Grundsætninger og Bogstav bør en Regering ikke blive ved at styre, naar det efter et loyalt Forsøg viser sig, at den møder en afgjort Modstand i Underhuset, selvom den som den nuværende har Kongens Tillid og Flertal i Overhuset.«

b. *Frankrig*. I Frankrig trængte Parlamentarismen igennem under Chartet af 1814, idet Ludvig XVIII overvejende omgav sig med Ministre, der var i politisk Overensstemmelse med Deputeretkammeret. I 1829 udnævnte Karl X et udpræget Kampministerium; men Modsætningsforholdet til Deputeretkammeret førte til Julirevolutionen, og under Louis Philip var Ministerierne paany i Overensstemmelse med Deputeretkammerets Flertal. Denne Overensstemmelse tilvejebragtes dog fra 1840 ved, at Kongen, der vilde sætte sine personlige Meninger igennem, i Samarbejde med Guizot beherskede Deputeretkammerets Flertal, hovedsagelig ved Hjælp af et omfattende Bestikkelsessystem.

Forfatningen af 4. November 1848 organiserede for første Gang i Frankrigs Historie Republikken med en Præsident som Statschef; men det var uklart, om man havde tænkt sig den parlamentariske Regerings-skik opretholdt eller ikke-parlamentariske Regeringer som i U. S. A. Forfatningen tillod i og for sig en Udvikling i begge Retninger. Medens

¹⁾ Da Førsteministeren p. d. a. S. ikke kunde Fransk eller Tysk, maatte Kongens Samtaler med ham føres paa Latin, *John Anderson*, N. a. T. 1947 S. 44.

saaledes p. d. e. S. Ministrene havde Adgang til Folkerepræsentationen og kunde være Medlemmer af denne, og medens Præsidentens Beslutninger, bortset fra Udnævnelse og Afskedigelse af Ministre, kun blev gyldige, naar de kontrasignedes af en Minister, var p. d. a. S. Præsidenten ligesaa vel som Ministrene ansvarlig for Regerings- og Forvaltningshandlinger, og Præsidenten havde ikke den med Parlamentarismen sædvanligt forbundne Ret til at opløse Folkerepræsentationen. Louis Napoleon hævdede i et Budskab til Nationalforsamlingen af Oktober 1849, at han var berettiget til frit at vælge og afskedige sine Ministre og til personlig at lede Regeringen; men Stillingen var dog uklar, idet Ministeriets Optræden overfor Forsamlingen ikke svarede til denne Udtalelse. Forfatningen af 14. Januar 1852 var derimod skarpt antiparlamentarisk. Under Kejserdømmet blev der imidlertid indført Forfatningsbestemmelser, som gik i Retning af Parlamentarisme. I de sidste Par Aar af Kejserdømmet anerkendte Napoleon III Parlamentarismen som Regeringsskik, og Forfatningen af 21. Maj 1870 omformede Kejserdømmet til et konstitutionelt Monarki med parlamentarisk Regering.

Forfatningsloven af 25. Februar 1875 forudsætter klart, at Ministrene skal være i Overensstemmelse med Deputeretkammeret eller begge Kamrene, jfr. Art. 6, hvorefter Ministrene er »solidarisk ansvarlige overfor Kamrene for Regeringens almindelige Politik og hver for sig for deres personlige Handlinger«¹⁾. Denne Sætning genfindes i Forfatningen af 1946 Art. 48, hvorefter Ansvaret kun bestaar overfor Nationalforsamlingen, ikke overfor Republikkens Raad. Det parlamentariske Princip er nærmere udformet i Art. 45 samt Art. 49—52.

c. *Andre Lande.* Ogsaa i en Række andre europæiske Lande anerkendtes Parlamentarismen i Løbet af det 19. Aarh. I de nordiske Lande skete det forholdsvis sent. I Norge har Parlamentarismen været anerkendt siden 1884²⁾. I Sverige havde Ministerierne i Aarene 1905—20 i Reglen Støtte hos Partier med Majoritet enten i første eller andet Kammer, og fra 1920 kan Parlamentarismen siges at have været almindelig anerkendt³⁾. I den finske Regeringsform af 17. Juli 1919 § 36 hedder det udtrykkeligt, at Statsraadets Medlemmer bør nyde Rigsdagens Tillid⁴⁾. I mange andre af de efter forrige Verdenskrig givne, republikanske Forfatninger blev Parlamentarismen ligeledes udtrykkeligt fastslaaet, saaledes i den tyske Rigsforfatning af 11 August 1919 Art. 54. Ifølge nogle af disse Efterkrigstidsforfatninger skulde Ministrene ligefrem vælges af Folkerepræsentationen, se saaledes den østrigske Forbundsforfatning af 1. Oktober 1920 Art. 70; men Ministrene skulde alligevel vige for et Mistillidsvotum, se Art. 74.

¹⁾ I Praksis har ogsaa Afstemninger i Senatet adskillige Gange medført Ministeriets Afgang.

²⁾ Jfr. *Castberg* I S. 296.

³⁾ Jfr. *Herlitz*, Grunddragen av det svenska statskickets historie, Stockholm 1946, S. 266—73.

⁴⁾ Se nærmere *K. J. Stålberg*, Parlamentarismen i Finlands statsförfattning, Helsingfors 1927.

2. *Parlamentarismens Udvikling i Danmark. a. Grundloven af 1849.* I Grl. 1849 § 19, 1. Pkt. hedder det ordret som i Grundlovsudkastets § 18, 1. Pkt., at Kongen udnævner og afskediger sine Ministre, og der er ingen Tvivl om, at Grundlovsfædrene her har villet indrømme Kongen en personlig Beføjelse¹⁾, som dog skulde udøves under ministerielt Ansvar. Man gik i det hele taget i den grundlovgivende Rigsforsamling ud fra, at Kongen vilde faa personlig Magt i Statsstyret, hvilket hænger sammen med, at Overgangen fra Enevælde til Folkestyre ikke fandt Sted ved revolutionære Midler, men fredeligt ved en Slags Overenskomst mellem Konge og Folk²⁾. Paa den anden Side savnede Rigsforsamlingen ikke Blik for, at Rigsdagen som Bevillings- og Lovgivningsmyndighed kunde faa stor Indflydelse paa Kongens Udnævnelse af Ministre og navnlig paa disses Forbliven i deres Stillinger³⁾. Et slaaende Eksempel herpaa kom til at foreligge faa Aar efter Grundlovens Givelse ved Ministeriet Ørsteds Afgang i December 1854. Vel fremkaldtes Afgangen ikke direkte af de i Folketing og Landsting vedtagne Mistillidsadresser⁴⁾; men efter at Regeringen ved Opløsningsvalget til Folketinget havde lidt et afgørende Nederlag, trak den sig tilbage⁵⁾.

b. *Kampen for Parlamentarismen under den gennemsete Grundlov*⁶⁾. Det var dog først under Grl. 1866, at det principielle Krav om Ministrenes politiske Overensstemmelse med Rigsdagen eller rettere sagt med Folketinget blev ført frem, nemlig efter Dan- nelsen af »Det forenede Venstre« i 1870 i dettes Fællesudtalelse af 30. Juni 1870⁷⁾. Da det forenede Venstre ved Valget i 1872

¹⁾ Se f. Eks. Rigsfors. Sp. 309—17 og en i Baron C. Zeuthens Dagbog, Danske Magazin 7 R. IV, S. 152 omtalt Udtalelse af Krieger i et hemmeligt Møde, jfr. S. 150.

²⁾ Jfr. *Matzen*, Grundloven og Folkets Selvstyre, 1873, S. 39 f.

³⁾ Bekendt er Finansministerens Udtalelse om, at »det Ministerium, som ikke kan faa de fornødne Skatter bevilgede af Repræsentationen, vil være nødt til at takke af, hvilket fremdeles vil være Tilfældet saalænge, indtil der kommer et Ministerium, som nyder denne Tillid,« Rigsfors. Sp. 2375.

⁴⁾ Jfr. Rttd. 5 Sess. F. Sp. 5281—82, L. Sp. 2385—86.

⁵⁾ Jfr. *Neergaard* I S. 956 ff.

⁶⁾ Med det følgende kan sammenholdes de udførlige Oplysninger hos *Jens Himmelstrup*, Den provisoriske Lovgivning i Danmark, 1948.

⁷⁾ Det hedder i denne Udtalelse: »Folketinget har . . . ubeskaaret bevaret sin Hovedindflydelse paa den for Regeringens Førelse aldeles nød-

havde faaet Flertal i Folketinget, rejstes Kravet med særlig Styrke; men det mødte skarp Modstand fra Kongen og Lands-tinget ¹⁾. I Foraaret 1873 gjorde Venstres Ledelse Forsøg paa at faa Finanslovsforslaget forkastet i Folketinget for derved at gennemtvinge Ministeriets Afgang; men Partiet veg tilbage herfor, og da Folketinget i det følgende Efteraar virkelig forkastede Finanslovsforslaget, og Regeringen derpaa opløste Folketinget, og Valget gav et for Venstre ugunstigt Resultat, opgav Venstre sin Modstand mod Finansloven. I Foraaret 1875 kom det paany til Konflikt om Finansloven, som først gennemførtes, efter at Ministeriet havde lovet at gaa af, naar Vedtagelsen var sket.

Dette var f. s. v. en Sejr for Venstres Krav; men under det følgende i Juni 1875 udnævnte Ministerium, hvis Chef var Estrup, tilspidsedes Kampen om Parlamentarismen. Ved Valget i April 1876 havde Venstre stor Fremgang, og i Foraaret 1877 kom det paa nogle mindre væsentlige Punkter til en uløselig Konflikt om Finansloven. Rigsdagen hjemsendtes, og den 12. April 1877 udstedte Regeringen under Paaberaabelse af Grl. § 25 en provisorisk Finanslov ²⁾. I de følgende Aar, der prægedes af Splittelse indenfor Venstre, lykkedes det Regeringen at faa Finansloven vedtaget i begge Ting; men i Marts 1885 blev Finanslovkonflikten igen uløselig, og den 1. April 1885 udstedtes en provisorisk Finanslov. I de følgende Aar, indtil Forliget i Marts 1894, maatte Regeringen tage sin Tilflugt til provisoriske Finanslove.

Naar Venstres Forsøg paa at gennemtvinge Parlamentarismen ved Hjælp af Finanslovnægtelse saaledes mislykkedes, skyldtes

vendige Lov, Finansloven med tilhørende Bevillingslove. Denne grundlovmæssige Forret giver Folketinget Magt til at umuliggøre enhver Regerings Bestaaen, som vil modsætte sig dets Bestræbelser, og saaledes efterhaanden at indføre som Regel, at Regeringen til enhver given Tid repræsenterer de Anskuelse, som deles af Folketingets Flertal, hvilket med andre Ord er Gennemførelsen af den palamentariske Regeringsform».

¹⁾ Se t. Eks. Folketingets Adresse til Kongen af 31. Marts 1873, Rtid. 1872—73 Till. C Sp. 211—214, hvori der tales om »Opfyldelsen af det konstitutionelle Monarkis nødvendige Krav, at Regeringen er i Overensstemmelse med det af den almindelige Valgret udgaaede Ting«, og Landstingets Modadresse af 2. April s. A., Rtid. 1872—73 C Sp. 223—24. Adresserne samt Kongens Svar findes i Min. Tid. 1873 B S. 175—77.

²⁾ Den udførlige Indstilling til Kongen om Udfærdigelsen er aftrykt i Noter i Suppl. til Lovsamlingen 1877 S. 235 ff.

det for det første Regeringens dristige Benyttelse af Grl. § 25 som Hjemmel for provisoriske Finanslove. Saadanne Finanslove var vistnok grundlovstridige — Spørgsmaalet skal ikke her gøres til Genstand for nærmere Prøvelse — men politisk var det, trods den tunge Beskyldning for Grundlovsbrud, af stor Betydning, at Regeringen i alt Fald med et Skin af Ret og med Støtte af saa fremragende Jurister som Nellemann, Matzen og Goos kunde gribe til denne Udvej. Men dernæst var ogsaa Grundlovens Bestemmelser om Rigsrettens Sammensætning af afgørende Betydning. Rigsretten bestod af Højesterets Medlemmer og et tilsvarende Antal Landstingsmænd, og man ansaa det for givet, at Rigsrettens Flertal, der politisk stod paa Regeringens og Landstingets Side, vilde godkende de provisoriske Finanslove. Medens derfor Rigsretsanklage i Norge blev det Middel, hvorved Stortingets Flertal bragte Parlamentarismen til Sejr, vilde Rigsretsanklage mod Ministeriet Estrup for Udfærdigelse af de provisoriske Finanslove antagelig have været virkningsløs¹⁾.

Heller ikke det politiske Forlig i Foraaret 1894 førte til nogen Anerkendelse af Parlamentarismen. Forligstilhængerne indenfor Venstre mente at have faaet Sikkerhed for Ministeriet Estrups Afgang — Estrup selv udtalte, at Forliget vilde bringe ham Udsigt til at befris for hans Stillings Besvær — og i August 1894, altsaa først efter nogle Maaneders Tøven, traadte Ministeriet ogsaa tilbage; men Ministeriet Reedtz-Thott, som fulgte efter, var et rent Højreministerium, hvis fleste Medlemmer iøvrigt, til stor Skuffelse for Venstres Forligsforhandlere, overtoges fra Ministeriet Estrup. Krav om et folketingsparlamentarisk Ministerium, altsaa et Venstreministerium, havde man fra Venstres Side ikke turdet fremsætte. Man var klar over, at et saadant Krav vilde have bragt Forligsforhandlingerne til at strandes²⁾.

c. *Systemskiftet og Tiden derefter.* Først efter at Valget i April 1901 havde bragt Venstrereformpartiet, der efter Valget i 1895 var dannet af Venstres Forligsmodstandere, en meget stærk Fremgang og halveret Folketingets Højre, blev det klart, at der vilde komme et »Systemskifte«, og den 24. Juli 1901 afløstes Ministeriet Sehested af Ministeriet Deuntzer, hvis Medlemmer til-

¹⁾ Om Højesterets Stilling til provisoriske Love, se *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 180 ff. og *Poul Andersen*, Den danske Rigsdag V S. 538—41.

²⁾ Jfr. *N. Neergaard*, Erindringer, 1935, S. 327 f.

hørte Venstrereformpartiet. Folkeparlamentarismen, som hermed vandt Indgang i dansk Forfatningsliv, har siden den Tid været anerkendt som politisk Grundsætning.

I 1920 blev der som anført ovenfor S. 70 stillet Forslag om en Grundlovsbestemmelse, der fastslog Folketingsparlamentarismen, utvivlsomt under Indtryk af Paaskekrisen; men Forslaget blev ikke gennemført.

Under Forhandlingerne om Grl. 1953 var der imidlertid Enighed om, at Folketingsparlamentarismen burde grundlovsfæstes. Adskillige dertil sigtende Udkast blev drøftet i Forfatningskommissionen. Det blev navnlig overvejet, om et Ministerium ikke blot skal vige sin Plads, naar Folketinget udtaler Mistillid til det, men tillige ved sin Udnævnelse have en Tillidserklæring fra Folketingets Side eller dog fremstille sig for Folketinget uden at modtage et Mistillidsvotum. Resultatet blev, at alene en Bestemmelse af det førstnævnte Indhold bragtes i Forslag af Kommissionen og fandt Optagelse i Grundloven.

Et særligt Kapitel i dansk Parlamentarismes Historie udgør den saakaldte Paaskekrise i 1920¹⁾. Efter at Oppositionspartierne samt en radikal og en socialdemokratisk Folketingsmand havde krævet nyt Valg til Folketinget, afskedigede Kongen efter visse politiske Tilskyndelser den 29. Marts 1920 Ministeriet Zahle, uden Medvirken af nogen Minister og uden at der i Folketinget var foretaget nogen Afstemning, der gik Ministeriet imod, og Dagen efter udnævnte han et Forretningsministerium, Ministeriet Liebe. Det umiddelbare Øjemed med Kongens Indgriben var Udskrivning af Valg til Folketinget, der besluttedes i Statsraadet den 31. Marts. Til Begrundelse for Afskedigelsen anførte Kongen, at Folketinget ikke længere var i Overensstemmelse med Folkets Vilje²⁾.

Naar Kongens Afskedigelse af Ministeriet Zahle blev karakteriseret som Forfatningsbrud og Statskup³⁾, var dette formentlig, saafremt Udtrykkene skal tages i statsretlig Forstand, urig-

¹⁾ Jfr. herom *Frantz W. Wøndt*, Den danske Rigsdag II S. 379—89, *Thorkild Røvsing* i *Tilskueren* 1926 S. 1 ff. og *Ove Rode* samme Sted 1926 S. 73 ff., 145 ff. og 293 ff. De vigtigste offentliggjorte Aktstykker er aftrykt i *Raarb.* 1919—20 S. 37 ff.

²⁾ Jfr. *Raarb.* 1919—20 S. 40.

³⁾ Se vedrørende det radikale Venstres og Socialdemokratiets Opfattelse *Raarb.* 1919—20 S. 41—46.

tigt, allerede fordi Folketingsparlamentarismen ikke var forfatningsmæssig Sædvaneret. Spørger man, om Afskedigelsen var i Strid med parlamentarisk Statsskik, maa Svaret blive usikkert, fordi denne Statsskik ikke overalt er af helt samme Indhold, og der ikke i Danmark havde fæstnet sig en bestemt politisk Opfattelse vedrørende Kongens Beføjelse til personlig, men under ministerielt Ansvar, at afskedige et Ministerium for derefter at opløse et Folketing, hvis politiske Overensstemmelse med Vælgerne han har Grund til at betvivle ¹⁾. I England er en saadan Beføjelse ikke blevet anset for stridende mod Parlamentarismen ²⁾.

Ministeriet Friis, der den 5. April 1920 afløste Ministeriet Liebe, bestod overvejende af Embedsmænd, men udnævntes med Tilslutning fra alle Partier ³⁾, og det efter Valget den 26. April udnævnte Ministerium Neergaard havde almindelig parlamentarisk Basis.

Noget bestemt Krav til den politiske Tilkendegivelse, der bliver bestemmende for et Ministeriums Afgang eller Udnævnelse, har ikke fæstnet sig i Praksis. Kun en enkelt Gang er Ministerkrisen blevet fremkaldt af et udtrykkeligt Mistillidsvotum, nemlig i Oktober 1909, da Ministeriet Holstein-Ledreborg afløstes af Ministeriet Zahle. Undertiden er det en for Ministeriet ugunstig Afstemning i Folketinget, der umiddelbart har fremkaldt Ministeriets Afgang, saaledes i Sommeren 1909, da Ministeriet Neergaard gik af paa Grund af en Afstemning om Forsvarslovene og afløstes af Ministeriet Holstein-Ledreborg, samt i Oktober 1950, da Ministeriet Hans Hedtoft efter Vedtagelsen af en Dagsorden i Folketinget traadte tilbage og afløstes af Ministeriet Erik Eriksen. Oftest er det Resultatet af et Folketingsvalg, der umiddelbart er blevet afgørende, saaledes Valget i Maj 1910, hvorefter Ministeriet Zahle afløstes af Ministeriet Berntsen, Valget i Maj 1913, hvorefter Ministeriet Berntsen afløstes af Ministeriet Zahle, Valget i April 1924, hvorefter Ministeriet Neergaard afløstes af Ministeriet Stauning, Valget i December 1926, hvorefter Ministeriet Stauning afløstes af Ministeriet Madsen-Mygdal, Valget i

¹⁾ Det konservative Folkeparti og Venstre udtalte i Modsætning til det radikale Venstre og Socialdemokratiet, at Kongen ikke havde handlet uparlamentarisk, se Raarb. 1919—20 S. 43 og 44 f.

²⁾ Jfr. *Keith* S. 6 og 51, *Dacey* S. 428 ff., og *Berlin*, Opløsningsretten S. 23 og 185.

³⁾ Jfr. Raarb. 1919—20 S. 54.

April 1929, hvorefter Ministeriet Madsen-Mygdal afløstes af Ministeriet Stauning, Valget i Oktober 1945, hvorefter Ministeriet Buhl afløstes af Ministeriet Knud Kristensen, Valget i Oktober 1947, hvorefter Ministeriet Knud Kristensen trods stor Fremgang ved Valget traadte tilbage, fordi der ikke i det ny Folkeeting var Basis for Statsministerens Sydslesvigspolitik, og afløstes af Ministeriet Hans Hedtoft, Valget i September 1953, hvorefter Ministeriet Erik Eriksen afløstes af Ministeriet Hans Hedtoft.

Indtil 1908 havde Ministerierne af Venstrereformpartiet Etpartiflertal i Folketinget, og endnu Ministeriet Neergaard af 1908 havde Tilslutning fra Venstrereformpartiet, der udgjorde nøjagtig Halvdelen af Folketingets Medlemmer, samt fra ni Moderate. De senere Ministerier har været Mindretalsministerier eller Koalitionsministerier ¹⁾). Under den anden Verdenskrig øvede den tyske Besættelsesmagt Indflydelse ved Udnævnelsen af Ministre.

Under parlamentarisk Statsskik kan naturligvis ogsaa andre Omstændigheder end politiske Tilkendegivelser fra Folketinget eller Vælgerne hidføre en Ministerkrise. Da saaledes Ministeriet Christensen i 1905 traadte i Stedet for Ministeriet Deuntzer, skyldtes dette Uenighed indenfor det sidstnævnte Ministerium, og da Ministeriet Neergaard i 1908 afløste Ministeriet Christensen, skyldtes dette Albertiaffæren.

II. UDNÆVNELSE OG AFSKEDIGELSE AF MINISTRE MINISTRENES TJENSTLIGE STILLING

A. Udnævnelse og Afskedigelse.

1. *Udnævnelse. a. Kompetencen hos Kongen.* Naar det i Grl. § 14 hedder, at Kongen udnævner Statsministeren og de øvrige Ministre, kan denne Beføjelse ikke helt eller delvis fratages ham ved Lov og henlægges til andre Statsmyndigheder. En Lov kan t. Eks. ikke bestemme, at Ministrene vælges af Folketinget, eller at Kongens Udnævnelse af Kirkeministeren skal have Tilslutning fra et kirkeligt Raad.

¹⁾ Om Mindretalsregeringer, se Reuterskjöld i T. f. R. 1931 S. 131 ff., og Brusewitz i Statsvetenskaplig Tidskrift 1929 S. 323 ff.

b. *Habilitetsbetingelser*. Grl. § 14 indeholder ikke blot en Kompetenceregulering; den hjemler tillige Kongen en fra Lovgivningsmagtens Side urørlig Frihed ved Udnævnelsen af Ministre. Det vilde ikke være stemmende med Grundloven, om en almindelig Lov t. Eks. fastsatte, at kun Personer over 40 Aar eller kun Personer med en Universitetsseksamen kan blive Ministre. Noget andet er, at baade et Ministerium og den enkelte Minister efter det nu grundlovfæstede parlamentariske Princip, jfr. nedenfor, maa vige for et Mistillidsvotum fra Folketinget, og at Kongen derfor vil være nødt til ved Udnævnelserne at rette sig efter de politiske Forhold i Folketinget.

Af det anførte følger, at der, bortset fra det parlamentariske Princip, ikke kan gælde andre Betingelser for Adgangen til at blive Minister end dem, der har fundet Udtryk i Grundloven, eller tør anses for forudsat i denne ¹⁾). Tjenestemandslovens § 6, 5. og 6. Stk. vedrørende Alder og Helbred bliver allerede af den Grund uden Betydning.

En grundlovmæssig Betingelse for Adgangen til at blive Minister er det formentlig, at vedkommende har dansk Indfødsret, idet Bestemmelsen i Grl. § 27 analogt maa finde Anvendelse. Idet Kravet om dansk Indfødsret saaledes beror paa Grundloven, kan det ikke ophæves ved almindelig Lov. Det er ikke — som efter den svenske Regeringsforms § 4 — nødvendigt, at Indfødsretten er erhvervet ved Fødselen.

Andre Betingelser end den foran nævnte kan ikke udledes af Grundlovens positive Bestemmelser; men det maa anses for forudsat, at Ministre skal være myndige — 21 Aar og ikke umyndiggjorte — samt uberygtede. I 1849 gik man naturligvis ud fra, at Ministrene stedse vilde være Mænd; men en grundlovmæssig Forudsætning desangaaende havde højest det Indhold, at Kvinder var udelukket fra Ministerstillingen, saalænge de ikke havde Adgang til andre Statsemtøer. Efter at Uligheden mellem Mænd og Kvinder i saa Henseende er blevet ophævet ved Lov Nr. 100 af 4. Marts 1921, er det da ogsaa ofte forekommet, at Kvinder har været Ministre.

¹⁾ Det er formentlig derfor principielt urigtigt, naar *Matzen* II S. 79 hævder, at de almindelige Regler angaaende Betingelserne for overhovedet at kunne udnævnes til Embedsmand ogsaa gælder for Ministre. Som *Matzen Berlin* I S. 296 og *Holck* I S. 166.

Medens Kongen og Rigsforstanderen skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke, se Grl. § 6 og Lov Nr. 25 af 11. Februar 1871 § 5, opstiller Grundloven ikke religiøse eller kirkelige Betingelser for Adgangen til at blive Minister. Om det — som sædvanlig antaget — efter Sagens Natur gælder, at Kirkeministeren maa bekende sig til den evangelisk-lutherske Lære, synes tvivlsomt. Kravet, der kun kan være af formel Karakter, er rimeligt baade fra et kirkeligt og fra et almindeligt politisk Synspunkt, og det har vistnok hidtil været opfyldt; men det har næppe grundlovmæssig Gyldighed. Noget andet er, at Grl. § 70, hvorefter ingen paa Grund af sin Trosbekendelse eller Afstamning kan berøves Adgang til den fulde Nydelse af borgerlige og politiske Rettigheder, selvfølgelig ikke er til Hinder for, at Kongen principielt undgaar at udnævne Kirkeministre, der ikke bekender sig til den evangelisk-lutherske Lære.

En særlig Sagkundskab eller Uddannelse er ikke ifølge Grundloven nogen Betingelse for Adgangen til at blive Minister, og en almindelig Lov kan, som foran nævnt, ikke stille Krav herom. Justitsministeren har hidtil altid haft juridisk Uddannelse¹⁾.

Før 1913 kunde ifølge den norske Grundlovs § 62 Medlemmer af Statsraadet ikke vælges til Medlemmer af Stortinget²⁾; men en tilsvarende Regel har aldrig været gældende hos os. Danske Ministre har netop oftest tillige været Medlemmer af Rigsdagen (nu Folketinget); men de behøver hverken at være³⁾ eller at have været det. Det er end ikke en Betingelse, at de har Valgret eller Valgbarhed til Folketinget.

¹⁾ Ifølge den finske Regeringsforms § 36 skal Justitsministeren og mindst en af de andre Ministre være retskyndige. — I det af Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala som Nr. IV udgivne Skrift: De nordiska ländernas statsråd. Studier över deras sociala sammansättning, undersøges bl. a., hvorvidt Ministrene i de nordiske Lande har været i Besiddelse af særlig Sagkundskab, se for Danmarks Vedkommende S. 137 ff.

²⁾ Ifølge en Grundlovsændring af 1913 kan de nok vælges, men ikke »tage Plads i Stortinget«.

³⁾ At dette er foreneligt med Parlamentarismen beror paa, at Ministrene som saadanne ifølge Grl. § 40 har Adgang til Folketinget. Det tilsvarende gælder ikke i England. En Minister har her kun Adgang til det af Parlamentets Huse, hvoraf han er Medlem. Ofte er da Understatssekretæren Medlem af det andet Hus, for at det paagældende Fagministerium kan være repræsenteret i begge Huse.

c. *Kontrasignatur*. Da Kongens Udnævnelse af en Minister er en Regeringshandling, maa den ifølge Grl. § 14, 3. Pkt. medunderskrives af en Minister. For en naturlig Forstaaelse kan dette kun betyde, at Udnævnelsen skal medunderskrives af en Person, som er Minister i det Øjeblik, han underskriver, altsaa ikke en kommende Minister. Men Grundloven kræver ikke, at det skal være Statsministeren, der underskriver. I Praksis er det imidlertid baade ved Udnævnelser og Afskedigelser Statsministeren, der medunderskriver. Dette frembyder ikke noget Problem, naar kun en enkelt af de almindelige Ministre afløses af en anden. Men naar hele Ministeriet gaar af, har man rejst det Spørgsmaal, om Underskrifterne skal meddeles af den afgaaende eller den tiltrædende Statsminister. I en lang Aarrække har det været Praksis, at den tiltrædende Statsminister (Konseilspræsident) kontrasignerer baade alle Afskedigelserne og alle Udnævnelserne.

Holder man paa, at Underskriften skal meddeles af den hidtidige Statsminister eller overhovedet af en hidtidig Minister, kan det tænkes, at Kongen ikke kan faa udnævnt noget nyt Ministerium, fordi ingen hidtidig Minister vil medvirke dertil¹⁾, og undertiden har man ment, at naar et Ministerium saaledes maa medvirke til sin egen Afgang, ligger der heri en Garanti for Overholdelsen af Parlamentarismen²⁾. Det er dog klart, at en saadan Ordning ogsaa kan virke antiparlamentarisk, saa sandt som Parlamentarismens Medfør ligesaa vel kan være et nyt Ministerium som Bevarelse af et siddende.

Spørgsmaalet, om Kontrasignaturen skal meddeles af den afgaaende eller den tiltrædende Statsminister, blev drøftet i Forfatningskommissionen, uden at Kommissionen stillede Forslag om en Ændring af den bestaaende Praksis.

¹⁾ I Frankrig, hvor den hidtidige Konseilspræsident kontrasignerer Udnævnelsen af sin Efterfølger, jfr. *Esmein* II S. 232, er Vanskeligheden aldrig opstaaet, se *Barthélemy* S. 318. *Castberg* I S. 322 ff. mener, at den norske Grundlovs § 31 maa fortolkes indskrænkende, saaledes at Kongens Udnævnelser og Afskedigelser af Statsraadets Medlemmer er gyldige uden Kontrasignatur. En saadan Undtagelse var udtrykkelig gjort i den franske Forfatning af 4. November 1848 Art. 67. I Finland kontrasignerer Præsidentens Beslutning om totalt Ministerskifte ikke af nogen Minister, men af en Tjenestemand, jfr. *Ståhlberg* S. 71 f. og *Björkstén* S. 172.

²⁾ Jfr. *Castberg* I S. 322.

d. *Ministeriet som politisk Kollegium*. Hvis Kongen var Statens ansvarlige, personlige Leder, der ene Mand havde den højeste Myndighed indenfor Regeringens og Forvaltningens forskellige Grene, vilde der heri ligge en Garanti for Enhed i Statsstyret. Thi det maatte da paahvile ham at koordinere de ham underordnede Myndigheders Virksomhed, saaledes at disse Myndigheder ikke modvirker hinandens Bestræbelser, men tværtimod samvirker og følger fælles Retningslinier ved Afgørelsen af alle væsentlige Anliggender. Naar den øverste Statsledelse derimod reelt udøves af en Flerhed af Personer, nemlig Ministrene, bliver det et politisk og statsretligt Problem, hvorledes trods Flerheden af Statsledere Enhed og fælles Retningslinier i Statsstyret kan sikres.

I Grl. 1866 og 1915 § 16, 3. og 5. Pkt. var det forudsat, at en af Ministrene i sin Egenskab af Statsminister (Konseilspræsident) er Ministeriets Chef; men udover Forsædet i Ministerraadet var der ikke tillagt Statsministeren særlige Beføjelser ¹⁾. Grl. 1953 nævner nu Statsministeren i en lang Række Bestemmelser, se §§ 14, 15, 18, 32, 38, 39, 42, som klart forudsætter, at Statsministeren har den øverste politiske Ledelse. Foruden Ministerraadet, som ikke har spillet nogen praktisk Rolle, anordner Grundloven et kollegialt Sammentræde af Ministrene i Statsraadet. En her stedfindende Raadslagning vil naturligvis kunne føre til, at de enkelte Ministre bøjer sig ind under en fælles Retningslinie; men statsretligt er Ministrene i Statsraadet enkeltvis Kongens Raadgivere, og der kan ikke tages nogen for den enkelte Minister bindende Flertalsbeslutning.

Foruden ved Statsministerens politiske Ledelse er Enhed og fælles Retningslinier i Statsstyret trods Flerheden af Ministre sikret gennem Ministeriets Sammensætning af Personer, der har en fælles politisk Indstilling. Dette Fællesskab kan være mere eller mindre fuldkomment, alt eftersom der er Tale om et Etpartiministerium eller et Koalitionsministerium; men et vist Grundlag for Samarbejde vil under alle Omstændigheder foreligge.

¹⁾ I England, hvor Kabinettet siden det 18. Aarhundrede faktisk har haft en permanent Leder (t. Eks. Walpole under Georg II, Pitt under Georg III), fik Stillingen som Premierminister først legal Anerkendelse i 1905, da en kgl. Proklamation gav ham Rang efter bl. a. Ærkebiskoppen af Canterbury og Ærkebiskoppen af York.

Nødvendigheden heraf har medført, at der ved Udnævnelsen af Ministre følges en Fremgangsmaade, som har til Formaal fra først af at sikre dette Grundlags Tilstedeværelse. For det første sker Udnævnelserne af de forskellige Ministre i Reglen samtidigt. Dette skyldes ganske vist oftest den Omstændighed, at det politiske, parlamentariske Ansvar rammer alle Ministrene under et, saaledes at alle Ministerstillingerne bliver ledige paa samme Tidspunkt; men selv hvor det politiske Ansvar ikke rammer alle Ministrene, sker Rekonstruktionen, i alt Fald hvis der skal udnævnes en ny Statsminister, paa den Maade, at alle Ministerstillingerne reelt betragtes som ledige¹⁾. Naar der saaledes er fri Bane, vil der være størst Mulighed for at sammensætte et politisk homogent Ministerium.

Men dernæst sker Sættningen af et Ministerium under den kommende Statsministers Medvirken, idet Kongen plejer at anmode den Person, som den politiske Situation har stillet i Forgrunden, om at »danne Ministerium«, d. v. s. overtage Ledelsen i det ny Ministerium og gøre Forslag om dets øvrige Medlemmer. Den designerede Statsminister opstiller da efter at have forhandlet med sit Parti, eventuelt ogsaa andre Partier, og med de Personer, som han ønsker skal indtræde i Ministeriet, en »Ministerliste«, som han forelægger Kongen, der under normale Forhold vil tiltræde Forslaget. Det er klart, at denne Fremgangsmaade, hvorefter Ministeriets Sættning reelt bestemmes af eller dog tiltrædes af dets fremtidige Chef, i høj Grad begünstiger en for det fremtidige Samarbejde heldig Sættning af Ministeriet.

2. *Afskedigelse. a. Kompetencen hos Kongen. Fri Afskedigelsesret.* Den Kongen ved Grl. § 14 tillagte Beføjelse til at afskedige Ministrene kan ikke fratages ham eller indskrænkes ved en almindelig Lov. En saadan Lov vilde t. Eks. ikke kunne henlægge Afskedigelsesretten til Folketinget eller bestemme, at Kongen kun kan afskedige Ministrene med Folketingets Samtykke. Det er dernæst givet, at en Lov ikke kan opstille materielle Betingelser for Kongens Afskedigelsesret, f. Eks. bestemme, at en Mini-

¹⁾ Se t. Eks. Meddelelse om Udnævnelse af et nyt Ministerium af 14. Januar 1905. Om den kgl. Resolution, som her, gaar ud paa, at visse Ministre skal forblive i deres Stillinger, eller de afskediges og genudnævnes, er naturligvis reelt det samme.

ster kun kan afskediges paa Grund af Tjenesteforseelse eller strafbart Forhold.

Ifølge Grl. 1953 § 15, 1. Stk. kan ingen Minister forblive i sit Embede, efter at Folketinget har udtalt sin Mistillid til ham, og i Paragraffens 2. Stk., 1. Pkt. hedder det, at udtaler Folketinget sin Mistillid til Statsministeren, skal denne begære Ministeriets Afsked, medmindre Nyvalg udskrives. Det maa antages, at ogsaa en enkelt Minister, til hvem Folketinget har udtalt Mistillid, er forpligtet til at begære sig afskediget.

I ingen af de to Bestemmelser er der Tale om, at Folketinget statsretligt kan afskedige en Minister eller Ministrene. Kompetencen hertil tilkommer i H. t. § 14 alene Kongen. Saalænge en Minister ikke er afskediget af Kongen, er han Indehaver af sit Embede, ogsaa om han har indgivet sin Afskedsbegæring.

Naar det i § 15, 2. Stk., 1. Pkt. siges, at Statsministeren skal begære Ministeriets Afsked, ligger der heri en legal Fuldmagt for ham til at handle paa de andre Ministres Vegne. Et saadant Fuldmagtssynspunkt har imidlertid ingen Betydning. Afskedigelsen vil under alle Omstændigheder være retsgyldig og først være retsgyldig, naar den er udtalt i en kontrasigneret kgl. Resolution, og efter Reglerne om Pension og Ventepenge i Lov Nr. 198 af 16. Juli 1927, jfr. Lov Nr. 403 af 12. Juli 1946, er det uden Betydning, om en Minister er afskediget efter eller uden Ansøgning.

En Tilsidesættelse af Pligten til at indgive Afskedsbegæring vil naturligvis faa alvorlige politiske Følger. I retlig Henseende vil der foreligge et i H. t. Straffelovens § 156 strafbart Forhold; men Straffen kan kun ikendes af Rigsretten.

Medens som ovenfor nævnt hverken et Mistillidsvotum eller en Afskedsbegæring bringer Ministerhvervet til Ophør, medfører begge Dele i H. t. § 15, 2. Stk., 2. Pkt. en Ændring i Ministrenes retlige Status.

Allerede tidligere var det almindeligt, at Kongen ved et Ministeriums Tilbage træden anmodede Ministrene om at fungere indtil Udnævnelser af et nyt Ministerium. Hertil var Ministrene forpligtet, idet de lige indtil Afskedigelsen, der som tidligere nævnt først fandt Sted ved det ny Ministeriums Udnævnelse, var Indehavere af deres Embeder¹⁾. Der gjaldt ikke nogen sær-

¹⁾ Det var derfor ulovligt, naar Ministeriet Zahle i 1920 undslog sig fra at fungere, se Raarb. 1919—20 S. 39.

lig formel Begrænsning af fungerende Ministres Beføjelser; men i Praksis indskrænkede de sig naturligvis til Varetagelse af løbende Sager.

Grl. § 15, 2. Stk., 2. Pkt. fastslaaer nu udtrykkeligt Pligten til at fungere, indtil et nyt Ministerium er udnævnt. Dertil føjes i 3. Pkt., at fungerende Ministre i deres Embede kun kan foretage sig, hvad der er fornødent til Embedsforretningernes uforstyrrede Førelse.

Til § 15, 1. Stk. vedrørende Mistillidsvotum til den enkelte Minister er ikke knyttet nogen Bestemmelse som den foran omhandlede; men det tør antages, at der om en Minister, som har faaet et Mistillidsvotum eller har begæret sig afskediget, gælder det samme som i H. t. § 15, 2. Stk. 2. Pkt.

Et Ministerium er ikke forpligtet til at træde tilbage efter et Mistillidsvotum til Statsministeren, hvis ny Valg udskrives, jfr. nedenfor S. 283 ff. Det vil i saa Fald komme til at bero paa Valgets Udfald, om Ministeriet kan fortsætte.

Uanset Grl. § 14 kan der ved Lov gives Bestemmelser, hvorefter Rigsretten, naar en Minister er under Tiltale, kan eller skal træffe en Afgørelse, som medfører Ministerstillingens Ophør. Dengang Embedsfortabelse i H. t. Straffeloven af 10. Februar 1866 var foreskrevet som Straf for visse Embedsforbrydelser, antoges det saaledes, at denne Straf ogsaa kunde ikendes en Minister af Rigsretten, saaledes at Ministeren derved eo ipso ophørte med at være Minister¹⁾. Det tilsvarende maatte ogsaa gælde om Frakendelse af de borgerlige Rettigheder i H. t. Strfl. 1930 § 78²⁾. Og naar ifølge Strfl. 1930 § 79, jfr. Lov Nr. 88 af 15. Marts 1939

¹⁾ Jfn *Matzen* II S. 88. I dansk Praksis er det ikke forekommet, at en Rigsretsdom har bragt en Ministerstilling til Ophør, allerede fordi alle de forekomne Rigsretssager har været rejst mod forhenværende Ministre. Den norske Rigsret dømte derimod i 1884 Medlemmerne af Ministeriet Selmer til Embedsfortabelse (se Dokumenter, indgivet til Stortinget, 1930, Nr. 1, der indeholder Voteringerne i Rigsretterne 1814—1884, S. 109 ff.), og ifølge den norske Lov om Straf for Handlinger, som paatales ved Rigsret, af 5. Februar 1932 § 2 kan Tab af offentlig Tjeneste idømmes for ethvert strafbart Forhold, som paatales ved Rigsret. Den danske Lov om Ministrenes Ansvarlighed Nr. 92 af 15. Marts 1939, der ikke kom til at træde i Kraft, jfr. dens § 12, indeholdt intet om Embedsfortabelse som Straf eller som Følge af en Straffedom.

²⁾ Denne Bestemmelse blev ophævet ved Lov Nr. 88 af 15. Marts 1939 § 1.

§ 1, Retten til at udøve Kald eller Erhverv under visse Betingelser kunde frakendes den tiltalte, kunde Rigsretten ogsaa bringe denne Bestemmelse til Anvendelse paa en Minister. Derimod omfatter Strfl. § 79 i den ved Lov Nr. 286 af 18. Juni 1951 § 1 givne Affattelse ikke Ministre.

Om en Lov vil kunne tillægge en almindelig Domstol Beføjelse til at ikende en Minister Embedsfortabelse som Straf for en Forbrydelse, som ikke henhører under Rigsrettens Kompetence, eller som Retsfølge af en saadan Straf, er tvivlsomt. Da Spørgsmaalet er uden praktisk Betydning, skal det ikke her forfølges videre.

Ifølge Tjenestemandslovens § 8, 2. Stk. har Tjenestemænd Krav paa tre Maaneders Varsel, naar de afskediges uden Ansøgning; men en Lov kunde ikke uden at komme i Strid med Grl. § 14 indføre en tilsvarende Bestemmelse for Ministre. Ej heller vilde vistnok en Lov kunne binde Kongen til at følge en bestemt Fremgangsmaade ved Afskedigelsen af sine Ministre, se derimod Tjenestemandslovens § 8, 4. og 5. Stk. Om den grundlovmæssigt nødvendige Kontrasignatur ved Afskedigelse af Ministre er det fornødne bemærket ovenfor.

b. *Afskedigelsesgrunde.* Afskedigelse af Ministre kan finde Sted efter eller uden Ansøgning, og man plejer at fremhæve, at en Minister ikke er forpligtet til at forblive i sin Stilling længere, end han selv vil ¹⁾). Dette er dog kun rigtigt i politisk Forstand. Statsretligt kan en Minister ikke rent ensidigt bringe sin Stilling til Ophør; først naar Ministerens Afskedsansøgning imødekommes ved Kongens af en Minister kontrasignerede Afskedsresolution, ophører hans Egenskab af Minister. Man kan ikke engang sige, at Kongen er statsretlig forpligtet til (straks) at imødekomme en Afskedsansøgning, medmindre der foreligger et Mistilidsvotum fra Folketinget, jfr. ovenfor S. 158. Men den Omstændighed, at en Minister fastholdes som saadan imod sin Vilje, kan blive af Betydning for hans Ansvar.

Uansøgt Afskedigelse af en Minister vil under parlamentærisk Styre være en Sjældenhed. Naar en Minister eller hele Ministeriet kommer i politisk Uoverensstemmelse med Folketinget, vil han eller samtlige Ministre trække sig tilbage, efter Omstændighederne være forpligtet dertil, se ovenfor S. 158, jfr. dog

¹⁾ *Berlin* I S. 302, *Matzen* II S. 87, *Holck*, Forvaltningsret S. 63.

Grl. § 15, 2. Stk. om Udskrivning af Nyvalg. Det kan snarere tænkes, at en politisk Konflikt mellem Kongen og et Ministerium, der mener at være i politisk Overensstemmelse med Folketinget, kan føre til en uansøgt Afskedigelse. Dette Tilfælde indtraf under Paaskekrisen i 1920, jfr. ovenfor S. 150 f.

Det normale vil være, at Afskedigelsen finder Sted efter Ansøgning. En saadan kan være af upolitisk Karakter, idet f. Eks. en enkelt Minister ansøger om Afsked paa Grund af Alder eller Svagelighed, eller fordi han ønsker at gaa over i en anden Virksomhed; men oftest vil Ansøgningen være fremkaldt af en politisk Uoverensstemmelse. Denne behøver ikke just at være af parlamentarisk Art. Det kan saaledes tænkes, at en Minister trækker sig tilbage paa Grund af en mellem ham og Statsministeren opstaaet politisk Uoverensstemmelse, der ikke har givet sig afgørende Udslag i Forhold til Folketinget ¹⁾. Det sædvanlige er, at det er en parlamentarisk Uoverensstemmelse, der fremkalder en Ministerkrise, og at denne omfatter alle Ministeriets Medlemmer.

Dette sidste vil normalt allerede blive en Følge af Ministrenes fælles politiske Indstilling. Men selvom et enkelt eller nogle enkelte af Ministeriets Medlemmer i Konflikten skulde indtage et Særstandpunkt, der stemmer med Folketingets Opfattelse, vil Resultatet blive det samme i Kraft af Princippet om Ministrenes solidariske Ansvar for Ministeriets almindelige Politik. Dette politiske Princip, der har vundet sædvanemæssig Anerkendelse i England ²⁾, og som udtrykkelig er udtalt i de franske Forfatninger af 1875 og 1946, har hos os Tilslutning i den almindelige politiske Opfattelse. Ministeriets politiske Solidaritet vil ofte direkte eller forudsætningsvis finde Udtryk i en Erklæring fra Statsministeren ³⁾.

At de almindelige Ministre er solidarisk ansvarlige for Statsministeren har fundet Udtryk i Grl. § 15, 2. Stk.

¹⁾ Dette var Tilfældet ved Justitsminister Steinckes Tilbagetræden den 15. September 1939, jfr. Rtid. overord. Saml. 1939, F. Sp. 942, L. Sp. 355.

²⁾ Jfr. *Dacey* S. 416: »The Cabinet are responsible to Parliament as a body, for the general conduct of affairs«.

³⁾ Se t. Eks. Raarb. 1909—10 S. 29, overord. Saml. 1913 S. 16 og 1928—29 S. 43 f.

3. *Antallet af Ministre.* Naar en Grundlov foreskriver, at der skal være et Statsraad, skulde man tro, at den ogsaa fastsatte Antallet af Statsraadets Medlemmer, saa sandt som Værdien af en kollegial Behandling af Regerings- og Forvaltningsanliggender maa være afhængig af, at Kollegiet bestaar af et passende, navnlig ikke alt for ringe Antal Medlemmer. Naar der ellers ved Lov indrettes kollegiale offentlige Myndigheder, fastsætter Loven jo, hvor mange Medlemmer der skal være i Kollegiet. I Sverige fastsatte Regeringsformen da ogsaa indtil 1918 Antallet af Statsraadets Medlemmer og Antallet af Departementer (Fagministerier); men i Reglen indeholder de demokratiske Forfatninger ikke saadanne Bestemmelser.

Undertiden er det imidlertid paabudt, at Antallet skal fastsættes ved Lov. Ifølge den svenske Regeringsforms §5 skal saaledes Antallet af Statsdepartementer, hvilke hvert forestaas af et Medlem af Statsraadet, fastsættes ved Lov. Ifølge § 6 skal ogsaa Antallet af Statsraader uden Departement, de saakaldte konsultative Statsraader, fastsættes ved Lov, dog skal der være mindst 3.

Den danske Grundlov indeholder ingen Bestemmelser om, hvor mange Ministre eller Ministerier der skal være. Tværtimod hedder det i § 14: »Kongen udnævner og afskediger Statsministeren og de øvrige Ministre. Han bestemmer deres Antal og Forretningernes Fordeling imellem dem«. Man plejer at fremhæve, at Grundloven, navnlig Bestemmelserne om Statsraadet og Ministerraadet, forudsætter en Flerhed af Ministre, og at Kongen derfor ikke kan nøjes med at have en enkelt Minister¹⁾. I Kraft af Sætningen: »tres faciunt collegium«, maa det dog antages, at Antallet skal være mindst tre.

Det er udelukket, at en Lov bindende for Kongen fastsætter Antallet af Ministre eller giver Regler om Forretningernes Fordeling mellem Ministrene. Det maa ogsaa anses for udelukket, at en Lov med bindende Virkning for Kongen organiserer Centraladministrationen i et vist Antal Ministerier, selvom Meningen ikke er at afskære Kongen fra at udnævne Ministre »uden Portefeuille«; thi Kongen kunde ikke være forpligtet til at udnævne

¹⁾ *Matzen* II S.91, *Berlin* I S.299. Ifølge Islands Forfatningslov af 18. Maj 1920 § 12 kunde Kongen udenfor Island holde Statsraadsmøde med een Minister.

en Minister til at staa i Spidsen for de i Loven nævnte Ministerier.

Naar da Tjenestemandsløven og andre Love forudsætter, at de og de Ministerier bestaar, er en saadan Forudsætning uforbindende for Kongen. Og har en Lov henlagt visse Anliggender under en Minister, er dette ikke til Hinder for, at Kongen henlægger disse Anliggender under en anden Minister¹⁾. Det samme maa gælde, hvis en Lov bemyndiger en bestemt Minister til at træffe visse Foranstaltninger. I saadanne Tilfælde kan det naturligvis tænkes, at Bemyndigelsen udtrykkeligt eller forudsætningsvis kun er givet til denne Minister; i saa Fald kan den ikke overføres til en anden Minister. Men henset til Grl. § 14 kan Bemyndigelsen i Almindelighed ikke forstaas paa denne Maade²⁾.

Man kan spørge, om det bliver en Følge af Grl. § 14, at Rigsdagen er forpligtet til paa Finansloven at bevilge de Beløb, som er nødvendige til Lønning af de af Kongen udnævnte Ministre og det paagældende Ministeriums Personale. Det maa dog sikkert antages, at Grl. § 14 er uden Betydning i saa Henseende. Ministrenes Lønning er fastsat ved Lov Nr. 198 af 16. Juli 1927, jfr. Lov Nr. 403 af 12. Juli 1946, og naar Kongen har udnævnt en Minister, har denne Krav paa den saaledes fastsatte Lønning. Bevillingsmyndigheden har hverken større eller mindre Frihed overfor saadanne Lønningskrav end overfor andre lovbestemte Krav mod Statskassen.

Den diskretionære, fra Lovgivningsmagtens Side urørlige Beføjelse, som Grl. § 14 saaledes tillægger Kongen, muliggør en saglig Tilpasning mellem Mænd og Opgaver ved Dannelsen af et Ministerium³⁾. I politisk Henseende kan Beføjelsen bruges —

1) Sundheds- og Bygningsvæsenet henhørte saaledes efter derom gældende Love indtil 1924 under Justitsministeriet; men ved kgl. Resolution af 23. April 1924, jfr. Bek. Nr. 137 af s. D., blev Sager angaaende Sundhedsvæsenet og Bygningsvæsenet henlagt til Indenrigsministeriet.

2) Spørgsmaalet var fremme, da kgl. Resolution af 14. Juni 1920, jfr. Bek. Nr. 242 af s. D., overførte en Række Bemyndigelser, som de ekstraordinære Love i Anledning af Verdenskrigen havde tillagt Indenrigsministeren (Ove Rode), til Landbrugsministeren (Madsen Mygdal).

3) Naar der saaledes ved kgl. Resolution af 14. December 1926, jfr. Bek. Nr. 309 af s. D., oprettedes et Sundhedsministerium, var dette næppe uden Forbindelse med, at det var en Læge, der skulde overtage Ministeriet.

og misbruges — til at skaffe Plads i et Ministerium for Politikere, som Partiet mener har gjort sig fortjent til en Ministerstilling, og for Politikere, som antages at være en politisk Styrkelse af Ministeriet, eller som det dog er bedre at have indenfor end udenfor Ministeriet, enten saaledes at den paagældende gøres til Minister »uden Portefeuille« eller faar overladt et Forretningsomraade, som saglig set maaske godt kunde varetages under et af de bestaaende Ministerier. Saadanne Bestræbelser for ved en Forøgelse af Ministrenes Antal at udvide eller sikre Ministeriets parlamentariske Basis¹⁾ har i Frankrig undertiden ført til Udnævnelse af et overdrevent stort Antal Ministre (»inflation ministérielle«²⁾). Hos os har dette næppe været Tilfældet.

Ligesom Grundloven ikke er til Hinder for Udnævnelse af Ministre uden Portefeuille, er den heller ikke til Hinder for, at en Minister sættes i Spidsen for flere Fagministerier. Herom samt om Ministrenes og Ministeriernes Antal og Benævnelse maa henvises til Forvaltningsretten³⁾.

B. Ministrenes tjenstlige Stilling.

1. *Gælder Tjenestemandsloven for Ministre?* Som Indehavere af et offentligt Hverv hører Ministrene til Statens Personel⁴⁾. Man har ogsaa ment at kunne betegne en Minister som Embedsmand, dette Udtryk taget i videre Forstand⁵⁾. Baade sprogligt og juridisk vilde det være urigtigt at henhøre Ministre under Betegnelsen Tjenestemand.

I sidstnævnte Henseende skal anføres, at ifølge Lov om Statens Tjenestemænd Nr. 489 af 12. September 1919 § 104 gjaldt de i Lovens Kap. I for Tjenestemænd fastsatte, almindelige Bestem-

¹⁾ I Frankrig har man i vidt Omfang ogsaa tilgodeset dette Formaal ved Udnævnelse af Understatssekretærer, se *Esmein* II S. 216 ff., *Barthélemy* S. 316 f.

²⁾ Dette har givet Anledning til en Lov af 20. Juni 1920, hvorefter Oprettelse af ny Ministerier og Understatssekretariater kun kan ske ved Lov; men den nævnte Lov blev ikke overholdt, jfr. *Barthélemy* S. 314 f.

³⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 76 ff.

⁴⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 116 ff.

⁵⁾ Jfr. *Matzen* II S. 88, *Berlin* I S. 296, jfr. S. 298.

melser ikke for Ministre, jfr. ogsaa Tjenestemandsløvs Nr. 126 af 27. Juni 1927 § 104, 1. Stk. Denne Bestemmelse blev nu vel ophævet ved Lov om Vederlag og Pension m. v. for Ministre Nr. 198 af 16. Juli 1927 § 10; men det er givet, at man ikke hermed har villet sætte Tjenestemandsløvens Kap. I i Kraft for Ministre. Den i Tjenestemandsløvens § 1 givne Definition af Begrebet Tjenestemand¹⁾ passer iøvrigt ikke paa Ministre, og mange af de omhandlede Bestemmelser kan overhovedet efter deres Indhold ikke her finde Anvendelse, se t. Eks. § 18 om disciplinær Straf, hvis Anvendelse paa Ministre iøvrigt maatte anses for uforenelig med Grl. § 16. Andre af Bestemmelserne kunde derimod nok tænkes anvendt paa Ministre, t. Eks. § 3, der bl. a. fastsætter en tjenstlig Tavshedspligt, og § 19 om Adgangen til at indbringe Krav mod Staten for Domstolene.

At Tjenestemandsløvens Kap. I ikke gælder for Ministre, udelukker naturligvis ikke, at der om Ministre kan gælde Regler, som helt eller delvis svarer til de i Kap. I indeholdte. Det maa saaledes uden særlig Hjemmel antages, at Ministre kan indbringe bl. a. Lønnings- og Pensionskrav mod Staten for Domstolene, og at Ministre er underkastet Forpligtelser svarende til de i Tjenestemandsløvens § 3, 1. og 2. Stk. fastsatte, jfr. med Hensyn til den i § 3, 3. Stk. fastsatte Tavshedspligt Strfl. § 152 og § 263, 2. Stk.

Nogen Kodifikation af de Regler, der bestemmer Ministrenes retlige Status i Forhold til Staten, svarende til Tjenestemandsløven for Tjenestemænds Vedkommende, findes ikke. De paa gældende Regler findes spredt i Lovgivningen, i Skikkelse af Bestemmelser, der specielt angaar Ministre eller tillige andre Grupper af det offentlige Personel. En Gennemgang af disse Bestemmelser vilde her blive for vidtløftig. Kun nogle Hovedpunkter skal nævnes.

2. *Lønning og Pension.* Før Tjenestemandsløven af 1919 var Ministrenes Lønning ikke fastsat ved Lov, men kun ved de aarlige Finanslove, der ligeledes tillagde Statsministeren og Udenrigsministeren visse Repræsentationstillæg (Taffelpenge)²⁾. Ved den nævnte Tjenestemandsløvs § 102 fastsattes Ministrenes Lønning, og ved § 103 visse Repræsentationstillæg. Tilsvarende Be-

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 120 ff.

²⁾ Jfr. *Matzen* II S. 89 og L. B. 1919. 2 S. 232.

stemmelser har senere været gældende, se nu Lov om Vederlag og Pension m. v. for Ministre Nr. 198 af 16. Juli 1927, jfr. Lov Nr. 403 af 12. Juli 1946 §§ 1 og 2.

Ministrenes Pensioner skulde ifølge Pensionslov af 24. Februar 1858 § 3 bestemmes efter de almindelige Pensionsregler; men der forbeholdtes Kongen Ret til at fastsætte Pensionen højere, kun at det i Loven foreskrevne Maksimum ikke maatte overskrides. Bestemmelser, som i Hovedsagen svarede hertil, optoges i Tjenestemandsloven af 1919 § 72¹⁾. Navnlig var der ogsaa her hjemlet Kongen Adgang til at forhøje Ministrenes Egenpension. Denne Adgang blev efterhaanden udnyttet i vidt Omfang, hvilket gav Anledning til adskillig Kritik, især fordi det reelt var Ministrene selv, der traf Bestemmelse om Forhøjelse af Pensionen. Denne Kritik gav Anledning til, at Regeringen i Rigsdagssamlingen 1926—27 fremsatte et Lovforslag om Vederlag og Pension m. v. for Ministre. Dette Forslag, der ikke tillod saadanne Forhøjelser, gennemførtes uændret og uden Diskussion som Lov Nr. 198 af 16. Juli 1927.

Af Bestemmelsen i Pensionsloven af 24. Februar 1858 § 3 maatte det blive en Følge, at en Minister, der afskedigedes, kun fik Krav paa Pension, naar Afskedigelsen skyldtes »Alder eller Svagelighed eller anden ham utilregnelig Aarsag«, jfr. Lovens § 1, og der ikke forelaa særlige Omstændigheder, der udelukkede Pensionskravet, jfr. §§ 7 og 8. Da det altsaa navnlig var en Betingelse, at Afskedigelsesaarsagen var Ministeren utilregnelig, blev det et Spørgsmaal, om en Minister, der afskedigedes efter en i politiske Forhold begrundet Ansøgning, havde Krav paa Pension. Det blev hævdet, at dette Spørgsmaal maatte besvares benægtende, idet Afskedigelsesaarsagen ikke her kunde anses for Ministeren utilregnelig²⁾. Her overfor kunde anføres, at en Ministers Opfattelse af en politisk Situations Medfør i Henseende til hans Forbliven i Stillingen ikke kan betragtes som ham »utilregnelig« i pensionsretlig Forstand³⁾, modsat t. Eks. Ønsket om at opgive Ministerstillingen for at overtage en Stilling i det private Erhvervsliv. Under alle Omstændigheder vilde det være en praktisk uheldig Ordning, om en Minister, stillet overfor Spørgs-

¹⁾ Jfr. L. B. 1919. 2 S. 223.

²⁾ Jfr. *Matzen* II S. 89 f.

³⁾ Jfr. om et beslægtet Problem vedrørende Tjenestemænds Ytringsfrihed min Grundtvig som Rigsdagsmand og andre Afhandlinger S. 111.

maalet om at træde tilbage, skulde være fristet til at tage Hensyn til de pensionsretlige Følger af et saadant Skridt, og i Praxis er der stedse blevet tillagt afgaaede Ministre Pension ¹⁾).

Det omhandlede Spørgsmaal har nu fundet sin Løsning i Loven af 1927 §§ 3 og 4, hvoraf det klart fremgaar, at en afgaaet Minister har Ret til Ventepenge og derefter til Pension, uanset om han er afskediget efter Ansøgning, hvilket i Reglen vil være Tilfældet. Det bemærkes herved, at den Ydelse, som i Lovens § 3 benævnes Ventepenge, i Virkeligheden er en forhøjet Pensionsydelse i den første Tid efter Afskedigelsen. Kravet paa saadanne Ventepenge er helt forskelligt fra en Tjenestemands Krav paa Ventepenge efter Tjenestemandslovens § 59.

En Ministers Pensionsalder er hans hele Tjenestetid, jfr. Lovens § 4, der ogsaa indeholder Pensionsskalaen. Om Enke- og Børnepension samt Efterindtægt, se § 6.

Loven indeholder foruden Reglerne om Lønning og Pension Bestemmelser om Afvikling af offentlige og private Hverv, som en Minister maatte sidde inde med ved sin Tiltræden, se § 7. For det Tilfælde, at en Tjenestemand udnævnes til Minister, indeholder § 8, jfr. Rpl. § 44, Bestemmelser om Besættelse af hans Tjenestemandsstilling ved Konstitution, Bestemmelser, der har til Formaal at aabne Ministeren Adgang til efter endt Ministertid at vende tilbage til sin tidligere Stilling.

3. *Straf- og Erstatningsansvar.* Hovedeksemplet paa Bestemmelser, der omfatter saavel Ministre som andre Grupper af det offentlige Personel, er Straffelovens Kap. 16 om Forbrydelser i offentlig Tjeneste eller Hverv, idet de her fastsatte Straffe ogsaa rammer Ministrenes tjenstlige Ulovligheder. Bestemmelser om disciplinær Strafmyndighed overfor Ministre findes ikke og vil ikke kunne gives. Hvad enten man tænker sig, at Straffene skulde ikendes af en Forvaltningsmyndighed eller af en særlig Disciplinarret, vilde Ordningen være uforenelig med Grundlovens § 16. Ej heller findes der specielle Bestemmelser om Ministrenes strafferetlige Ansvar eller deres Erstatningsansvar overfor Staten og overfor Borgerne. Dette Erstatningsansvar maa da bero paa de almindelige Grundsætninger om offentlige Funktionærers Erstatningsansvar ²⁾).

¹⁾ Jfr. *Matzen* II S. 90, der hævder, at dette kun skyldes »god Vilje fra den finanslovgivende Myndigheds Side«.

²⁾ Jfr. min Offentligretligt Erstatningsansvar S. 24 ff. og S. 125 ff.

III. MINISTRENE'S DELTAGELSE I STATSSTYRET

Naar Kongen er ansvarsfri, og Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, maa disse sidste nødvendigvis blive de virkelige Ledere i Statssyret, jfr. ovenfor S. 97. Ministrenes retlige og politiske Ansvar stiller dem dog i Afhængighed af Folkerepræsentationen, og naar da atter Folkerepræsentationens Sammen sætning bestemmes af Vælgerne, faar disse en afgørende Indflydelse ogsaa paa »den udøvende Magt«, som ifølge Grl. § 2 formelt er hos Kongen, jfr. ovenfor S. 144 ff. om Parlamentarismen.

Bortset fra Bestemmelsen i § 8 om, at Statsraadet i det der omhandlede Tilfælde fører Regeringen ¹⁾, hjemler Grundlovens Ord ikke Ministrene nogen selvstændige Beføjelser. Man maa af selve Grundlovens Indhold faa det Indtryk, at alle under den udøvende Magt hørende Afgørelser skal træffes af Kongen under den foreskrevne Medvirken af Ministrene. Det tør imidlertid betragtes som givet, at dette ikke har været Grundlovgivernes Forudsætning ²⁾. Efter den almindelige Opfattelse af det allerede før Grundlovens Givelse indførte, saakaldte Ministerialsystem, der i Modsætning til Kollegialsystemet stiller en Enkeltmand, Ministeren, i Spidsen for et efter saglige Synspunkter afgrænset Forvaltningsomraade ³⁾, tilkommer der hver enkelt Minister en vis selvstændig Kompetence; det samme gjaldt iøvrigt om Kollegierne under Enevælden ⁴⁾. Forskellige positive Bestemmelser vedrørende de i 1848 oprettede Ministerier forudsætter ogsaa klart en saadan selvstændig Kompetence ⁵⁾. I talrige Tilfælde har Lovene efter Grundloven henlagt selvstændige Afgørelser til Ministrene. Disse kan da med Rette betegnes som selvstændige Forvaltningschefer, der handler i eget Navn og paa eget Ansvar.

¹⁾ Se ogsaa Grl. 1866 § 8, 2. og 3. Pkt. og Grl. 1849 §§ 10 og 14.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2800—01.

³⁾ Jfr. Den danske Centraladministration, 1921, S. 395 ff.: Systemskiftet i 1848. Overgangen fra Kollegium til Ministerium. Af *Kai Fr. Hammerich*.

⁴⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 42 f. *J. E. Larsen* I. 3 mener, at Spørgsmaalet om, hvilke Sager der efter Grundlovens Givelse skulde afgøres ved kgl. Resolution, nærmest maatte bero paa de tidligere gældende Regler.

⁵⁾ Jfr. t. Eks. Bek. af 5. December 1848 og 31. December 1848.

Vedr. Ministrenes Medvirken ved kgl. Beslutninger indeholder Grundloven for det første i § 14 Bestemmelser om Ministerkontrasignatur og i §§ 17 og 18 Bestemmelser om Statsraadet og Ministerraadet. Naar Bestemmelsen i § 12, der ikke fandtes i Grl. 1849, idet den først blev optaget i Forfatningsforordningen af 26. Juli 1854 § 4, jfr. ovenfor S. 107 f., generelt udtaler, at Kongen udøver sin Myndighed gennem Ministrene, har dette ikke nogen selvstændig Betydning i Forhold til de specielle Paragraffer. Man har formentlig blot samtidigt med at udtale det »monarkiske Princip« villet fastslaa, at der er Tale om et konstitutionelt, ikke om et personligt Kongedømme.

I det følgende skal omhandles Ministrenes Medvirken ved kgl. Beslutningers Tilblivelse gennem Ministerkontrasignatur samt Statsraad og Ministerraad. I Forbindelse hermed skal kort omtales Ministrenes Stilling som selvstændige Forvaltningschefer og deres Adgang til Folketinget.

A. Ministerkontrasignatur.

1. *Kontrasignaturens Oprindelse.* Reglen om, at en Minister skal medvirke ved Kongens Regeringshandling, har i England lidt efter lidt udviklet sig til Sædvaneret og er derfra trængt ind i andre konstitutionelle Forfatninger. Paa flere og flere Omraader blev det i England den gældende Opfattelse, at Kongens Beslutninger for at være gyldige skulde fremtræde i skriftlige Aktstykker, forsynet med visse Segl, der opbevaredes af en Minister eller højere Embedsmand, som alene var berettiget til at anbringe dem, og som paadrog sig et personligt Ansvar derved. Til sidst blev det en almindelig Regel, at alle fra Kongen hidrørende Retsakter skulde foreligge paa denne Maade, samt at tillige kongelige Tilkendegivelser, der ikke var Retsakter, krævede en Ministers Medvirken. Udenrigsministeren skal t. Eks. være til Stede ved enhver Sammenkomst mellem Kongen og en fremmed Magts Gesandt.

I Frankrig, hvor Kontrasignering af kongelige Aktstykker var i Brug under l'ancien régime, dog uden at Kontrasignaturen var Gyldighedsbetingelse, forskrev Forfatningen af 3. September 1791 efter engelsk Forbillede Kontrasignatur som Gyldighedsbetingelse og bestemte, ligeledes efter engelsk Forbillede, at ingen mundtlig eller skriftlig Ordre fra Kon-

gen kunde befri en Minister for hans Ansvar¹⁾. En Bestemmelse om Ministerkontrasignatur som Gyldighedsbetingelse optoges ligeledes i den belgiske Forfatning af 1831 § 64.

I Sverige gjorde Regeringsformen af 1809 § 38 Kontrasignatur af den foredragende Statsraad til Gyldighedsbetingelse for alle fra Kongen udgaaende Ekspeditioner og Befalinger, undtagen i Kommandosager. Efter dette Forbillede bestemte Norges Grundlov af 17. Maj 1814 § 35, at Kongens Befalinger, undtagen i Kommandosager, skulde kontrasigneres af den foredragende Statsraad²⁾. Men medens som nævnt den svenske Regeringsform lod Kontrasignatur være en Gyldighedsbetingelse, vilde den norske Rigsforsamling af Angst for at gøre Kongen for afhængig af sine Ministre ikke tillægge Kontrasignaturen denne Betydning³⁾.

2. *Grundlovens Regler om Kontrasignatur.* Det var efter disse Forbilleder, at der i Grl. 1849 §19, ordret overensstemmende med Grundlovsudkastets § 18, blev optaget følgende Bestemmelse: »Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger giver disse Gyldighed⁴⁾, naar den er ledsaget af en Ministers Underskrift. Den Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen⁵⁾. Ved Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 11' ændredes Ordene »en Ministers Underskrift« til »en eller flere Ministres Underskrift«.

¹⁾ Se herom og om de senere franske Forfatninger, der ikke alle indeholdt en tilsvarende Bestemmelse, *Esmein* I S. 152 f. Forfatningslov af 25. Februar 1875 § 3 foreskriver Kontrasignatur af en Minister. Efter Forfatningen af 1946 Art. 38 kræves Kontrasignatur baade af Konseilspræsidenten og en anden Minister. Anderledes i Svejts, hvor Forbundsraadets Medlemmer er ansvarlige som andre Forbundsembedsmænd, jfr. *Fleiner*, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, S. 189.

²⁾ Efter Foreningen med Sverige ændredes dette i den reviderede Grundlov af 4. November 1814 § 31 derhen, at Kontrasignaturen i Almindelighed skulde meddeles af den norske Statsminister, idet denne skulde have sit Sæde i Stockholm, hvor jo Kongen regelmæssigt opholdt sig, jfr. *Castberg* I S. 310.

³⁾ Jfr. *Castberg* I S. 310.

⁴⁾ En Minoritet i Grundlovskomiteen foreslog at erstatte Ordene »giver disse Gyldighed« med »har kun Gyldighed«, hvilket antoges at være Paragraffens Mening. Flertallet fandt ikke, at Udkastets Affattelse efterlod »nogen skellig Grund til Tvivl«, se Rigsfors. Sp. 1486.

⁵⁾ Ogsaa før Grundloven var Kontrasignering af Kongens Beslutninger i Brug, idet Love og Bevillinger paraferedes af vedkommende Kollegiums Medlemmer, jfr. *J. E. Larsen* I. 2 S. 125; men denne Kontrasignering var ikke Gyldighedsbetingelse og kunde kun medføre Ansvar overfor Kongen, jfr. *Matzen* II S. 111 og *Berlin* I S. 287.

samt »Den Minister« til »Enhver Minister«¹⁾, og dette Indhold har Bestemmelsen haft i de følgende Grundlove, se nu Grl. 1953 § 14.

a. *Hvilke Beslutninger skal kontrasieres?* Naar der her tales om »de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger«, sigter dette til alle Kongens Beslutninger indenfor den lovgivende og den udøvende Magt, jfr. Grl. § 3, foreløbige saavel som almindelige Love samt Grundlove, Retsakter baade af folkeretlig, statsretlig²⁾ og forvaltningsretlig Karakter, Retsforskrifter saavel som konkrete Retsakter, i begge Tilfælde uanset om de henvender sig til Borgerne eller til Myndighederne. Ogsaa til Retsakter af privatretlig Art, t. Eks. Kontrakter, som Kongen maatte indgaa paa Statens Vegne, kræves Kontrasignatur.

Ifølge den svenske Regeringsform § 38 er militære Kommandosager undtaget fra Kontrasignaturreglen, og det samme var oprindeligt Tilfældet efter den norske Grundlovs § 31³⁾; men efter den danske Grundlov er Kongens Beslutninger vedrørende militære Anliggender ikke undtaget fra Nødvendigheden af ministeriel Kontrasignatur. Ifølge Grl. 1849 § 23, 1. Stk. havde Kongen den højeste Myndighed over Land- og Sømagten; men dels maatte det vistnok antages, at Kongen kun kunde udøve denne Myndighed under Ministrenes Medvirken, ganske som paa andre Omraader af Statslivet⁴⁾, dels er Bestemmelsen ikke optaget i de senere Grundlove.

Beføjelser i militære Anliggender, som falder udenfor Udtrykket »Regeringen« i Grl. § 14, 3. Pkt., og Udtrykket »Regeringens Førelse« i § 13, 2. Pkt., altsaa Beføjelser, der kan udøves uden Iagttagelse af Skriftlighedsformen og uden Ministerkontrasignatur, har Kongen ikke. Personlig, uden ministeriel Med-

¹⁾ Ændringen hang sammen med, at nævnte Forfatning i nogle Tilfælde paalagde samtlige Ministre, som var enige i Beslutningen, at kontrasiere, se §§ 20, 22 og 54, jfr. ogsaa Fællesforfatningen af 18. November 1863 §§ 19, 58 og 59.

²⁾ T. Eks. Beslutninger vedrørende Folketinget, saasom dets Indkaldelse, Udskrivning af Nyvalg samt Lovforslag.

³⁾ Ifølge Paragraffens nuværende Affattelse gælder om militære Kommandosager kun det særlige, at Kongens Beslutninger her skal kontrasieres af den, som har foredraget Sagen, medens det ellers er Statsministeren, der kontrasierer.

⁴⁾ Se herom Rigsfors. Sp. 1724—31.

virken, kan Kongen derfor ikke retsgyldigt udøve nogen militær Kommandomyndighed ¹⁾, og en Beføjelse hertil kan end ikke tillægges ham ved Lov.

Da der tales om Beslutningers Gyldighed, maa det vistnok antages, at Bestemmelsen kun angaar Retsakter, ikke Kongens »faktiske« Handlinger. Dette gælder, selv hvor der er Tale om skriftlige Udtalelser, som jo i og for sig nok kunde medunderskrives af en Minister, t. Eks. kgl. Proklamationer og tidligere Svar paa Adresser fra Rigsdagen, jfr. Grl. 1920 § 44. Udtalelser som disse, efter Omstændighederne ogsaa mundtlige Udtalelser, t. Eks. overfor fremmede Magters Gesandter, og andre »faktiske« Handlinger, t. Eks. Kongens Modtagelse af Hyldest fra et politisk Demonstrationstog, maa derimod siges at henhøre under Regeringens Førelse, for hvilken Ministrene ifølge Grl. § 13, 2. Pkt. bærer Ansvaret, og naar dette er Tilfældet, maa Kongen være statsretlig forpligtet til kun at foretage saadanne Handlinger med Tilslutning af i hvert Fald en Minister. Men Tilslutningen behøver ikke at foreligge skriftligt ²⁾, og en kgl. Handling af denne Slags, foretaget uden Tilslutning fra Ministeriet eller blot en enkelt Minister, kan efter Omstændighederne faa den fulde tilsigtede Virkning. Af politiske Grunde vil Kongen i Reglen være nødt til kun at foretage Handlinger af politisk Betydning med Ministeriets udtrykkelige eller stiltiende Godkendelse.

Den Fordeling af Forretningerne mellem Ministrene, som Kongen foretager i Medfør af Grl. § 14, 2. Pkt., eller som fremgaar af Lovene, omfatter ogsaa Meddelelse af Kontrasignatur. Naar t. Eks. Værnepligtsager henhører under Indenrigsministeren, henhører Spørgsmaalet om Kontrasignering af Udnævnelser af en Udskrivningschef under denne Minister. Men denne Kompetenceordning, hvis Overholdelse er en Gyldighedsbetingelse, naar

¹⁾ Saaledes ogsaa *Matzen* III S. 150 f. Anderledes *Holck* I S. 274 f.

²⁾ *Matzens* Opfattelse, hvorefter det skulde være grundlovstridigt, at den kgl. Haandskrivelse af 2. Januar 1874 i Anledning af Folketingets Mistillidsadresse mod Ministeriet Holstein ikke var kontrasigneret, kan derfor ikke tiltrædes, jfr. *Matzen* II S. 112. Kongeligt Budskab Nr. 207 af 1. August 1914 i Anledning af den forrige Verdenskrigs Udbrud var kontrasigneret af Konseilspræsidenten, og Proklamation Nr. 155 af 9. April 1940 i Anledning af Tysklands Besættelse af Danmark var kontrasigneret af Statsministeren. Kongens Proklamation Nr. 154 af s. D. var derimod ikke kontrasigneret.

Ministrene optræder som selvstændige Forvaltningschefer, har ikke tilsvarende Betydning, naar Talen er om Kontrasignering af kgl. Retsakter. Thi Kravet efter Grl. § 14, 3. Pkt. maa anses for opfyldt, naar blot en Minister, ligegyldigt hvilken, har kontraseret. I Almindelighed er det naturligvis vedkommende Fagminister, der kontraserer.

B. Statsraadet.

2. *Statsraadets Medlemmer. Forsædet i Statsraadet.* Ifølge Grl. § 17 udgør Ministrene i Forening Statsraadet, hvori Tronfølgeren, naar han er myndig, tager Sæde. Kongen fører i Almindelighed Forsædet.

Alle Ministrene er Medlemmer af Statsraadet, baade Fagministre og Ministre uden Portefeuille. Disse sidstes Opgave er netop at deltage i Statsraadets Møder og Ministrenes indbyrdes Raad-

slagninger udenfor Statsraadet, jfr. nedenfor om Ministerraad og Ministermøder. Ogsaa en Minister, der udnævnes ad interim, er Medlem af Statsraadet. Medlemskabet indtræder eo ipso ved Udnævnelsen til Minister¹⁾. Det kan ikke ved Udnævnelsen af en Minister bestemmes, at han ikke skæl være Medlem af Statsraadet.

Kun Ministrene er, foruden Tronfølgeren, Medlemmer af Statsraadet, og herfra kan der ikke gøres Afgivelser ved Udnævnelse af Medlemmer, der ikke er Ministre. Naar en Minister afskediges, ophører han eo ipso at være Medlem af Statsraadet, og det kan ikke ved Afskedigelsen bestemmes, at han fortsat skal være Medlem. Det anførte er dog ikke til Hinder for, at Statsraadet tilkalder udenforstaaende, f. Eks. særligt sagkyndige, til i en eller anden Sag at afgive Forklaring og deltage i Drøftelserne²⁾.

Medens det i Grl. § 17 om Ministrene siges, at de udgør Statsraadet, hedder det om Tronfølgeren, at han tager Sæde i Statsraadet. Denne Formulering har givet Anledning til Tvivl og Uenighed om, hvorvidt Tronfølgeren er Medlem af Statsraadet, med samme Beføjelser som Ministrene, navnlig Stemmeret, eller han kun har Ret og Pligt til at deltage i Statsraadets Møder og ytre sig under Forhandlingerne, men uden Stemmeret³⁾.

Besvarelsen af dette Spørgsmaal faar ingen Betydning, naar Talen er om det almindelige Statsraad. Ministrene optræder her som Kongens Raadgivere, medens det er Kongen, der tager Beslutning. Der er naturligvis ikke noget til Hinder for, at Kongen som Afslutning paa en Forhandling kan lade foretage en »Afstemning«, hvorved hver enkelt Minister kan give Udtryk for sit Standpunkt. Den Opfattelse, som faar Flertallet for sig, vil da faa særlig Vægt, naar Kongen skal træffe sin Afgørelse; men Afstemningen er ikke bindende for Kongen. En saadan

¹⁾ Se dog kgl. Res. af 24. Februar 1860, Departementstid. 1860 S. 202, hvorved en under s. D. ad interim udnævnt Minister beordres til at indtræde ad interim i Gehejmestatsraadet, og kgl. Res. af 30. Marts 1861, Departementstid. 1861 S. 417, hvorved samme Minister afskediges og Ordren til at indtræde i Gehejmestatsraadet sættes ud af Kraft.

²⁾ Ifølge Forsvarskommisionens Beretning af 1922 S. 26, jfr. Bilag S. 166, forhandlede Kongen ved Krigsudbruddet i 1914 samtidig med Ministrene og de militære Chefer; men Sammenkomsten synes ikke at have haft Karakteren af et Statsraad. Ogsaa den 9. April 1940 holdt Kongen paa Amalienborg et Møde med Ministre og militære Chefer.

³⁾ Den førstnævnte Opfattelse hævdes af *Holck* I S. 169 ff., den sidstnævnte af *Matzen* II S. 66 ff. og *Berlin* I S. 306 f.

»Afstemning«, der kun er en Meningstilkendegivelse fra hver enkelt af de stemmende, kan Tronfølgeren i alt Fald godt deltage i.

Spørgsmaalets Besvarelse faar derimod Betydning i de sjældne Tilfælde, hvor Statsraadet fører Regeringen i Medfør af Grl. § 8 samt Lov Nr. 25 af 11. Februar 1871, idet der her kan blive Tale om retsforbindende Afstemninger. Antages det da, at Tronfølgeren er egentligt Medlem af Statsraadet, deltager han ikke blot i saadanne Afstemninger; men hans Stemme bliver, hvis det antages, at han som det fornemste Medlem maa føre Forsædet, udslaggivende, saafremt Stemmerne staa lige.

At Tronfølgeren i Henhold til Forfatningsordningen af 26 Juli 1854 § 4 var Medlem af Gehejmestatsraadet, er udenfor Tvivl. Dette gjaldt ogsaa de kongelige Prinser, som »Kongen deri maatte forunde Sæde«; thi ogsaa disse hører efter Formuleringen til de Personer, som »udgjøre det Geheime-Statsraad«. Ogsaa efter Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 14 maa det antages, at Tronfølgeren og de kongelige Prinser var Medlemmer af Gehejmestatsraadet. Der tales her ganske vist om, at Ministrene »udgjøre... Gehejmestatsraadet«, hvori Tronfølgeren og efter Omstændighederne en eller flere kongelige Prinser »tage Sæde«, og sprogligt kan dette forstaas saaledes, at kun Ministrene udgør, altsaa er Medlemmer af, Statsraadet. Men herpaa kan der næppe lægges afgørende Vægt. For det første taler ogsaa Forfatningsforordningen af 26. Juli 1854 § 4 om, at de kongelige Prinser har »Sæde« i Statsraadet, hvilket i den givne Forbindelse klart betyder Medlemsskab. Og dernæst er der ikke i Forhandlingerne om Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 noget, der tyder paa, at man med den ændrede Formulering, der naturligt forklares ved Bestemmelsens i anden Henseende ny Indhold, tilsigtede nogen Forandring vedrørende Tronfølgeren og de kongelige Prinser ¹⁾.

Herefter maa ogsaa de senere Grundlove, hvis Formulering, hvad det omhandlede Punkt angaar, svarer til Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 14, forstaas saaledes, at Tronfølgeren er Medlem af Statsraadet.

Kongen fører i Almindelighed Forsædet i Statsraadet. Grundloven opfatter Forholdet saaledes, at Kongen mødes med sit Statsraad, ikke saaledes, at han er Medlem af det. Som en Undtagelse fra Reglen om, at Kongen fører Forsædet, nævnes »det i § 8 nævnte Tilfælde og ... de Tilfælde, hvor Lovgivningsmagten i Henhold til Bestemmelsen i § 9 maatte have tillagt Statsraadet Myndighed til at føre Regeringen«. Naar der i Ental tales om *det* i § 8 nævnte Tilfælde, sigtes der formentlig til § 8, 3. Pkt., hvorefter Statsraadet fører Regeringen, naar Kongen ikke umiddelbart ved Tronskiftet kan afgive Forsikringen om ubrødelig at ville holde Grundloven; men det fremgaar af Bestemmelsen,

¹⁾ Jfr. *Holck* I S. 170 Noten.

at Kongen heller ikke fører Forsædet i selve det Statsraadmøde, i hvilket Forsikringen afgives, før han har afgivet Forsikringen¹⁾. I begge Tilfælde maa det være Statsministeren, der fører Forsædet, og det samme gælder, naar Statsraadet iøvrigt fører Regeringen, jfr. dog ovenfor S. 181 om Tronfølgeren. Grl. § 17 nævner ikke som en Undtagelse de Tilfælde, hvor Tronfølgeren eller en Rigsforstander fører Regeringen i Kongens Sted; men det er en Selvfølge, at disse træder i Kongens Sted ogsaa i Henseende til Forsædet i Statsraadet²⁾.

3. *Hvilke Sager skal i Statsraadet?* Ifølge Grl. § 17, 2. Stk. skal alle Love³⁾ og vigtige Regeringsforanstaltninger forhandles i Statsraadet. Udtrykket Love, der maa tages i formel Forstand, omfatter baade Grundlove, almindelige Love og foreløbige Love. For saa vidt angaar de to førstnævnte Slags Love er det fast antaget i Teori⁴⁾ og Praxis, at baade Regeringens Lovforslag og den af Rigsdagen (nu Folketinget) vedtagne Lov skal forhandles i Statsraadet. Et Lovforslag skal i Statsraadet, selvom det, efter at have været til Behandling i Folketinget uden at være blevet vedtaget af dette, fremsættes for Folketinget i samme Skikkelse som tidligere, og en af Folketinget vedtagen Lov skal i Statsraadet, selvom den er ganske overensstemmende med Regeringsforslaget. Derimod antages det ikke, at Regeringens Ændringsforslag til et Lovforslag, der er til Behandling i Folketinget, skal i Statsraadet.

Grundloven giver ingen nærmere Bestemmelse af, hvad der skal forstaas ved vigtige Regeringsforanstaltninger. En saadan nærmere Bestemmelse kunde maaske have været givet ved Lov i Medfør af Grl. 1849 § 21, 2. Stk., sidste Pkt.; men den gældende Grundlovs § 17 indeholder ingen Hjemmel for, at der ved Lov kan træffes Bestemmelser om Statsraadet. Ejheller kan Kongen bindende bestemme, hvad der skal anses for vigtige Regeringsforanstaltninger, se dog de kgl. Resolutioner af 23. December 1864, 6. Januar 1865 og 3. Oktober 1927, hvorefter forskellige

¹⁾ Flertalsformen i Grl. 1866 § 15 dækkede i begge Tilfælde.

²⁾ Disse Tilfælde var derimod omfattet af Formuleringen i Grl. 1866 § 15, 2. Pkt. i Slutningen, jfr. *Berlin* I S. 305 f.

³⁾ Grl. 1849 § 21, 2. Stk. taler kun om »Lovforslag«, hvilket dog godt kunde sigte ogsaa til de af Rigsdagen vedtagne Forslag. Ved Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 15 ændredes Udtrykket til »Love«.

⁴⁾ Jfr. *Berlin* I S. 310, *Matzen* II S. 103.

Slags Sager, som hidtil var blevet behandlet i Statsraadet, for Fremtiden skal forelægges Kongen udenfor Statsraadet.

Man kan spørge, hvem der i Tilfælde af Uenighed afgør, hvad der hører under Statsraadet. Hvis Kongen eller Folketinget mener, at en Minister er gaaet uden om Statsraadet, kan dette teoretisk give Anledning til en Rigsretssag. Ministrene kan kun ad politisk Vej gennemføre et Krav om Statsraadsbehandling. Præjudicielt kan Spørgsmaalet tænkes afgjort af de almindelige Domstole, se herom nedenfor.

Afgrænsningen af de Sager, der skulde høre under Statsraadet, fandt i 1848 foreløbigt Sted i Overensstemmelse med de om Gehejmestatsraadet gældende Regler, se Reskr. af 28. Marts 1848 i Slutningen; men dels er visse af de Sager, som henhørte under Gehejmestatsraadet, senere blevet unddraget Statsraadet, se de kgl. Resolutioner af 23. December 1864, 6. Januar 1865 og 3. Oktober 1927, dels er der naturligvis opstaaet mange ny Sagomraader, til hvilke man har maattet tage Stilling uden Støtte i den ældre Praksis. Under normale Forhold er det udover Love kun faa Sager, der forhandles i Statsraadet.

4. *Forhandlingerne i Statsraadet.* Grundloven siger kun, at Love og vigtige Regeringsforanstaltninger skal forhandles i Statsraadet, uden at der er tilføjet Bestemmelser om Forhandlingsmaaden, Afstemninger m. v. Under Forhandlingen er ethvert Medlem, som mener, at et Raad eller en Indstilling gaar ud paa noget ulovligt eller uforsvarligt, forpligtet til af egen Drift at give Udtryk for sin afvigende Mening. Undladelse heraf og Indholdet af de fremsatte Udtalelser kan efter Omstændighederne medføre Ansvar, jfr. herom nedenfor.

Grundloven kræver ikke udtrykkeligt som den svenske Regeringsforms § 7, at Kongen skal træffe sin Afgørelse i Statsraadet, men dette maa være Meningen¹⁾, se ogsaa Fr. om Gehejmestatsraadet af 13. Februar 1772 Punkt 3. En modsat Opfattelse vilde føre til, at Kongen, efter at have hørt sine Ministre, indtil det Øjeblik, da han traf sin Beslutning og meddelte sin Underskrift, kunde komme under politisk uansvarlige Personers

¹⁾ Saaledes ogsaa *Berlin* I S. 311. Anderledes *Matzen* II S. 105. Ifølge Reskr. af 2. Januar 1841 skal Kongens Resolutioner i Gehejmestatsraadet dateres fra den Dag, paa hvilken de er faldne, i Stedet for som tidligere Dagen paa hvilken de er forelagt til Underskrift.

Indflydelse¹⁾). Det er dog ikke nødvendigt, at en Sag forhandles til Ende og afgøres i eet Statsraadsmøde. Kongen maa kunne udsætte Sagen, ogsaa med den Begrundelse, at han vil overveje den nærmere; men Sagen maa da foretages i et nyt Statsraadsmøde. Kongens Underskrift maa stedse meddeles i et Møde. Saaledes sker det ogsaa i Praksis.

Ved Reskr. af 29. Marts 1848 paalagde Kongen Statsraadets Præsident efter forudgaaet Overvejelse med Raadets øvrige Medlemmer at fastsætte de nærmere Regler for Statsraadets indre Forretningsgang. Saadanne Regler blev imidlertid ikke fastsat.

Grundloven indeholder ikke som den norske Grundlovs § 27, den svenske Regeringsforms § 8 og den finske Regeringsforms § 40 nogen Regel om, hvormange af Statsraadets Medlemmer der skal være til Stede for, at Statsraadsbehandlingen kan anses for fyldestgørende. Man maa vel da antage, at over Halvdelen skal være til Stede²⁾).

I Praksis følger man den Regel, at Kongen modtager Forestillingerne Dagen før Statsraadet holdes, jfr. Reskr. af 28. Marts 1848. Sagerne forelægges i Almindelighed af vedkommende Fagminister eller af Statsministeren.

5. *Statsraadsprotokollen.* Grundloven indeholder ingen Bestemmelse om Protokolføring i Statsraadet, se derimod § 18, 3. og 4. Pkt. om Ministerraadet. Allerede i 1848 havde Kongen imidlertid bestemt, at en dertil beskikket Sekretær skulde føre en Protokol over Forhandlingerne i Statsraadet, se Reskr. af 28. Marts 1848, jfr. Kundgørelsen af 28. Januar 1852, kgl. Resolution af 8. September 1871 og kgl. Resolution af 5. September 1883, der indførte Betegnelsen Statsraadssekretær. Ved Lov Nr. 291 af 19. December 1913 nedlagdes Statsraadssekretærembedet; i Stedet oprettedes under Konseilspræsidiets et Departementschefembede, hvis Indehaver skulde varetage Forretningerne som Statsraadssekretær.

I Sverige paahviler det Rigsdagens Konstitutionsudvalg at granske Statsraadsprotokollerne, og Resultatet af denne Granskning kan dels

¹⁾ Denne Betragtning taber i Betydning, naar Statsraadsbehandling antages at kunne være efterfølgende, jfr. nedenfor S. 186 f. Det er forekommet, at der i Statsraadsmøder er givet Bemyndigelse til senere Afgørelse af Sager ved kgl. Resolution udenfor Statsraadet, se *Ernst Andersen*, Fra juraens overdrev, 1953, S. 156 f. og 192 f.

²⁾ Jfr. *Berlin* I S. 308 f. og *Matzen* II S. 37.

medføre, at Udvalget beslutter Rigsretsanklage mod et eller flere af Statsraadets Medlemmer, dels foranledige Rigsdagen til overfor Kongen at fremsætte Ønske om, at han vil skille sig af med det eller de Medlemmer af Statsraadet, mod hvilke Udvalget har rejst Indvendinger, se Regeringsformens §§ 105—107 ¹⁾). Endvidere kan i Kraft af det svenske Princip om »allmänna handlingars offentlighet« enhver skaffe sig Kendskab til Statsraadets Protokoller, dog først efter en vis Tids Forløb ²⁾). I Norge kan Stortinget i Medfør af Grundlovens § 75 f. »lade sig forelægge Statsraadets Protokoller og alle offentlige Indberetninger og Papirer«, og det antages, at Odelstinget har samme Beføjelse ³⁾).

I Danmark er Statsraadsprotokollen derimod, i god Overensstemmelse med det udenfor Retssager raadende Hemmelighedsprincip, et hemmeligt Dokument baade i Forhold til Borgerne og i Forhold til Rigsdagen, Forvaltningen og Domstolene. Kongen maa dog med Tilslutning af en Minister kunne meddele Oplysninger om Protokollens Indhold. En Minister eller endog samtlige Ministre i Forening kan ikke uden Kongens Samtykke give saadanne Oplysninger.

Rigsdagens Ting har saaledes ikke noget Krav paa at blive gjort bekendt med Statsraadsprotokollen ⁴⁾), og man har endog ment, at en parlamentarisk Kommission ikke skulde kunne kræve Oplysninger om Statsraadsprotokollens Indhold ⁵⁾). Dette er dog næppe rigtigt, idet saadanne Kommissioner ifølge Grl. § 51 kan fordre Oplysninger af saavel private Borgere som af offentlige Myndigheder. Men hvis Kongen ikke vil imødekomme et saadant Krav, har Kommissionen, da Kongen er ansvarsfri, ikke noget retligt Middel til at gennemtvinge det, end ikke om samtlige Ministre støtter Kravet.

¹⁾ Jfr. *Malmgren* II S. 370 ff., hvoraf det fremgaar, at hverken Rigsretsanklage eller Henvendelse fra Rigsdagen til Kongen om Afskedigelse af Medlemmer af Statsraadet finder Sted i Praxis, samt at Bestemmelserne om Granskning af Statsraadsprotokollerne dog er af en vis Betydning.

²⁾ Se den svenske Lov af 28. Maj 1937 § 1, *Malmgren*, Kommentar Bihang S. 116. Det er interessant, at Offentlighedens Adgang til at gøre sig bekendt med Statsraadsprotokollerne blev udvidet i 1937. Se om Spørgsmaalet navnlig den af *Herlitz* udarbejdede Utrædning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet, Stockholm 1927, S. 89—94.

³⁾ Jfr. *Castberg* II S. 463 ff.

⁴⁾ Jfr. Rtid. 1870—71 B. Sp. 902, jfr. 905—6.

⁵⁾ Jfr. *Matzen* II S. 357.

At de Ministrene underordnede Forvaltningsmyndigheder ikke kan kræve Oplysninger om Statsraadsprotokollens Indhold er en Selvfølge; heller ikke kan saadanne Oplysninger kræves til Brug under en Retssag. Man har ganske vist ment, at en Minister, hvis Holdning i Statsraadet angribes, være sig paa Rigsdagen (nu i Folketinget) eller for Rigsretten, skulde have Ret til at forlange Udskrift af Statsraadsprotokollen for dermed at godtgøre sin Ansvarsfrihed¹⁾; men der er dog næppe her Tale om noget Retskrav, endsig et retlig gennemtvindeligt Krav²⁾. En Adgang til at blive bekendt med Statsraadsprotokollen vilde iøvrigt paa Grund af Indholdets Sparsomhed kun sjældent være af Interesse³⁾. Hvor Forhandlingerne har været af særlig politisk Interesse, har Regeringen undertiden offentliggjort dem, saaledes Forhandlingerne i Statsraadet den 13. Juni 1914 om de kongevalgte Landstingsmænds Stilling ved Landstingets Opløsning, den 30. November s. A. om Islands statsretlige Stilling og den 19. Juni 1915 om den islandske Flagsag⁴⁾.

6. *Efterfølgende Statsraadsbehandling.* Grundlovens Regel om, at alle Love og vigtige Regeringsforanstaltninger skal forhandles i Statsraadet, er ikke blevet overholdt i Praksis. Naar Kongen paa Grund af Fraværelse fra Hovedstaden har været forhindret i at holde Statsraad, eller Afholdelse af Statsraad dog vilde have frembudt Vanskeligheder, har han ofte stadfæstet Love eller truffet Beslutning i andre under Statsraadet henhørende

¹⁾ Jfr. *Berlin* I S. 309 og *Matzen* II S. 103.

²⁾ Se vedrørende Meddelelse af Oplysninger om Statsraadsprotokollen under Rigsretssagen mod Ministeriet Ørsted i 1855 *Troels G. Jørgensen* i T. f. R. 1926 S. 365 (Bidrag S. 130).

³⁾ De svenske Statsraadsprotokoller har et langt fyldigere Indhold end den danske, allerede fordi principielt alle svenske Regerings- og Forvaltningsanliggender skal behandles eller kan komme til Behandling i Statsraadet. I en Artikel i N. a. T. 1939 S. 19 ff. »Vid Konungens bord« oplyser *P. Albin Hansson*, at der t. Eks. undertiden afgøres op til 100 Værnepligtsager i et Statsraadsmøde. Det er selvfølgelig kun sjældent, at saadanne løbende Sager giver Anledning til Drøftelser. Det oplyses saaledes, at der i det ugentlige Statsraadsmøde, som varer en lille Time, i Reglen afgøres 500—700 Sager. Men de udførlige Indstillinger optages i Protokollerne.

⁴⁾ Se Lovsamling A 1914 S. 403 og 723, samt 1915 S. 508. Monrad fik i 1880 Afslag paa en Anmodning om en Udskrift af Statsraadsprotokollen, se *Asger Nyholm*, Religion og Politik, 1947, S. 407.

Anliggender uden forudgaaende Statsraadsbehandling, med Forbehold af senere Bekræftelse («Korroboration») i et Statsraad. At en saadan Fremgangsmaade ikke er stemmende med Grundlovens Forskrift, fremgaar af Grl. § 18, som forudsætter, at Kongen, hvis han er forhindret i at holde Statsraad, lader Sager, som ikke kan opsættes, forhandle i Ministerraad. Naar den dog er blevet anvendt, er Forklaringen herpaa bl. a. den, at Statsraadsbehandlingen næsten altid er uden reel Betydning. Det maa vistnok antages, at den nævnte Praksis, som gaar tilbage til Tiden før Grl. 1866, er blevet til Sædvaneret ¹⁾).

7. *Er Statsraadsbehandlingen Gyldighedsbetingelse? a. Høringsforskrifters Ugyldighedsvirkning.* Hvad man end mener om den nævnte Praksis, kan det Spørgsmaal rejses, om en Tilsidesættelse af de gældende Regler om Statsraadsbehandling, navnlig derved, at en Lov eller en vigtig Regeringsforanstaltning ikke har været i Statsraadet, har Ugyldighedsvirkning ²⁾).

Naar *Holck* og *Matzen* er kommet til den benægtende Besvarelse ud fra den almindelige Opfattelse, at Tilsidesættelse af en Regel, der som Grundlovens Statsraadsbestemmelse kun paalægger en Myndighed at indhente et Raad, aldrig medfører Ugyldighed, er dette ikke en Begrundelse, der kan anerkendes. I Almindelighed gælder netop det modsatte, at Tilsidesættelse af en obligatorisk Høringsforskrift har Ugyldighedsvirkning ³⁾).

Denne Grundsætning maa imidlertid have til Forudsætning, at Høringen, omend den indhentede Udtalelse ikke er bindende, dog har reel Betydning, idet man maa regne med, at Høringen kan faa Indflydelse paa den Afgørelse, der skal træffes. Hvis det paa et eller andet Retsomraade generelt maa antages, at Høringen er en ren Formalitet, kan Grundsætningen formentlig ikke opretholdes. Spørgsmaalet bliver da, om Statsraadsbehandlingen er blevet en saadan ren Formalitet.

b. *Statsraadsbehandling af Love.* Under en parlamentarisk Regering maa dette vistnok i alt Fald siges at være Tilfældet med Behandlingen af Love i Statsraadet. Hvad angaar Stadfæstelsen tør man vel ikke anse Kongen for sædvaneretlig absolut udelukket fra at benytte sit Veto, maaske heller ikke helt se bort fra den Mulighed, at han en eller anden Gang faktisk vil nægte at stadfæste en Lov. Det tør heller ikke benægtes, at Kongen, hvis han nærer Planer i den Retning, kan blive omvendt under Forhandlingerne i Statsraadet, at manglende Statsraadsbehand-

¹⁾ Den omhandlede Praksis er nu blevet indgaaende undersøgt af *Ernst Andersen* i *Fra juraens overdrev*, 1953, S. 144—71.

²⁾ Jfr. *Holck* I S. 172, *Matzen* II S. 105 f., *Berlin* I S. 311 ff.

³⁾ Jfr. herom Forvaltningsretten S. 349 ff.

ling altsaa kan blive Aarsag til, at Kongen nægter et Lovforslag sin Stadfæstelse. Men denne negative Beslutning rejser slet ikke noget Gyldighedsspørgsmaal. Man kan jo umulig sige, at den uden Statsraadsbehandling afgivne Nægtelse skal gælde som en Stadfæstelse. Tilbage staar da kun den Mulighed, at manglende Statsraadsbehandling kan blive Aarsag til, at Kongen stadfæster en Lov, som han ellers ville have nægtet at stadfæste. Under normale Forhold kan man dog se bort fra denne Mulighed. Ministeriet, der forudsættes at være i Overensstemmelse med Folketinget, som har vedtaget Loven, vil jo ikke fraraade Kongen at stadfæste den ¹⁾).

Resultatet maa blive, at manglende Statsraadsbehandling ikke faar Indflydelse paa Lovens Gyldighed.

Med Hensyn til Lovforslag maa først haves i Erindring, at naar Kongen uden Statsraadsbehandling har nægtet at bifalde en Indstilling om et Lovforslags Fremsættelse, opstaar det her omhandlede Spørgsmaal ikke. Der foreligger i saa Fald slet ikke noget Regeringsforslag. Men man kan spørge, om et af Kongen udenfor Statsraadet bifaldet Lovforslag kan optages til Behandling af Folketinget.

Dette Spørgsmaal maa formentlig besvares bekræftende. For det første er den Mulighed, at en af en Minister kontrasigneret kgl. Resolution, der har bifaldet et Lovforslag til Fremsættelse i Folketinget, ikke vilde være blevet afgivet, hvis Sagen var blevet forhandlet i Statsraadet, saa fjern, at der vistnok kan bortses fra den. Da dernæst Tinget altid kan nægte at lade et Lovforslag komme til anden Behandling, og de Ministre, der vilde have protesteret mod Lovforslaget i Statsraadet, kan gøre deres Synspunkter gældende under Forhandlingerne i Folketinget, faar det ingen reel Betydning, at Forslaget ikke har været behandlet i Statsraadet. Det kan derfor heller ikke antages, at den omhandlede Mangel er af Betydning for Gyldigheden af Folketingets Vedtagelse af Lovforslaget eller af den med Kongens Stadfæstelse forsynede Lov.

c. *Statsraadsbehandling af »vigtige Regeringsforanstaltninger«*. Hvad angaar andre under Statsraadet hørende Anliggender end Love, er Spørgsmaalet mere tvivlsomt. Der er her Tale om endelige, ikke som ved Lovforslag om blot forberedende Retsakter, og den Mulighed, at Statsraadsbehandlingen kunde have faaet Indflydelse paa Kongens og den kontrasignerende Ministers Stilling til Sagen, er mere nærliggende, end naar Talen er om Stadfæstelse af Love.

Imod Ugyldighedsvirkningen taler, at Afgrænsningen af de Anliggender, som foruden Love skal forhandles i Statsraadet, er saa vag: »vigtige Regeringsforanstaltninger«. Dette bliver ved Siden af den Omstændighed, at udenforstaaende i Reglen vil savne Kendskab til, om et Anliggende har været behandlet i Statsraadet, navnlig af Betydning, hvor

¹⁾ Naturligvis kan det tænkes, at et parlamentarisk Ministerium vil søge at formaa Kongen til at benytte sit Veto, f. Eks. hvis det er Oppositionen, der sammen med nogle Medlemmer af Regeringspartiet har gennemdrevet Loven. Men dette er næppe af praktisk Betydning.

Retsakten er af overenskomstmæssig Karakter som ved Koncessioner¹⁾ og Traktater²⁾, og hvor Talen er om begunstigende Forvaltningsakter; thi dels kan det ikke forlanges af Medkontrahenten eller Forvaltningsaktens Adressat, at han skal have Rede paa Statsraadsbestemmelsens Anvendelse i Praksis, dels er denne Praksis ikke i sig selv bindende.

Der kan af sidstnævnte Grund overhovedet kun blive Tale om Ugyldighed, hvor det paagældende Anliggende klart hører til de »vigtige Regeringsanliggender«, altsaa falder indenfor den Margin, hvor der kan være saglig begrundet Tvivl. Eksempelvis kan nævnes Udskrivning af Nyvalg og Indkaldelse af Folketinget, jfr. Grl. §§ 32 og 35. De særlige Grunde, som kan anføres mod Ugyldighedssanktionen, naar Talen er om Love, jfr. ovenfor S. 187 f. kommer ikke her i Betragtning, og man kan næppe i Tilfælde som de omhandlede frakende Statsraadsbehandlingen enhver reel Betydning.

Om Ugyldighed bliver der dog formentlig ikke Tale i Tilfælde, som falder ind under den bestaaende Korroborationspraksis, hvorefter en kgl. Beslutning, saa saare Kongen er forhindret i at holde Statsraad, eller Afholdelse af Statsraad dog vil frembyde Vanskeligheder, kan træffes med Forbehold af efterfølgende Korroborations³⁾. En saadan Korroborations maa nemlig betragtes som en ren Formalitet. Den Omstændighed, at en kgl. Beslutning ikke har været Genstand for efterfølgende Behandling i Statsraadet, eller at Korroborations, fordi Ministrene har ombestemt Kongen, her er blevet nægtet, kan derfor i hvert Fald ikke faa Betydning for Beslutningens Gyldighed⁴⁾. Kun hvis Statsraadsbehandling er undladt i Tilfælde, som klart falder udenfor Korroborationspraksis, kan der blive Tale om Ugyldighed.

— Det er ikke alle Kongens retlige Beslutninger, der kræver Ministrenes Medvirken. Grl. § 14, 3. Pkt. vedrørende Ministerkontrasignatur taler om »de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger«, og § 17, 2. Stk. vedrørende Statsraad om »Love og vigtige Regeringsforanstaltninger«. Det er herefter klart, at disse Bestemmelser ikke finder Anvendelse paa Kongens Beslutninger vedrørende hans privatretlige Forhold, f. Eks. Afslutning af Kontrakter. Bestemmelsen i Tronfølgeovens § 5, 2. Stk., hvorefter Rigsdagens (Folketingets) Samtykke udfordres til Kongens Indgaaelse af Ægteskab, kan ikke medføre, at Kongens Beslutning skal kontrasignereres, eller give Anledning til

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 399 ff.

²⁾ Jfr. Ross S. 235, som antager, at Undladelse af Statsraadsbehandling ikke gør en Traktat ugyldig.

³⁾ Jfr. *Ernst Andersen*, anførte Værk S. 187—90.

⁴⁾ Om Spørgsmaalets Besvarelse i Norge og Sverige henvises til *Castberg* I S. 352 ff. og II S. 41, *Malmgren* I S. 113 f.

Statsraadsbehandling. Det samme gælder om Ansættelse og Afskedigelse af Hoffets Embedsmænd og Funktionærer ¹⁾ samt Uddeling af Hof titler og Hofcharger. Men de citerede Udtryk giver ingen skarp Afgrænsning af de Beslutninger, der kræver ministeriel Medvirken. I Praksis frembyder der sig dog kun enkelte Tilfælde, der kan give Anledning til Tvivl ²⁾.

Med Hensyn til militære Anliggender har det været antaget, at Kongen uden Medvirken af nogen Minister skulde kunne udstede militære Befalinger, der ikke har Karakter af Regeringshandling ³⁾; men Kongen har formentlig overhovedet ikke statsretligt militære Beføjelser, som falder udenfor Begrebet Regeringshandling, jfr. ovenfor S. 171 f. I Praksis er det fast antaget, at Kongens Beslutninger i hans Egenskab af Ordensherre, herunder navnlig Ordensudnævnelser, ikke skal kontrasigneret af en Minister ⁴⁾.

D. Ministrene som Forvaltningschefer.

Som ovenfor S. 168 ff. anført yder Ministrene ikke blot, i Henhold til Bestemmelserne om Ministerkontrasignatur, Statsraad og Ministerraad, Medvirken ved Tilvejebringelsen af Kongens Beslutninger i Statssager; de er tillige selvstændige Forvaltningschefer.

Denne Ministrenes selvstændige Forvaltningsmyndighed er i Tidens Løb kommet til at omfatte flere og flere Anliggender, saaledes at kgl. Resolutioner er blevet Undtagelser ⁵⁾. Forklarin-

¹⁾ Jfr. U. 1886, 981 H. og Rigsraadstidende 1856 Sp. 1097, hvor Rosenørn oplyser, at Kongens Udnævnelse af Hofembedsmænd i nogen Tid efter Grundloven blev forsynet med Ministerkontrasignatur og gør gældende, at hvis disse Embedsmænd skal være berettiget til Pension af Statskassen, er det rimeligt, at Udnævnelsen kontrasigneret.

²⁾ Jfr. Statsret I, 1944 S. 321, 345, 348 og 358, *Berlin* I S. 209 f., *Matzen* II S. 111 f., *Holck* I S. 287 ff.

³⁾ Jfr. *Holck* I S. 274 f.

⁴⁾ Jfr. Jmin. Skr. 15. April 1851 samt *Berlin* I S. 291, *Matzen* II S. 111.

⁵⁾ Anderledes i *Sverige*, hvor det vedblivende er den alt overvejende Hovedregel, at Centralforvaltningens Anliggende afgøres af Kongen i Statsraadet — og af de »centrale Embedsværk« — medens Statsraadets Medlemmer (Departementscheferne) er Kongens Raadgivere og kun undtagelsesvis har selvstændig besluttende Myndighed. I *Norge* er det Reglen, at Kongen kun afgør Sager, som skal foredrages i Statsraadet, se den norske Grundlovs § 28, medens han iøvrigt har delegeret sin

gen herpaa er i første Række den, at det i Sager, som afgøres ved kongelig Resolution, praktisk taget altid er Ministerens eller Ministrenes Indstilling, der reelt bliver bestemmende for Afgørelsen, saaledes at den kongelige Resolution i de fleste Tilfælde er blevet en blot og bar Formalitet. Det har derfor været nærliggende for Lovgiveren at henlægge et stedse større Antal Afgørelser til vedkommende Minister selv. At det saaledes blev en enkelt Mand, hvem Afgørelsen betroedes, kunde ikke give Anledning til større Betænkelighed; thi for det første er det, bortset fra Love, kun meget faa kongelige Beslutninger, der træffes efter forudgaaende Statsraadsbehandling, for det andet er Statsraadsbehandlingen i Reglen kun en Formalitet, og for det tredje vil en Minister, bl. a. paa Grund af Ministrenes solidariske politiske Ansvar, ofte forelægge vigtigere Sager i et Ministermøde, hvad enten Afgørelsen skal træffes af ham selv eller af Kongen. Dernæst har ogsaa den Omstændighed, at flere og flere Livs-omraader er blevet inddraget under den offentlige Forvaltning, været medvirkende til, at stedse flere Afgørelser er blevet henlagt til de enkelte Ministre, idet Kongen ellers vilde være blevet overbebyrdet med Sager, ligesom den større Vidtløftighed, der er forbundet med Tilvejebringelsen af en kgl. Resolution, vilde have besværliggjort Ministeriernes Arbejde.

I nogle Tilfælde er det ved Lov eller kgl. Resolution bestemt, at visse Afgørelser træffes ved kgl. Bevilling, der udfærdiges ad mandatum af et Ministerium eller endog »udleveres« af Amtmanden, se t. Eks. Lov om Adoption Nr. 87 af 26. Marts 1923 § 1, jfr. Jmin. Cirk. Nr. 83 af 27. Marts 1923, samt Lov om Ægteskabs Indgaaelse og Opløsning Nr. 276 af 30. Juni 1922 §§ 6, 26, 35, 54 og 65, jfr. Jmin. Cirk. Nr. 255 af 1. December 1922 og Nr. 201 af 10. December 1928; men Afgørelsen er her kun formelt en kgl. Bevilling. Kompetencen er i Virkeligheden ikke hos Kongen, men hos Ministeren eller Overøvrigheden.

Da ifølge Grl. § 12 Kongen med de i Grundloven fastsatte Indskrænkninger har den højeste Myndighed over alle Rigets Anliggender og udøver den gennem sine Ministre, og da der ikke i

Myndighed til en underordnet Statsmyndighed, navnlig vedkommende Medlem af Statsraadet (Departementschef), jfr. Regeringsinstruks af 23. Marts 1909 med Ændringer og *Castberg* I S. 338 ff. Baade i Norge og Sverige er der almindelig Rekurs til Kongen i Statsraadet.

Grundloven er fastsat nogen Indskrænkning i Kongens Myndighed til Fordel for en selvstændig ministeriel Myndighed, synes Grundloven at opfatte Ministrene som Udøvere af en Myndighed, der egentlig tilkommer Kongen, som derfor er Ministrene overordnet. Denne Betragtningssaaade, hvorefter Ministrene er Kongens Mandatarer, har imidlertid ingen retlig Betydning.

Der er saaledes ikke Tale om, at Kongen — med ministeriel Kontrasignatur — ud fra et Mandatsynspunkt kan tiltage sig de Afgørelser, som Loven har henlagt til en Minister. Loven skal med andre Ord ikke forstaaes med Forbehold af en saadan Kongen i Medfør af Grl. § 12 tilkommende Beføjelse. Ejheller har Kongen nogen instruktorisk Myndighed overfor Ministrene. En i et Statsraad afgivet kgl. Resolution, der indeholder Paalæg til en Minister vedrørende Udøvelsen af hans Forvaltningsmyndighed, vil altsaa være uforbindende. Endelig kan Kongen ikke af egen Drift eller efter Klage annullere eller omgøre Ministrenes Afgørelser.

En Minister træffer imidlertid ikke blot som første og sidste administrative Instans Afgørelse i de under hans direkte Varetagelse henlagte Sager; han er tillige indenfor sit Forretningsomraade overordnet Forvaltningsmyndighed. I denne Egenskab kan han i Reglen meddele de underordnede Myndigheder generelle og specielle Instrukser og af egen Drift eller efter Klage omgøre deres Afgørelser, undertiden ogsaa tiltage sig den Afgørelse, som normalt skulde træffes af den underordnede ¹⁾). Det er dog ingenlunde al Forvaltningsmyndighed, som saaledes er indordnet under en Minister. Udenfor dette almindelige Underordningsforhold staar først og fremmest Kommunalbestyrelserne som Organer for det kommunale Selvstyre; men ogsaa indenfor Statsforvaltningen findes der en Række, navnlig kollegiale Myndigheder, som ikke eller ikke fuldtud er en Minister underordnet. Herom maa imidlertid henvises til Forvaltningsretten.

E. Ministrenes Adgang til Folketinget.

1. *Historisk Indledning.* De Former, hvorunder den udøvende Magt træder i Forbindelse med Folkerepræsentationen, er i Tidens Løb undergaaet store Forandringer, og de er nu til Dags

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 49 f., 62, 509 ff.

meget forskellige i de forskellige Lande. I ældre Tid har Frygten for, at Kongens eller hans Ministres personlige Nærværelse i Forsamlingen skulde lægge et Tryk paa dennes Ytringsfrihed, ofte spillet en afgørende Rolle.

I Middelalderen overværede den engelske Konge ofte Møderne i Overhuset, der jo oprindeligt var Kongens Raad; men da Karl II genoptog denne Sædvane, vakte det Opsigt¹⁾. Og Møderne i Underhuset har vistnok kun Karl I en enkelt Gang overværet, og dette betragtedes som en Krænkelse af Husets Privilegier²⁾. Nu til Dags indfinder den engelske Konge sig kun i Parlamentet ved ceremonielle Lejligheder, navnlig naar han holder Trontalen i Anledning af Parlamentets Aabning eller Slutning. Forbindelsesleddet mellem den udøvende Magt og Parlamentet er da i England Ministrene. Disse har ganske vist kun Adgang til Parlamentet, for saa vidt de er Medlemmer af et af dets Huse, og da kun til vedkommende Hus. Frygten for, at Ministrene og andre af Kronens høje Embedsmænd ved deres Nærværelse i Underhuset skulde lægge et Tryk paa Forhandlingerne, førte til, at der i Act of Settlement af 1701 blev indsat en Bestemmelse, som udelukkede Kronens Embedsmænd fra at have Sæde i Underhuset; men denne Bestemmelse blev tilbagekaldt, før den endnu var traadt i Kraft³⁾.

En strengt doktrinær Løsning har Spørgsmaalet faaet i U.S.A. Unionsforfatningen af 1787 adskilte sig i Henseende til den udøvende Magt og dennes Forhold til Folkerepræsentationen radikalt fra Forfatningen i Moderlandet England, hvis retlige Institutioner ellers fik saa stor Indflydelse i U.S.A.. I England var Parlamentarismen endnu ikke naaet til fuld Udvikling, Kongen var endnu og betragtedes navnlig i U.S.A. som en betydelig politisk Magtfaktor, der kunde være en Fare for den politiske Frihed. Til Betyggelse af denne og under Indflydelse af Montesquieus Magtadskillelærelære, der gjaldt som en Trosartikel, indførte man da Republikken med en folkevalgt Præsident, og hver-

¹⁾ En Gang da Karl II (1666—85) uventet indfandt sig i Huset og derved vakte nogen Forstyrrelse, sagde Kongen, at han ikke vilde gribe ind i Forhandlingsfriheden, og at Lorderne derfor skulde »sit down, and put on their hats, and proceed with their business«, jfr. *Anson* I S. 331.

²⁾ Jfr. *Anson* I S. 331 f.

³⁾ Jfr. *Anson* II, S. 102 f.

ken denne eller hans Ministre havde Adgang til Kongressen¹⁾. Kongressen kan ikke — hverken retligt eller politisk — afskedige Præsidenten eller Ministrene, og Præsidenten kan ikke opløse noget af Kongressens Huse.

En lignende skarp Adskillelse mellem den udøvende Magt og Folkerepræsentationen etablerede den norske Grundlov af 1814, ligeledes under Indflydelse af Magtadskillelærelsen. Ifølge § 74 maatte ingen Forhandlinger i Stortinget finde Sted i Kongens Nærværelse²⁾. Statsraadets Medlemmer kunde ifølge § 62 ikke vælges til Medlemmer af Stortinget, og de havde end ikke Adgang til at deltage i eller overvære Forhandlingerne³⁾.

De Forfatninger, som i 1848 var af nyere Dato, udelukkede derimod i Reglen ikke Ministrene fra at være Medlemmer af Folkerepræsentationen eller fra Adgang dertil, selvom de ikke var Medlemmer, se saaledes det franske Charte af 1830 § 46, den belgiske Forfatning af 1831 § 88, Sachsens Forfatning af 1831 § 134⁴⁾, og den grundlovgivende Rigsforsamling nærede ingen hverken praktiske eller doktrinære Betænkeligheder ved at lade Ministre være valgbare til Rigsdagen og tilstede dem Adgang dertil, selvom de ikke er Medlemmer. Tværtimod var man fuldtud klar over Fordelen ved en saadan personlig Forbindelse mellem den udøvende Magt og Rigsdagen⁵⁾.

2. *Ministrenes Adgang og Valgbarhed til Folketinget.* Grundlovsudkastets § 50 indeholdt om Ministrenes Adgang til Rigsdagen en Bestemmelse, der næsten uændret blev vedtaget som

¹⁾ Se Forfatningens Art. I. Sect. VI. Om de Maader, paa hvilke Præsidenten har Forbindelse med Kongressen, se *Ogg and Ray*, S. 370—78. Det er oftere forekommet, at Præsidenter har indfundet sig i Kongressen for at afgive et Budskab mundtligt. Unionens Vicepræsident er Senatets Præsident, se Art. I. Sect. III.

²⁾ Denne Bestemmelse er stadig gældende.

³⁾ I 1884 fik Statsraadets Medlemmer Adgang til Stortinget, jfr. den norske Grundlovs § 74, 2. Stk. og ovenfor S. 154. I 1913 blev de valgbare til Stortinget; men de kan ikke møde som Medlemmer, saalænge de har Sæde i Statsrådet, se § 62, 2. Stk.

⁴⁾ Fra Aarhundredets Begyndelse kan nævnes den franske Charte af 1814 § 54, Nederlændenes Forfatning af 1815 § 91 og Würtembergs Forfatning af 1819 § 169.

⁵⁾ Se Rigsfors. Sp. 1520, 2400—04, 3305—08. *Rée* taler Sp. 3306 om »den nødvendige Kædeforbindelse, der bør være mellem Regeringen og Folkerepræsentationen.«

§ 63 i Grl. 1849, idet et Forslag¹⁾ om, at ethvert af Tingene skulde kunne *forlange* Ministrenes Nærværelse, forkastedes. Bestemmelsen er uændret blevet optaget i de følgende Grundlove, senest i Grl. 1953 § 40, der er saalydende: »Ministrene har i Embeds Medfør Adgang til Folketinget og er berettigede til under Forhandlingerne at forlange Ordet, saa ofte de vil, idet de iøvrigt iagttager Forretningsordenen. Stemmeret udøver de kun, naar de tillige er Medlemmer af Folketinget«.

Dette sidste Punktum indeholder ikke nogen for Valgloven bindende Forudsætning om, at Ministre er valgbare til Folketinget. Det forudsættes kun, at Grundloven ikke er til Hinder herfor. Derimod er Grl. § 30, jfr. § 29, til Hinder for, at Valgloven udelukker Ministre fra at kunne vælges til Folketinget.

Ministrene har en grundlovsmæssig hjemlet Adgang til Folketingets Møder, hvad enten disse er offentlige eller lukkede²⁾, jfr. Grl. § 49, formentlig ogsaa til Møder, der vedrører Tingets interne Forhold, saasom Valgenes Godkendelse, jfr. § 33, Valg af Formand, jfr. § 35, 2. Stk., og Forretningsordenen, jfr. § 48. Derimod har Ministrene ikke som saadanne Adgang til Udvalgs-møder. Men der er ikke som i Sverige³⁾ noget Forbud imod, at Ministrene faar Adgang til Udvalgene. De kan derfor i deres Egenskab af Folketingsmænd vælges til Medlemmer, hvilket dog ikke finder Sted i Praksis⁴⁾, og de kan af Udvalgene hidkaldes til eller faa Tilladelse til at deltage i Møderne. Det sker hyppigt, at Ministrene saaledes anmoder om eller anmodes om »Samraad«.

3. *Ministrenes Deltagelse i Folketingets Forhandlinger.* Det er som aktive Deltagere i Forhandlingerne, at Ministrene har Adgang til Folketinget, ikke blot som Tilhørere, og Grundloven har sikret Ministrene en vis Taleret. Det hedder nemlig i § 40, at de »er berettigede til under Forhandlingerne at forlange Ordet, saa ofte de vil, idet de iøvrigt iagttager Forretningsordenen«⁵⁾.

Denne Bestemmelse, som har Forbilleder i flere af de ovenfor S. 197 nævnte, fremmede Forfatningslove, udelukker, at et Regeringen fjendtligsindet Ting gennem sin Forretningsorden af-

1) Jfr. Rigsfors. Sp. 1520.

2) Se derimod den norske Grundlovs § 74, 2. Stk.

3) Se Rigsdagsordningens § 36, 6. Stk., jfr. § 37, 2. Stk.

4) Se *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 47 ff.

5) Jfr. *Jens Møller* S. 86 f.

skærer Ministrene fra Adgang til at forfægte Regeringens Politik. Naar der er hjemlet Ministrene Ret til at forlange Ordet, saa ofte de vil, er dette en Fortrinsstilling, som navnlig er begrundet i, at Ministrene har den Opgave at fremsætte og forsvare Regeringens Lovforslag, hvilken Opgave de ikke tilbørligt vilde kunne varetage, hvis de under Forhandlingerne helt maatte dele Vilkaar med Folketingsmændene.

I den grundlovgivende Rigsforsamling blev der stillet Forslag om, at der efter Ordene: »saa ofte de ville« skulde tilføjes: »og naar de ville«; men dette Forslag forkastedes¹⁾. Dette skete dog nærmest, fordi man ansaa Tilføjelsen for overflødig. Under alle Omstændigheder maa det antages, at en Minister principielt kan forlange Ordet, naar han vil, selvfølgelig med en praktisk Tillempling, idet en Minister f. Eks. ikke kan forlange, at en Taler skal holde op, for at han kan komme til, og kun, som det fremgaar af § 40, under Forhandlingerne, altsaa ikke før disse er paa-begyndt eller efter deres Afslutning. Man kan spørge, om Grundloven ogsaa sikrer en Minister Ret til at tale, saalænge han vil. Den bekræftende Besvarelse af dette Spørgsmaal kunde synes at maatte blive en Følge af, at Ministeren kan forlange Ordet, saa ofte og naar han vil, idet han jo blot, naar Taletiden er udløbet, kan forlange Ordet paany. Spørgsmaalet er dog tvivlsomt, da en Begrænsning af Ministrenes Taletid ikke er stridende mod Ordene i Grl. § 40. Folketingets Forretningsorden har i alt Fald begrænset Taletiden ogsaa for Ministre.

Udtalelsen om, at Ministrene »iøvrigt iagttager Forretningsordenen«, er ikke til Hinder for, at denne indrømmer Ministrene Forrettigheder udover deres grundlovmæssigt hjemlede Taletid. Det maa vistnok antages, at Ministrene i Tilfælde af Overtrædelse af Forretningsordenen kan underkastes dennes Sanktioner, ogsaa for saa vidt disse gør Indgreb i Talefriheden²⁾. Dette er paa ingen Maade stridende mod Grundlovens Ord, og det vilde være urimeligt, om Folketinget skulde staa magtesløst overfor en Minister, der ikke vilde underkaste sig Forretningsordenen. Naar F. F. § 29 kun hjemler Formanden Ret til at skride ind overfor »et Medlem«, omfatter dette Udtryk formentlig ogsaa Ministre, der ikke — efter rigtig Sprogbrug — er Medlemmer.

¹⁾ Rigsfors. Sp. 2401, 3307 f.

²⁾ Anderledes *Berlin* I S. 320.

IV. MINISTRENE'S ANSVAR FOR RIGSRETTE

1. *Historisk Indledning.* Allerede før Grl. 1849 blev der givet Bestemmelser om Ministrenes Ansvar for deres Regeringshandling eller for de af dem paraferede kgl. Resolutioner, idet kgl. Resl. af 24. Marts 1848 bestemte, at Ministrene i saa Henseende skulde staa til Ansvar for Højesteret, »indtil Forfatningsloven herom har bestemt det fornødne«. Der er her kun Tale om en Værnetingsregel. I Reskr. af 28. Marts 1848 siges det imidlertid, at Kongen allerede nu har fundet det hensigtsmæssigt at paalægge Ministrene »Ansaret for de af dem kontraserede allerhøjeste Resolutioner, saavelsom for af dem foretagne Regeringshandling overhovedet«. Dette peger, omend noget ubestemt, i Retning af et principielt andet eller større Ansvar for Ministrene end det, der paahvilede Medlemmerne af Gehejmestatsraadet. Om et egentligt konstitutionelt Ansvar kunde der dog først blive Tale, efter at Grl. 1849 havde indført en Folkerepræsentation.

Grundlovsudkastet indeholdt i § 19 en Bestemmelse, der fastslog Ministrenes Ansvarlighed for deres Embedsførelse, og i Rigsforsamlingen betragtedes dette Ansvar som en Selvfølge. Man var vel klar over, at Hovedsagen var Ministrenes politiske Ansvar, hvis Sanktion maatte blive deres Tilbagetræden; men ingen ytrede Tvivl om, at Grundloven jo burde indholde Bestemmelser om et retligt Ansvar. Dette hørte »med til Systemets Afrundelse«, sagde Grundlovskomiteéns Ordfører (Krieger) ¹⁾.

Derimod gav den nærmere Affattelse af Ansvarsbestemmelserne Anledning til adskillig Diskussion. Ifølge Udkastets § 19 skulde Ministrene kunne »drages til Ansvar for de i deres Embeder begaaede Forbrydelser og for Handlinger, som ere aabenbart skadelige for Staten« ²⁾. Grundlovskomiteéns Flertal bifaldt denne Bestemmelse; men hele Komiteén foreslog, at der til § 17, der handlede om Kongens Ansvarsfrihed, skulde føjes: »Ministrene ere ansvarlige for Regeringens Førelse«, til Retfærdiggørelse af den Ansvarsfrihed, som Paragraffen tillagde Kongen ³⁾. Et

¹⁾ Rigsfors. Sp. 1650.

²⁾ Det sidstnævnte Udtryk, der aabenbart havde den norske Grundlovs § 30, 3. Stk. til Forbillede, kritiseredes af *Ørsted*, se Rigsfors. Sp. 1648 f. og 2803. Den norske Rigsretsdom, han førstnævnte Sted hentyder til, maa være Dommen fra 1836 over Statsminister Løvenskjold, der idømtes en Bøde, fordi han ikke havde protesteret mod den kgl. Resolution af 2. Juli 1836 om at hæve Stortinget, jfr. *Castberg* I S. 294.

³⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1643 f.

Mindretal i Komitéen fandt, at § 19 for skarpt begrænsede de Tilfælde, i hvilke Ministrene kunde drages til Ansvar, og foreslog Bestemmelsen formuleret derhen, at Ministrene kunde »tiltales for Embedsforseelser«¹⁾. Det blev Mindretallets Formulering, der gik igennem, dog at »Embedsforseelser« ændredes til »Embedsførelse«. Bestemmelsen kom da i den vedtagne Grundlovs § 20 til at lyde: »Ministrene kunne tiltales for deres Embedsførelse. Folketinget anklager, Rigsretten dømmer.« Ifølge § 73, 2. Stk. kan Kongen for Rigsretten lade ogsaa andre end Ministre tiltale for Forbrydelser, som han finder særdeles farlige for Staten, naar Folketinget dertil giver sit Samtykke. Disse Bestemmelser er bevaret i Grl. 1953 §§ 16 og 60.

Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 12 tillagde imidlertid ogsaa Kongen Ret til at sætte Ministrene under Tiltale for Monarkiets Rigsret, jfr. ogsaa Novemberforfatningen af 1863 § 61. Bestemmelsen herom er bevaret i Grl. 1953 §§ 16 og 60.

Ifølge Grundlovsudkastets § 60 skulde Rigsretten bestaa af 16 Medlemmer, der vælges paa 4 Aar, Halvdelen af Landstinget, Halvdelen af Landets øverste Domstol, og denne Bestemmelse blev, trods en af Grundlovskomitéen foreslaaet Ændring²⁾, uændret optaget i den vedtagne Grundlovs § 72. Særlige Bestemmelser om Sæmmensætningen af Monarkiets Rigsret blev givet ved Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855, anden midlertidige Bestemmelse, jfr. Novemberforfatningen af 1863 § 60. Ved Grl. 1866 § 68 fik Rigsretten en Sæmmensætning, der bevaredes indtil Grl. 1953, jfr. nedenfor S. 216 f., idet den skulde bestaa af alle Dommerne i Højesteret og et tilsvarende Antal Landstingsmænd.

2. Ansvar et paahviler baade aktuelle og afgaaede Ministre. Naar Grundloven taler om, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, og at Ministrene kan tiltales for deres Embedsførelse, opstaar det Spørgsmaal, om dette skal tages rent bogstaveligt, eller Rigsretsansvaret kan gøres gældende ogsaa mod forhenværende Ministre. Den førstnævnte Forstaaelse vilde naturligvis ikke føre til, at en afskediget Minister var fri for Ansvar for sin Embedsførelse; men Ansvar et maatte gøres gældende for de almindelige Domstole.

Begrundelsen for, at Ministeransvaret maa gøres gældende for Rigsretten, passer unægtelig ikke fuldtud, naar Talen er om Sagsanlæg mod afgaaede Ministre. Der er navnlig ikke i dette Tilfælde den samme Grund til at drage de almindelige Domstoles Autoritet og Upartiskhed i Tvivl, som naar Sagen drejer sig om Ministre i Embede. Derimod er Betydningen af, at den

¹⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1486 f.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1525.

politiske Sagkundskab faar Del i Afgørelsen, den samme i begge Tilfælde ¹⁾).

Der er imidlertid Enighed om, at ogsaa afgaaede Ministre kan tiltales under en Rigsretssag. I denne Retning blev Spørgsmaalet afgjort ved Rigsrettens Kendelse af 27. November 1855 ²⁾, og alle danske Rigsretssager er blevet rejst mod afgaaede Ministre. Under Parlamentarisme er det iøvrigt ikke let tænkeligt, at en Minister kan forblive i sit Embede, naar det i Folketinget trækker op til en Rigsretssag imod ham, eller Tiltalen endog er besluttet. Kongens Adgang til at rejse Rigsretssag er aldrig blevet benyttet og vil være uden praktisk Betydning.

Da Ministrene kan paadrage sig Rigsretsansvar, lige indtil de afskediges, kan ogsaa deres Handlinger og Undladelser vedrørende selve Afskedigelsen medføre Ansvar, t. Eks. Indgivelse af Afskedsbegæring, ledsaget af Trusel om ikke at ville »fungere« længere end til en vis Dag, i en Situation, hvor det maa forudses, at Kongen ikke forinden vil være i Stand til at faa dannet et nyt Ministerium. Til den anden Side er det klart, at en blot designeret Minister ikke kan paadrage sig Rigsretsansvar, t. Eks. ved at modsætte sig Udnævnelser til Minister eller give urigtige Oplysninger om sig selv eller andre af de designerede Ministre. Deltagelse i selve Udnævnelsesakten ved Medunderskrift af den kongelige Resolution kan dog vistnok medføre Rigsretsansvar, hvorved erindres, at den tiltrædende Statsminister ifølge Praksis kontraskriver sin egen og de øvrige Ministres Udnævnelse. Man har endog ment, at det at lade sig udnævne til Minister skulde kunne medføre saadant Ansvar; men dette er næppe rigtigt ³⁾.

3. *Ansaret omfatter Ministrenes hele Virksomhedsomraade.* At Ministrene ligesom Statens øvrige Funktionærer maa være retligt ansvarlige for Varetagelsen af de Anliggender, der er betroet dem til selvstændig Besørgelse, jfr. ovenfor S. 193 ff. om Ministrenes Stilling som selvstændige Forvaltningschefer, behø-

¹⁾ Jfr. *Holck* I S. 174 f.

²⁾ Beretning om Rigsrettens Forhandlinger, 1856, S. 291. Forsvareren hævdede, at Formålet med Rigsretsanklage hovedsagelig er at faa den anklagede Minister fjernet, og at der efter Sagens Natur maatte være en Tidsfrist for Adgangen til at rejse Sag.

³⁾ Jfr. *Berlin* I S. 297 f. og *Matzen* II S. 85.

ver næppe nogen særlig Begrundelse. Man kunde ganske vist sige, at Ministrene i Modsætning til Statens andre Funktionærer har et politisk Ansvar; men dette Ansvar, hvis Sanktion er Ministrenes Tilbagetræden, overflødigdgør principielt lige saa lidt et retligt Ansvar for Ministrene som Afskedigelsesretten overflødigdgør et retligt Ansvar for Tjenestemændene. Men man har hævdet, at Ministrenes Ansvar paa dette Omraade intet har at gøre med den specifikke Ministeransvarlighed, og at det derfor maa gøres gældende paa sædvanlig Maade for de almindelige Domstole¹⁾.

Det er nu ogsaa især Ministrenes Ansvarlighed for Kongens Beslutninger eller rettere for Varetagelsen af deres Opgaver vedrørende saadanne Beslutningers Tilblivelse, der er blevet betragtet som et specielt Problem, idet man har opstillet forskellige konstruktive Begrundelser for denne Ansvarlighed²⁾. For en realistisk Betragtning er Spørgsmaalet dog ganske simpelt, om Ministrenes Stilling til Kongens Beslutninger er en saadan, at disse med Rimelighed under visse Betingelser bør paadrage Ministrene Ansvar, hvorved det maa tages i Betragtning, at der ellers ikke, Kongens Ansvarsfrihed forudsat, overhovedet vil være noget Ansvar.

Man maa da erindre, at det ikke paa andre Retsomraader er noget ukendt, at en Person, der har til Opgave at give en anden Raad, bliver retligt ansvarlig for sine Raad og for Undladelse af at give Raad. Dette gælder saaledes om Lavværgen i Forhold til den lavværgede³⁾. Naar dette gælder i Tilfælde, hvor den anden Part er en Person, der principielt er ansvarlig for sine Handlinger, maa der saa meget mere kunne blive Tale om Ansvar, naar den anden Part som Kongen er retligt ansvarsfri. Det er i alt Fald en given Sag, at Udtrykket »Embedsførelse« i Grl. § 16 omfatter baade Ministrenes Varetagelse af Anliggender, der er betroet dem til selvstændig Besørgelse⁴⁾, og deres Varetagelse af Opgaver med Hensyn til kongelige Beslutningers

¹⁾ Jfr. C. V. Nyholm, Ministeransvarlighed i det konstitutionelle Kongedømme, T. f. R. 1895 S. 341.

²⁾ Jfr. C. V. Nyholm S. 336 ff.

³⁾ Jfr. O. A. Borum, Personretten, 1953, S. 127 ff. og U. 1933. 628 H. Om Ansvar for Raad i det hele taget, se Ussing, Erstatningsret, 1947, S. 49.

⁴⁾ Saaledes i Rigsretssagen 1877 mod A. F. Krieger m. fl.

Tilblivelse¹⁾, være sig i Statsraadet eller udenfor Statsraadet.

Endelig omfatter Ansvarret Ministrenes Deltagelse i Statsraadet, naar dette fører Regeringen, jfr. ovenfor S. 139 f.

4. *Er alene en kontrasignerende Minister ansvarlig m. H. t. kongelige Beslutninger?* Rigsrettens Dom af 27. Februar 1856²⁾ indeholder imidlertid en Udtalelse, der stærkt begrænser Ministrenes Ansvar m. H. t. kongelige Beslutningers Tilblivelse. Dommen frifinder nemlig fire af de anklagede allerede af den Grund, at de ikke havde kontrasigneret de kongelige Beslutninger. Denne Begrundelse gaar ud fra, at naar ifølge Grl. 1849 § 19, 3. Pkt. den Minister, som har underskrevet, er ansvarlig for Beslutningen, maa man herfra modsætningsvis slutte, at andre Ministre, som har medvirket til Beslutningen, og saa meget mere andre Ministre, som blot har undladt at modvirke Beslutningen, er uden Ansvar, maaske endog, at heller ikke andre end Ministre kan have noget Ansvar. Hvis denne Opfattelse er rigtig, hvad angaar Grl. 1849 § 19, 3. Pkt., maa det tilsvarende gælde med Hensyn til Grl. 1953 § 14 4. Pkt., der blot forudsætter, at flere Ministre kan have underskrevet.

Opfattelsens Rigtighed er imidlertid blevet bestridt af *Berlin*³⁾, *Matzen*⁴⁾, *Holck*⁵⁾ og *Stig Juul*⁶⁾, medens *Troels G. Jørgensen*⁷⁾ har forsvaret den.

Noget Holdepunkt i Kontrasignaturbestemmelsens Tilblivelseshistorie, der støtter Berettigelsen af den omhandlede Modsætningslutning, findes der ikke. Tværtimod hedder det i Grundlovskomiteéns Betænkning, at den omhandlede Bestemmelse »viser, hvilken Minister eller (hvis Flere have underskrevet) hvilke Ministre man nærmest skal holde sig til for hver enkelt Beslutning, hvorved det aldeles ikke er udelukket, at en nærmere Undersøgelse kan vise, at Ansvarret kan falde paa flere«. Ordføreren (A. F. Krieger) sagde vedrørende den af Ko-

¹⁾ Saaledes i Rigsretssagen i 1856 mod A. S. Ørsted m. fl.

²⁾ Beretning om Rigsrettens Forhandlinger, 1856, S. 1004.

³⁾ *Berlin* I S. 327 ff.

⁴⁾ *Matzen* II S. 128 ff.

⁵⁾ *Holck* I S. 176 ff.

⁶⁾ Den danske Rigsdag V S. 573 f.

⁷⁾ *Troels G. Jørgensen*, T. f. R. 1926 S. 364 ff., Bidrag S. 129 ff., Juristen 1944 S. 110 ff.

mitéen foreslaaede, almindelige Sætning om Ministrenes Ansvar for Regeringens Førelse, at »Ministrene ere jo ingenlunde blot ansvarlige for den Beslutning, som de have underskrevet«¹⁾). Maa-ske kan det ogsaa anføres, at Bestemmelsens sandsynlige Kilde, den belgiske Forfatnings Art. 64, efter sit Indhold udelukker en Modsætnings Slutning²⁾).

Paa Baggrund af Kongens Ansvarsfrihed og den almindelige Sætning om, at Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, synes det ogsaa meget unaturligt, at en eller flere Ministre ansvarsfrit skulde kunne tilraade Kongen en nok saa klart ulovlig Beslutning, naar blot en anden Minister kontrasignerer. Mere nærliggende er den Antagelse, at de almindelige Grundsætninger om Meddelagtighed, jfr. Strfl. 23, maa komme til Anvendelse, og dette saa meget mere, som Kongen er ansvarsfri, dog at den Minister, som kontrasignerer, alene derved — som det hedder i den belgiske Grundlov — bliver ansvarlig. Den Omstændighed, at Kontrasignaturen er en Gyldighedsbetingelse, kan ligesaa lidt udelukke Ansvar for en Minister, der ikke har kontrasigneret, som for en Minister, der har kontrasigneret³⁾). Kongens Beslutning kan ligesaa vel som andre Retsakter faa Virkninger, selvom den er ugyldig⁴⁾). Og naar en kongelig Resolution ikke er kontrasigneret, er naturligvis Ministre, der har tilraadet Beslutningen, ansvarlige.

Hovedargumentet for den af Rigsretsdømmen knæsatte Opfattelse gaar ud paa, at Anvendelsen af de almindelige Meddelagtighedsregler er bevismæssigt umulig, fordi Kongen ikke har nogen Oplysningspligt, og Oplysninger fra Kongen under alle Omstændigheder ikke kan diskuteres paa samme Maade som Erklæringer fra andre Personer, hvortil kommer, at Statsraadsprotokollen er et vanskelig tilgængeligt og ufuldkomment Oplysningsmiddel⁵⁾), jfr. ovenfor S. 185 f. Hertil er for det første at bemærke, at det faktisk passerede jo meget vel kan tænkes at

¹⁾ Rigsfors. Sp. 1486 og 1644.

²⁾ Saaledes *Berlin* I S. 328. Art 64 er saalydende: »Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable«. Oversættelsen hos *Vedel* og *Brandis*: »som derved paadrager sig Ansvaret«, er formentlig ikke helt nøjagtig.

³⁾ Jfr. dog *Troels G. Jørgensen*, T. f. R. 1926 S. 366, Bidrag S. 132.

⁴⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 287.

⁵⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen*, T. f. R. 1926 S. 365, Bidrag S. 130 ff.

være uomtvistet, og at det under et parlamentarisk Ministerium vanskeligt kan tænkes, at Oplysninger om Statsraadsprotokolens Indhold vil blive forholdt Rigsretten¹⁾. Under disse Omstændigheder synes Bevisvanskelighederne ikke at være væsentlig større, end Tilfældet altid vil være, hvor Talen er om psykisk Meddelagtighed.

Jeg maa herefter være enig i den Opfattelse, at det af Rigsretsdommen indtagne Standpunkt er uholdbart. Lov om Ministrenes Ansvarlighed Nr. 92 af 15. Marts 1939 §§ 2 og 3 lader formentlig ogsaa andre Ministre end den, der har kontraseret, være ansvarlig for kongelige Beslutninger²⁾.

Hvis Kongen ikke har truffet nogen Beslutning, og Anklagen gaar ud paa, at Ministrene burde have fremkaldt eller bestræbt sig for at fremkalde en saadan, vil der jo ikke foreligge nogen Kontrasignatur, og der er Enighed om, at alle Ministrene i et saadant Tilfælde kan blive ansvarlige for Undladelsen³⁾, hvad enten de intet har foretaget sig eller de har fraraadet Resolutionen.

5. *Ansaret for Foranstaltninger til Gennemførelse af en kgl. Resolution.* Rigsretsdommen af 1856 frifinder dernæst en af de tiltalte Ministre med den Begrundelse, at en Minister ikke er beføjet til at modsætte sig Udførelsen af en underordnet Foranstaltning, som er en nødvendig Følge af en paa en anden Ministers Forestilling af Kongen i lovlig Form afgivet, kontraseret Resolution⁴⁾. Ogsaa paa dette Punkt har de fleste Forfattere bestridt Dommens Rigtighed⁵⁾.

Dommens Resultat paa dette Punkt kan i hvert Fald ikke støttes paa en Modsætningslutning fra Grl. 1849 § 19, 3. Pkt. Denne Bestemmelse vedrører kun Ansaret for Medvirken ved

¹⁾ Under Rigsretssagen fra 1856 blev der fremlagt forskellige Udskrifter af Geheimstatsraadsprotokollen, jfr. Beretningen S. 299, 309 og flere Steder i det følgende.

²⁾ Saaledes ogsaa *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 132 Note 1 og *Stig Juul* S. 574.

³⁾ *Berlin* I S. 325 og 327, *Matzen* II S. 130 f., *Holck* I S. 179, *Troels G. Jørgensen*, T. f. R. 1926 S. 367, Bidrag S. 133.

⁴⁾ Beretning om Rigsrettens Forhandlinger, 1856, S. 1004 f. Det drejede sig om Indenrigsminister Tillisch, der havde givet Ordre til Indkvartering af en Del af et Dragonregiment, som paastodes at være ulovlig oprettet ved en af Krigsminister Hansen kontraseret kgl. Res.

⁵⁾ Jfr. *Berlin* I S. 328 ff., *Matzen* II S. 135 ff., *Holck* I S. 177 f.

en kgl. Resolutions Tilblivelse; om den, der — være sig en Minister eller en anden offentlig Funktionær — træffer Foranstaltninger, som sigter til Gennemførelsen af en kgl. Resolution, derved paadrager sig Ansvar, er et Spørgsmaal, som maa besvares uafhængigt af den nævnte Grundlovsbestemmelse, nu Grl. § 14, 4. Pkt. Spørgsmaalet er, som det ogsaa har fundet Udtryk i Rigsretsdommen, hvorvidt en af en Minister kontrasigneret kgl. Resolution er bindende for andre Ministre. *Troels G. Jørgensen*, som ogsaa paa det omhandlede Punkt tiltræder Dommen, besvarer, i alt Fald hvad angaar det i Dommen foreliggende Tilfælde, Spørgsmaalet bekræftende, fordi det »hvad enten det drejer sig om Ministre eller om lavere Myndigheder, vilde være utaaeligt, om der ved hver Overgang til et nyt Led i Embedsmaskineriet af Ansvarshensyn skulde foregaa en Optrævling af Sagens Forhistorie.«

Denne Betragtning kan tiltrædes, idet den har Hjemmel i rigtige forvaltningsretlige Grundsætninger, der tilsiger, at Forvaltningsakter er forbindende baade for underordnede og sideordnede Myndigheder, i begge Henseender dog med den Begrænsning, at der ikke foreligger Nullitetsgrunde¹⁾. Er dette Tilfældet, er en af en Minister kontrasigneret kgl. Resolution ligesaa lidt som en Ministers selvstændige Forvaltningsakt bindende for eller diskulperende for en anden Minister.

6. *Kun Ansvar for egne Handlinger og Undladelser.* Det er kun en Ministers egne Handlinger og Undladelser, der kan paadrage ham Ansvar.

Naar man taler om Ministrenes Ansvar for Kongens Handlinger, er dette en forkortet Udtryksform; det drejer sig i Virkeligheden om Ministrenes Ansvar for Varetagelsen af deres Opgaver vedrørende kongelige Beslutningers Tilblivelse. Der er ikke Tale om, at Ministrene kan blive ansvarlige, blot fordi Kongen bestemmer eller foretager sig et eller andet i et Regeringsanliggende. Heller ikke paahviler der Ministrene noget solidarisk, retligt Ansvar for Regeringens Førelse, se derimod om det politiske Ansvar ovenfor S. 161. Dette er særligt klart f. s. v. angaar Varetagelsen af de Anliggender, som er betroet dem til selvstændig Besørgelse og fordelt imellem dem i H. t. Grl. § 14, 2. Pkt. Justitsministeren hæfter t. Eks. ikke for Indenrigsministe-

¹⁾ Jfr. herom Forvaltningsretten S. 293—301.

rens Fejl og Forsømmelser under Udøvelsen af Tilsynet med Kommunalbestyrelserne. Det tilsvarende gælder principielt om Ministrenes Varetagelse af deres Opgaver vedrørende kongelige Beslutningers Tilblivelse. En Minister kan saaledes ikke uden videre gøres ansvarlig for en af en anden Minister udvirket kgl. Resolution.

Dette betyder dog kun, at Ministrene ikke paa rent objektivt Grundlag hæfter for hinanden, og udelukker ikke, at en Ministers Handlinger og Undladelser kan afføde Pligter og dermed Ansvar for andre Ministre, hvilket især bliver af Betydning under Forhandlinger i Statsraadet og i Ministermøder. Hvis saaledes en eller nogle Ministre tilraader eller foreslaar noget ulovligt eller uforsvarligt, bliver det de andre Ministres Pligt at gøre Modforestillinger. Dernæst maa det antages, at Statsministeren, der har et vist almindeligt Tilsyn med de andre Ministre, kan blive forpligtet til at skride ind i Anledning af disses Handlinger og Undladelser. Under Rigsretssagen af 1909 gik Anklagen mod I. C. Christensen bl. a. ud paa, at han som Konseilspræsident havde været forpligtet til at undersøge Berettigelsen af Angrebene paa Alberti for eventuelt at faa ham fjernet fra Ministeriet¹⁾, og dette godkendtes ved Dommen, selv om den ikke paa lagde Straf, men kun udtalte, at han ikke havde handlet forsvarligt²⁾. Videre kan det vel tænkes, at en Minister, der faar Kendskab til en Kollegas Embedsførelse eller maaske endog blot hans Forhold udenfor Embedet, kan blive forpligtet til at underrette Statsministeren.

Endelig er en Minister heller ikke paa rent objektivt Grundlag ansvarlig for de under ham hørende Tjenestemænds Fejl og Forsømmelser. Ministrene hæfter altsaa ikke for deres underordnede efter en til D. L. 3-19-2 svarende Retsgrundsætning. Derimod kan en Minister blive ansvarlig for sine underordnede, hvis han har gjort sig skyldig i Fejl eller Forsømmelse ved Ud nævnelser, Instruktioner, Tilsyn o. s. v.³⁾.

¹⁾ Se Folketingets Tiltalebcslutning af 7. December 1909, Rigsretstidende 4. Sag, 1910, S. 1 f.

²⁾ Se Rigsretstidende S. 805.

³⁾ Jfr. min Offentligretligt Erstatningsansvar S. 51 ff. samt U. 1948 B. S. 62 f. og Lov om Ministrenes Ansvarlighed Nr. 92 af 15. Marts 1939 §§ 5 og 6.

7. *Kun Ansvar for Embedsførelse.* Det er kun for Handlinger og Undladelser, der kan henføres under Ministrenes Embedsførelse, at de kan ifalde Ansvar for Rigsretten. Ansvar for deres andre Handlinger og Undladelser maa gøres gældende for de almindelige Domstole. Den nærmere Afgrænsning af, hvad der hører under Embedsførelsen, kan naturligvis være vanskelig; men da denne Afgrænsning ikke er særlig for Ministre, og den delvis beror paa de materielle Ansvarsnormer, navnlig naar der er Tale om Straf, skal den ikke her gøres til Genstand for nærmere Undersøgelse¹⁾.

Naar Grundloven taler om Ministrenes Embedsførelse, sigtes der kun til deres Embedsførelse i Egenskaben af Minister. Hvis en Minister tillige har andre offentlige Hverv, jfr. Lov Nr. 198 af 16. Juli 1927 § 7, og han under Udøvelsen af disse paadrager sig et retligt Ansvar, hører dette ikke under Rigsretten. Det maa imidlertid antages, at alle de Opgaver, som Loven henlægger under en Minister som saadan, hører under hans Embedsførelse i Grundlovens Forstand, selvom Ministeren i Henseende til nogle af disse Opgaver fører en særlig Benævnelse, t. Eks. kgl. Bankkommissær, jfr. Lov om Danmarks Nationalbank Nr. 116 af 7. April 1936 § 7. Men hvis en Minister t. Eks. efter sin Ud-nævnelse vedbliver med at være Sogneraadformand, og han i denne Egenskab gør sig skyldig i noget strafbart, hører Ansvar herfor ikke under Rigsretten.

Paa den anden Side kan Ministrene drages til Ansvar for Rigsretten for enhver Forgrening af deres Embedsførelse: deres Virksomhed som Kongens Raadgivere, som selvstændige Forvaltningschefer og deres Virksomhed overfor Rigsdagen. Rigsretsansvaret omfatter ligeledes Ministrenes Deltagelse i Statsraadets Regeringsførelse, jfr. ovenfor S. 139 f.

8. *De materielle Ansvarsnormer.* Grundloven indeholder ingen materielle Ansvarsnormer for Ministrenes Embedsførelse. Det siges kun i § 13, 2. Pkt., at »deres Ansvarlighed bestemmes nærmere ved Lov«. Forslag til en saadan Lov har flere Gange været til Behandling i Rigsdagen²⁾, og i 1939 vedtog Rigsdagen i For-

¹⁾ Spørgsmaalet forelaa i U. 1946. 902 H., jfr. 1948. 1027 H. (S. 1028 og 1039).

²⁾ Se herom C. V. Nyholm S. 371 Note 1, Matzen II S. 134 f., 138 og flere Steder i det følgende samt Stig Juul S. 587 f. og 594 f.

bindelse med Grundlovsforslaget et Lovforslag, der blev stadfæstet af Kongen som Lov om Ministrenes Ansvarlighed Nr. 92 af 15. Marts 1939. Loven skulde ifølge dens § 12 træde i Kraft samtidig med Danmarks Riges Grundlov; men da det Grundlovsforslag, hvortil denne Bestemmelse sigtede, ikke blev vedtaget ved Folkeafstemningen, traadte Loven aldrig i Kraft. Ansvarret maa da bestemmes efter almindelige Love og Retsgrund sætninger.

Hvad Ministrenes Strafansvar angaar, er det et karakteristisk Træk i Rigsretsinstittets Historie, at der ofte har været Adgang til at anvende arbitrære Straffe, hvilket staar i Sammenhæng med Forfølgningens politiske Karakter. Ministrene i England kunde saaledes som tidligere nævnt ved *impeachment* drages til Ansvar ikke blot for ulovlige Handlinger, men ogsaa for Handlinger, der efter en friere Maalestok maatte betragtes som skadelig for Staten, og Straffen kunde fastsættes arbitrært. I U.S.A. gælder ved *impeachment* en tilsvarende Ubestemthed i Henseende til det paatalte Handlingsindhold; men Dommen kan kun gaa ud paa Embedsfortabelse og Frakendelse af Retten til overhovedet at beklæde offentlige Hverv¹⁾. Efter den norske Grundlovs § 30 omfatter Rigsretsansvaret ikke blot Beslutninger, der er »stridende mod Statsformen eller Rigets Love«, men ogsaa Beslutninger, der »øjensynligen er skadelige for Riget«, jfr. Loven om Straf for Handlinger, som paatales ved Rigsret, af 5. Februar 1932 § 11²⁾. Denne Formulering af Ansvarsnormen har muliggjort Gennemførelse af Rigsretstiltale i rent politisk Øjemed, jfr. ovenfor S. 143 om Parlamentarismens Gennemførelse i Norge³⁾.

Under Rigsretssagen fra 1856 hævdede Anklageren, at de anklagede i Medfør af Grl. 1849 § 47 havde gjort sig skyldige i

¹⁾ Se Unionsforfatningens Art. I Sec. III. 10.

²⁾ Jfr. *Castberg* I S. 503 ff. og II S. 479 ff.

³⁾ I Sverige er Rigsretsansvaret derimod indskrænket til Handlinger, der strider mod Grundloven eller andre Love, se Regeringsformens § 106. Har Statsraadets Medlemmer ikke »iagttaget Rigets sande Tarv«, indtræder det politiske Ansvar efter § 107. Jfr. *Malmgren* II (1. Udg.) S. 377 ff. Det er karakteristisk for den svenske Ordning, at det Handlingsindhold, som saaledes gaar ind under Ministrenes politiske Ansvarlighed, nærmest svarer til det Handlingsindhold, som ifølge den svenske

Højforræderi, der i Mangel af et specielt Straffebud maatte straffes efter Lovgivningens Grundsætninger. Denne Opfattelse forkastedes imidlertid i Dommen, og det er i alt Fald nu en given Sag, at Strafforfølgning for Rigsretten kun kan finde Sted i Overensstemmelse med Strafferettens almindelige Lovbestemmelser og Grundsætninger, herunder Grundsætningen nulla poena sine lege, jfr. Strfl. § 1, hvorefter Straf kun kan paalægges for et Forhold, hvis Strafbarhed er hjemlet ved Lov, eller som ganske maa ligestilles med et saadant¹⁾. Der er altsaa ingensomhelst Hjemmel for Rigsretten til at paalægge en anklaget Minister Straf for Handlinger, der efter en friere Maalestok maa anses for skadelige for Staten, eller til at ikende andre Straffe end dem, der er foreskrevet for Handlinger og Undladelser som de paaklagede. Og da nu Grundloven ikke indeholder Bestemmelser om det strafbare Gerningsindhold eller om de Straffe, der kan anvendes, og der heller ikke findes nogen gældende Ministeransvarlighedslov, maa Straffehjemlen søges i den almindelige og specielle Straffelovgivning, navnlig Strfl. Kap. 16 om Forbrydelser i offentlig Tjeneste eller Hverv.

Hvad særligt angaar Tilregnelsspørgsmaalet har det været hævdet, at Ministre maa være strafferetligt ansvarlige ogsaa for Uagtsomhed eller endog, at den fuldstændigste gode Tro ikke kan fritage dem for Ansvar, ihvert Fald naar Talen er om Fjernelse fra Embedet. En saadan særlig Strenghed antages at være paakrævet til Beskyttelse af Statens Vel mod Uduelighed og Sorgløshed, og forsvares med, at den, der paatager sig Varetagelsen af Statens Interesser, i særlig Grad bør underkaste sig Selvransagelse og Selvkritik²⁾. I denne Forbindelse kan nævnes den norske Lov om Straf for Handlinger, som paatales ved Rigsret, af 5. Februar 1932 § 4, hvorefter Lovens særlige Bestemmelser om Strafansvaret ogsaa kommer til Anvendelse paa den Handling, som er forøvet uagtsomt, saafremt det ikke udtrykkelig er bestemt, at kun den forsætlige Handling er strafbar.

Straffelovs Kap. 25 § 17 konstituerer en almindelig Embedsforbrydelse, jfr. *Malmgren* II S. 378. Om den svenske Rigsret i det hele se *Erik Fahlbeck*, Riksrättsinstitutet i 1809 års Regeringsform, Uppsala 1924.

¹⁾ Jfr. *Stig Juul* S. 575 f.

²⁾ Jfr. *C. V. Nyholm* S. 368. *Matzen* II S. 123 mener omvendt, at der snarest er Grund til at anlægge en særlig mild Maalestok.

I Danmark gælder ogsaa for Rigsretsansvaret Strfl. § 19, hvor-
 efter Uagtsomhed ved de i Straffeloven omhandlede Forbrydel-
 ser kun straffes, naar det er særlig hjemlet, medens andre Straffe-
 bud er anvendelige, ogsaa naar Lovovertrædelsen er begaaet af
 Uagtsomhed, medmindre det modsatte har særlig Hjemmel.

Det er ikke grundlovmæssig udelukket, at Rigsretten kan
 fastsætte andre Retsfølger af den strafbare Handling end Straf,
 navnlig Embedsfortabelse; men dette kan ikke blive af praktisk
 Betydning under Parlamentarisme. Strfl. indeholder ikke nu,
 efter at § 79 er blevet ændret ved Lov Nr. 286 af 18. Juni 1950,
 Hjemmel for, at Rigsretten kan fastsætte Embedsfortabelse.

Om Bortfald af den strafbare Handlings Følger, herunder
 navnlig Forældelse, gælder de almindelige Regler, jfr. Strfl.
 Kap. 11, hvorved bemærkes, at Strafansvar for Forbrydelser i
 offentlig Tjeneste eller Hverv ikke forældes, jfr. Strfl. § 92 Nr. 3.
 Ifølge Grl. § 24, 2. Pkt. kan Kongen kun med Folketingets Sam-
 tykke benaade Ministrene for de dem af Rigsretten idømte
 Straffe.

9. *Rigsretsansvaret for strafbare Forhold, der er undergivet specielle
 Paataleregler.* De strafbare Forhold, som kan gøres til Genstand for
 Rigsretstiltale, vilde i Reglen, hvis de ikke maatte henføres til en Mini-
 sters Embedsførelse, være Genstand for almindelig offentlig Paatale. Det
 kan imidlertid tænkes, at det strafbare Forhold efter sin Beskaffenhed er
 undergivet Strafferetsplejens specielle Paataleregler¹⁾; det Spørgsmaal
 opstaar da, om disse Paataleregler bliver af Betydning for Rigsretstil-
 talen. Spørgsmaalet har kun ringe praktisk Betydning og skal derfor kun
 kort berøres.

Hvis en Forbrydelse er undergivet eksklusiv privat Paatale, se t. Eks.
 Strfl. § 275, kan den principielt ikke gøres til Genstand for Rigsretstil-
 tale, idet de Grunde, som har motiveret Reglerne om privat Paatale,
 staar i nær Forbindelse med Forholdets materielle Strafbarhed. Naar
 imidlertid Rpl. § 725, 3. Stk. hjemler Statsadvokaten Paataleret overfor
 saadanne Forbrydelser, hvis han finder, at en offentlig Interesse kræver
 offentlig Forfølgning, maa Folketinget have en tilsvarende Beføjelse.
 Reglerne om eksklusiv privat Paatale indskrænker da i Virkeligheden
 ikke Muligheden for Rigsretstiltale.

Hvis offentlig Paatale er betinget af en privat, navnlig den forurette-
 des Begæring, se t. Eks. Strfl. § 305, maa det antages, at Rigsretstiltale
 ligeledes kun kan finde Sted, naar saadan Begæring foreligger; men det
 er en Selvfølge, at den private ingensinde, som det undertiden er Til-
 fældet, naar Begæringen fremsættes overfor den almindelige Paatale-

¹⁾ Jfr. til det følgende *Hurwitz* S. 343 ff.

myndighed, se Strfl. § 275, 2. Pkt., har Krav paa, at der rejses Tiltale. Der gælder ikke, hvor den offentlige Paatale er betinget af en privat Begæring, nogen Regel svarende til Rpl. § 725, 3. Stk., hvorefter Statsadvokaten har ubetinget Paataleret, hvis han finder, at en offentlig Interesse kræver offentlig Forfølgning¹⁾, og heraf maa vistnok følge, at heller ikke Rigsretstiltale kan finde Sted ubetinget.

Ifølge Rpl. § 722, 1. Stk. Nr. 2 er den offentlige Paatale betinget af Opfordring af vedkommende særlige Myndighed, naar det ifølge Lovgivningen afhænger af dennes Bestemmelse, om Paatale skal finde Sted, se tidligere Strfl. § 108, 2. Stk. om Forhaanelse af en fremmed Nation m. m. I saadanne Tilfælde maa Rigsretstiltale være tilsvarende betinget.

Da Rigsretstiltalen er eksklusiv, kan Ministrene ikke for deres Embedsførelse tiltales af den almindelige Paatalemyndighed, af de i Rpl. § 719, jfr. § 724, omhandlede særlige Forvaltningsmyndigheder eller af private, hverken for Rigsretten eller de almindelige Domstole.

10. *Erstatningsansvar.* I Lighed med andre offentlige Funktionærer vil Ministrene kunne ifalde et Erstatningsansvar, som i Almindelighed vil bero paa Culpareglen²⁾. De nærmere Betingelser for Erstatningsansvarets Indtræden skal ikke her gøres til Genstand for Undersøgelse. Af særlig Interesse er Spørgsmaalet om Ministrenes Ansvar for Afholdelse af ubevilgede Udgifter; herom vil der senere blive gjort nogle Bemærkninger i Afsnittet om Finansloven.

Lov om Rigsretten Nr. 100 af 31. Marts 1954 § 66, 2. Stk. bestemmer, at »Erstatningskrav, der er fremsat under Sagen, afgøres ved samme Dom«, d. v. s. den Dom, der afgør Strafspørgsmaalet. Det er her for det første ligesom i § 30 forudsat, at Rigsretten kan paakende et Erstatningskrav mod en Minister; men der er Enighed om, at dette kun gælder, naar det er Staten, der gør et Erstatningskrav gældende³⁾. Det vilde jo ogsaa være uantageligt, at Folketingets Tiltalebeslutning skulde omfatte Borgernes Erstatningskrav. Den citerede Bestemmelse forudsætter formentlig ikke, at Erstatningskravet nødvendigvis maa gøres gældende sammen med et Straffekrav, at Folketingets Beslutning altsaa ikke kan gaa ud paa et Sagsanlæg alene til Erstatning. Det

¹⁾ Hurwitz S. 370 f.

²⁾ Jfr. min Offentligretligt Erstatningsansvar S. 24 ff. og 125 ff. samt U. 1948 B. S. 62 f. Lov Nr. 92 af 15. Marts 1939 § 11 gør en Ministers Erstatningsansvar overfor Statskassen betinget af Forsæt eller grov Til-sidesættelse af Embedspligter.

³⁾ Jfr. *Berlin* I S. 330, *Matzen* II S. 148.

maa antages, at Folketinget kan indskrænke sig til at kræve Erstatning, jfr. § 14, 1. Stk., som forudsætter, at der kan rejses andre Sager end Sager om Strafansvar. Ellers maatte vel de almindelige Statsmyndigheder kunne rejse et saadant isoleret Erstatningskrav for de almindelige Domstole, hvilket næppe vilde være foreneligt med Grl. §§ 16 og 60.

Derimod antages det i Almindelighed, at Borgerne ved de sædvanlige Domstole kan sagsøge Ministrene til Erstatning²⁾ for deres Embedsførelse. Rigtigheden heraf er ikke utvivlsom; thi naar Grundloven har overladt det til Rigsretten at foretage Prøvelsen af Ministrenes Embedsførelse med Henblik paa Straf og Erstatningsansvar overfor Staten, kan det synes mindre naturligt, at en tilsvarende Prøvelse med Henblik paa Ministrenes Erstatningsansvar overfor Borgerne foretages af de sædvanlige Domstole. Afgørende maa det dog vistnok blive, at da Borgerne ikke selv kan anlægge Sag ved Rigsretten, og deres Erstatningskrav som foran nævnt ikke kan indbefattes under Folketingets Tiltalebeslutning, vilde de ikke have nogen Mulighed for at gøre en Minister erstatningsansvarlig, hvis de ikke kunde gaa til de sædvanlige Domstole. Dertil kommer, at disse Domstole dog vil komme ind paa en Prøvelse som den omhandlede, naar Borgerne i Anledning af en Ministers Embedsførelse anlægger Erstatnings-sag mod Staten³⁾.

11. *Tiltale- og Domsmyndighed.* Allerede de materielle Regler om Rigsretsansvaret afspejler som det fremgaar af det foran udviklede i adskillige Lande dette Ansvars delvis politiske Karakter; men det er dog især gennem Bestemmelserne om Tiltale- og Domsmyndigheden, at denne Egenskab ved Rigsretsansvaret lægger sig for Dagen.

Det historiske Udgangspunkt har atter her været det engelske *impeachment* med Underhuset som Anklager og Overhuset som

¹⁾ Saaledes ogsaa *Berlin* I S. 329 f.

²⁾ Jfr. *Berlin* I S. 330, *Matzen* II S. 148, *Goos-Hansen* S. 62.

I Norge gælder det, at Rigsretten kun kan ikende Erstatningsansvar ved en fældende Straffedom, se Lov om Straf for Handlinger, som paa-tales ved Rigsret, af 5. Februar 1932 § 7, og at private ikke ved de almindelige Domstole kan sagsøge Ministrene til Erstatning for deres Embedsførelse, jfr. *Castberg* II S. 457 ff., N. a. T. 1930 S. 75 f. og Forhandlingerne paa det 15. nordiske Juristmøde, 1931, S. 15.

³⁾ Jfr. min Offentligretligt Erstatningsansvar S. 60 ff.

Domstol, hvorved maa erindres, at Overhuset er den almindelige engelske Højesteret. Nær til dette Forbillede kommer t. Eks. Ordningen i U. S. A., hvor Repræsentanternes Hus anklager, medens Senatet dømmer, og tidligere i Frankrig, hvor Deputeretkammeret anklagede, medens Senatet dømte¹⁾. I nogle Lande er det den almindelige højeste Domstol, der dømmer, medens Andetkammeret anklager, saaledes i Belgien, se Forfatningens Art. 90.

a. *Folketinget og Kongen tiltaler.* I Danmark har siden Grl. 1849 Folketinget stedse haft Tiltalemyndighed, jfr. Grl. § 16 og § 60, 1. Stk. — efter Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 12 Rigsraadet, efter Forfatningen af 18. November 1863 § 61 Rigsraadets Folketing — hvorhos Kongen ved Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 12 fik Tiltalemyndighed, jfr. nu Grl. § 16 og § 60, 1. Stk. Kongens Tiltalemyndighed er aldrig blevet taget i Anvendelse.

Om den Beslutning, hvorved Folketinget kan rejse Tiltale, indeholder Grl. ingen særlige Bestemmelser. Heraf følger, at Beslutningen kan fattes med simpelt Flertal, naar blot over Halvdelen af Medlemmerne er til Stede og deltager i Afstemningen, jfr. Grl. § 50²⁾. Naar Beslutningen er fattet, bliver det uden Betydning for dens Udførelse, om Mandaterne udløber, eller der udskrives Nyvalg, jfr. Grl. § 32³⁾. Derimod er der ikke noget til Hinder for, at det Folketing, der har vedtaget en Rigsretstiltale⁴⁾, eller et nyvalgt Folketing trækker Tiltalebeslutningen og den iværksatte Tiltale tilbage, lige indtil Dom er afsagt, jfr. Rpl. § 728 og R. L. § 77.

Grundloven indeholder ingen Bestemmelse om, hvem der skal udføre Folketingets Tiltalebeslutning; men ifølge R. L. § 13 vælger Folketinget i Reglen dertil en Anklager. Ifølge R. L. § 14 be-

¹⁾ Nu ifølge Forfatningen af 1946 en Haute Cour de Justice, se Art. 56—59.

²⁾ Om Tiltalebeslutningen mod I. C. Christensen og Sigurd Berg i 1909, se Raarb. 1909—10 S. 117 ff.

³⁾ Spørgsmaalet har dog været omtvistet. Efter enkelte, fremmede Ministeransvarlighedslove medfører Opløsning, at Tiltalen bortfalder, se *Berlin* I S. 332 f., *Matzen* II S. 146 ff., *C. V. Nyholm* S. 407 ff. At tidligere Rigsdagens Slutning ikke medførte Tiltalens Bortfald, var klart forudsat i Lov om Rigsretten af 3. Marts 1852 § 9 og antaget i Praxis.

⁴⁾ Der er ikke nogen Grund til, at kun et nyvalgt Folketing skulde kunne standse Rigsretsfølgningen, jfr. dog *Berlin* I S. 333 Note 154.

skikker Rigsrettens Formand en Forsvarer for Tiltalte, medmindre denne erklærer selv at ville drage Omsorg for Forsvaret.

b. *Rigsretten*. Ifølge Forfatningskommissionens Grundlovsforslag § 60 var Rigsretten sammensat som hidtil, blot at det paa Grund af den foreslaaede Etkammerordning var Rigsdagen, som valgte Halvdelen af Medlemmerne. Kommissionen var klar over, at det principielt var betænkeligt, at de valgte Medlemmer af Rigsretten saaledes blev Dommere i en Sag, hvis Rejsning de havde taget Stilling til ved Afgørelsen af Tiltalspørgsmaalet¹⁾; men man tillagde ikke denne Indvending afgørende Betydning. Efter den hidtidige Ordning vilde jo iøvrigt Landstingets Rigsretsmedlemmer let gennem Partiernes Drøftelser komme til at tage Stilling til Tiltalspørgsmaalet.

Under Grundlovsforslagets Behandling i Folketinget gav den nævnte Betænkelighed imidlertid Anledning til, at det Udvalg, hvortil Forslaget blev henvist, stillede et Ændringsforslag, hvorefter Folketingets Medlemmer ikke kan vælges til eller virke som Medlemmer af Rigsretten²⁾. Efter denne Ordning vil politisk Erfaring blive svagere repræsenteret i Rigsretten end tidligere.

Efter den af Folketingsudvalget foreslaaede Affattelse af § 59, der uændret blev vedtaget, bestaar Rigsretten for det første af indtil 15 af de efter Embedsalder ældste ordentlige Medlemmer af Rigets øverste Domstol. Meningen med denne Bestemmelse er formentlig, at hvis Antallet af Højesteretsdommere er 15, som det nu er Tilfældet i H. t. Lov Nr. 61 af 31. Marts 1953 § 1, eller lavere, er alle Højesteretsdommerne Medlemmer, og at 15 Højesteretsdommere efter Embedsalder er Medlemmer, hvis der er flere end 15 Højesteretsdommere. Ifølge R. L. § 2 er alle de ordentlige Medlemmer af Højesteret Medlemmer af Rigsretten.

Folketinget vælger efter Forholdstal for 6 Aar et Antal Medlemmer, der svarer til Antallet af Højesterets Rigsretsmedlemmer. Som foran nævnt kan Folketingets Medlemmer ikke vælges til Medlemmer af Rigsretten. Grundlovskommissionen havde foreslaaet, at Valget skulde ske for 4 Aar, svarende til Folketin-

¹⁾ Den samme Indvending kunde rejses mod den ved Grundlovsforslaget af 1939 §§ 14 og 62 foreslaaede Ordning, hvorefter det var den forenede Rigsdag, som baade rejste Tiltale og valgte Medlemmer til Rigsretten, jfr. Rt. 1938—39 B. Sp. 229, F. Sp. 2969, 3016.

²⁾ Jfr. Rt. 1952—53 B. Sp. 369.

gets Valgperiode; men dette blev af Folketingsudvalget foreslaaet ændret til 6 Aar, ifølge Betænkningen for at sikre Rigsrettens Uafhængighed af de skiftende politiske Forhold¹⁾). For hver af de valgte vælges en eller flere Stedfortrædere, jfr. R. L. § 2, 2. Stk., hvorefter der vælges to Stedfortrædere for hver. Naar som foran nævnt Folketingets Medlemmer ikke blot ikke kan vælges til, men ej heller »virke som« Medlemmer af Rigsretten, betyder dette, at en Højesteretsdommer, som maatte være Medlem af Folketinget, ikke kan være Medlem af Rigsretten.

Ifølge Grl. § 59, 4. Stk. fastsættes nærmere Regler om Rigsretten ved Lov, jfr. Lov om Rigsretten Nr. 100 af 31. Marts 1954²⁾), der traadte i Stedet for Lov om Rigsretten af 3. Marts 1852.

Rigsretten vælger selv en Formand, jfr. Grl. § 59, 2. Stk. og R. L. § 4, og en Næstformand, jfr. R. L. § 4.

Nogle særlige Bestemmelser gælder, naar en Rigsretssag er rejst.

Hvis i dette Tilfælde nogle af den øverste Domstols Medlemmer ikke kan deltage i Sagens Behandling og Paakendelse, fratræder ifølge Grl. § 59, 1. Stk. 4 Pkt., jfr. R. L. § 5, 1. Stk., et tilsvarende Antal af de af Folketinget sidst valgte Rigsretsmedlemmer³⁾). Grundloven indeholder ingen Bestemmelse om Fratræden af Højesteretsdommere i det Tilfælde, at ikke alle de af Folketinget valgte Medlemmer kan deltage, og der ejheller er nogen Stedfortræder for det eller de forhindrede Medlemmer; men en saadan Bestemmelse findes i R. L. § 5, 2. Stk.

Grl. § 59, 3. Stk. bestemmer dernæst, at hvis der er rejst Sag ved Rigsretten, beholder de af Folketinget valgte Medlemmer deres Sæde i Retten for denne Sags Vedkommende, selvom det Tidsrum, for hvilket de er valgt, udløber, jfr. R. L. § 2, 3. Stk. Tilsvarende kan det tænkes, at en Højesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, ophører at være Højesteretsdommer, medens en Sag staar paa. Om dette Tilfælde er der ikke truffet nogen Bestemmelse i Grl. eller R. L. Det maa da antages, at den paagældende Højesteretsdommer ophører at være Medlem af Rigsret-

¹⁾ Rtid. 1952—53 B. Sp. 369 f. og 377.

²⁾ Loven slutter sig ret nær til Lov om Rigsretten Nr. 115 af 15. Marts 1939, der bortfaldt sammen med Grundlovsforslaget.

³⁾ Jfr. Rigsretstidende 2. Sag, 1877, S. 5, 3. Sag, 1877, S. 5 og 14, 4. Sag, 1910, S. 4.

ten, og at hans Efterfølger ikke, hvis Behandlingen er paabegyndt, kan indtræde som Dommer i Sagen. Efter en Analogi fra Grl. § 59, 1. Stk. 4. Pkt. maa saa formentlig et Medlem paa Folketingsiden fratræde.

At et Medlem af Rigsretten er forhindret i at deltage i enkelte Møder, medfører formentlig ikke, at et Medlem paa den anden Side maa undlade at deltage i Møderne ¹⁾).

12. *Rettergang*. Vedrørende Rettergangen for Rigsretten henvises til Rigsretsloven.

¹⁾ I Praxis har der ikke altid i Rigsrettens Møder deltaget lige mange Dommere fra hver Side, se Rigsretstidende, 2. Sag, 1877, S. 41 f. (flest Højesteretsdommere); 3. Sag, 1877, S. 9 f. (flest Højesteretsdommere); 4. Sag, 1910, S. 4 (flest Landstingsmænd).

KAPITEL VI

FOLKETINGET

I. FOLKEREPRÆSENTATIONER

1. Umiddelbart og repræsentativt Demokrati.

Naar Folket varetager Statsstyret eller en Del deraf paa den Maade, at de aktive Statsborgere giver Møde i en Forsamling, som gennem Afstemninger eller andre Tilkendegivelser træffer Afgørelser i Statens Anliggender, taler man om umiddelbart eller direkte Demokrati. Saadanne Folkeforsamlinger finder vi i Oldtidens Grækenland og Rom og i Middelalderens germanske Stater samt endnu i vore Dage i nogle smaa svejtsiske Kantoner. Rousseau, som var Svejtser af Fødsel, forfægter i *Contrat social* det umiddelbare Demokrati: »Enhver Lov, som Folket ikke selv har godkendt, er ugyldig; den er ikke nogen Lov. Det engelske Folk tror at være frit, det bedrager sig storligen; det er kun frit ved Valget af Medlemmer til Parlamentet«.

Det umiddelbare Demokrati, som kun er praktisk gennemførligt i ganske smaa Stater, er almindeligvis uegnet til at løse Nutidens talrige og komplicerede Statsopgaver, som det kan være svært nok for en Folkerepræsentation at overkomme.

Demokratiet i vore Dage er derfor repræsentativt: Befolkningen vælger et Antal Personer, som i en Folkerepræsentation raadslaar og tager Beslutning om Statens Anliggender.

Det er i England, at man finder Oprindelsen til det moderne, repræsentative Demokrati. Ifølge Magna Charta af 1215 skulde Ærkebiskopper, Biskopper, Abbeder, Jarler og større Baroner indkaldes til Rigets fælles Raad (*Commune Consilium*, *Great Council*) ved særskilt Brev, medens der til andre Lensmænd (te-

nants in capite) gennem Sherifferne skulde udstedes en generel Indkaldelse. Men ved Siden heraf blev der i 1254 for første Gang indkaldt nogle Riddere, der var valgt som Repræsentanter fra hvert Grevskab. Til det Parlament, som Simon of Montfort lod indkalde, efter at han i Slaget ved Lewes 1264 havde taget Kong Henrik III til Fange, sendtes der som valgte Repræsentanter to Riddere fra hvert Grevskab og to Borgere fra hver By. Som det afgørende Præcedens for den Repræsentation, der senere blev til Underhuset (House of Commons), anses dog i Regelen det saakaldte Mønsterparlament, indkaldt af Edward I i 1295. I den følgende Tid delte Parlamentet sig i de to Huse, idet de Riddere, som valgtes i Grevskaberne, og de Borgere, som valgtes i Byerne, kom til at udgøre Underhuset, medens Prælaterne og Højadelen tog Sæde i Overhuset. Man regner, at Parlamentets Deling i to Huse fremtraadte klart i 1341. I 1351 fik Underhuset et særligt Mødested.

Den engelske Parlamentsordning fik afgørende Indflydelse paa Forfatningsudviklingen paa Fastlandet, en Indflydelse, som formidledes af det 18. Aarhundredes franske Statsfilosoffer. Rousseaus Ideal var ganske vist det umiddelbare Demokrati, som han fandt det i Oldtidens Grækenland og Rom og i Svejts; men i Montesquieus *Esprit des lois* fremhæves den engelske Forfatning som forbilledlig. Montesquieu forkaster det umiddelbare Demokrati til Fordel for en Folkerepræsentation: Folket forstaar beundringsværdigt at vælge; men at lade Folket selv udøve Lovgivningsmagt er umuligt i de store Stater og forbundet med mange Ulemper i de smaa, det maa gennem sine Repræsentanter gøre alt det, som det ikke selv kan gøre. Disse Synspunkter blev nærmere uddybet af Svejtseren de Lolme i hans *Constitution de l'Angleterre*. Forfatningerne i U. S. A. blev naturligvis udformet under væsentlig Paavirkning fra Moderlandet; men i flere Henseender skete denne Paavirkning indirekte gennem de af den engelske Forfatning inspirerede franske Doktriner, navnlig Montesquieus Magtadskillelæse. Med Frankrig og U. S. A. som Genemgangsled kom den engelske Forfatning til at præge Forfatningerne i andre Dele af Amerika og i Vesteuropa.

Om Forholdet mellem Folkerepræsentationen eller dennes enkelte Medlemmer og Befolkningen er der baade i England og andetsteds opstillet adskillige »Teorier«, der oftest er af ringe

Interesse: om Folkerepræsentationen er at betragte som Nationens Fuldmægtig eller som et Statsorgan, om det enkelte Medlem repræsenterer Valgkredsens Befolkning eller Vælgere eller hele Landets Befolkning eller Vælgere o. s. v.¹⁾. Kun Spørgsmaalet, om det enkelte Medlem kan betragtes som sine Vælgers Fuldmægtig, skal her gøres til Genstand for nærmere Omtale. Dette Spørgsmaal frembyder en betydelig forfatningshistorisk Interesse, og det har affødt positive Bestemmelser i gældende Forfatninger.

De ovenfor omtalte Repræsentanter for de engelske Grevskaber og Byer modtog af deres Vælgere skrevne Fuldmagter, og Kongen forlangte, at disse Fuldmagter skulde være saa omfattende, at det ikke kunde risikeres, at nogle af de Anliggende, som kom til Forhandling, maatte forblive uafgjorte paa Grund af utilstrækkelige Fuldmagter. Efterhaanden blev det imidlertid den herskende Opfattelse, at Repræsentanten var uafhængig af sine Vælgere. Som Bevis herfor har man anført Parlamentets Vedtagelse i 1716 af Septennialakten, der forlængede Valgperioden fra 3 til 7 Aar med Virkning ogsaa for det siddende Underhus.

Ogsaa Medlemmerne af de franske Generalstænder blev udstyret med bindende Fuldmagter²⁾; men i 1789 forbød Kongen de Deputerede at modtage en saadan Fuldmagt, og Nationalforsamlingen erklærede de Fuldmagter, som alligevel maatte være blevet modtaget, for ugyldige. Ifølge Forfatningen af 1791 skulde de i Departementerne valgte Repræsentanter ikke være Repræsentanter for et særligt Departement, men for hele Nationen, og der skulde ikke kunne meddeles dem noget bindende Mandat. En tilsvarende Bestemmelse gik igen i senere franske Forfatninger, se ogsaa t. Eks. Nederlandenes Grundlov af 1815 Art. 83, Würtembergs Forfatning af 1819 § 155, Sachsens Forfatning af 1831 § 81. Selv uden positiv Fastsættelse antages det i Regelen, at Repræsentanten ikke kan bindes ved nogen Fuldmagt eller Instruks fra Vælgerne. Bestemmelsen i Grl. § 56, jfr. Grl. 1849

¹⁾ Jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 233 ff.

²⁾ Dette var almindeligt under de gamle Stænderforfatninger, jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 239 ff. I Sverige angav Rigsdagsordningen Indholdet af de Fuldmagter, hvormed de valgte skulde udstyres, se *Herlitz*, Statsskicket S. 154.

§ 60, 1. Stk. fandtes allerede i Grundlovsudkastet af 1848 og gennemførtes uden Bemærkninger fra nogen Side.

Anlægges det Synspunkt, at Repræsentantens Hverv beror paa en Fuldmagt fra Vælgerne, er det nærliggende, at denne Fuldmagt kan tilbagekaldes. Denne Opfattelse blev gjort gældende af Robespierre i Nationalkonventet¹⁾ — i Modsætning til Nationalforsamlingen, der havde proklameret som Princip, at Folkerepræsentanterne aldrig kan tilbagekaldes — og den er paa forskellig Maade blevet praktiseret. En Række svejtsiske Kantonalforfatninger tillægger Vælgerne »Abberufungsrecht«. Saa fremt et vist Antal Vælgere forlanger det, skal der afholdes en Folkeafstemning, som afgør, om Repræsentationen — i sin Helhed — skal træde tilbage. Hvis dette beslattes, skal der afholdes Nyvalg. Det drejer sig altsaa om en Slags Opløsningsret for Vælgerne. En lignende Ordning har under Betegnelsen »recall« fundet en vis Udbredelse i de nordamerikanske Enkeltstater, idet en Tilbagekaldelsesret for Vælgerne er blevet anset for stemmende med »good business principles«. Et vist Antal Vælgere kan kræve, at en eller flere Repræsentanters Forbliven skal bero paa Resultatet af et Nyvalg. Hvis en Repræsentant genvælges, skal de, der har rejst Kravet om »recall«, undertiden betale de herved forvoldte Omkostninger. Endelig skal nævnes en Fremgangsmaade, der hviler paa Repræsentantens Adgang til frivilligt at udtræde af Repræsentationen: Valgkandidaten underskriver før Valget en til Repræsentationens Formand rettet, udate-ret Skrivelse, hvori han nedlægger sit Mandat (démission en blanc). Denne Skrivelse overgiver han til Ledelsen af det Parti, for hvilket han optræder som Valgkandidat. Hvis Partiet saa bliver utilfreds med den valgte Optræden, daterer det Skrivelsen og indsender den til Repræsentationens Formand. Denne Fremgangsmaade anvendtes i 1894 af en fransk Deputeret; men Kammeret tiltraadte først Mandatnedlæggelsen, jfr. Forfatningsloven af 16. Juli 1875 Art. 10, efter at han frivilligt havde fremsat Ønske om at udtræde. I 1928 fik den fornyet Aktualitet i Rumænien. Regeringen maatte i et Svar paa en Interpellation oplyse, at det nationale Bondepartis Vedtægter paalagde alle Partiets Kandidater at afgive en Blankodémission til Partiledelsen.

¹⁾ *Esmein* I S. 448 f.

I Nutiden er det en almindelig anerkendt forfatningsretlig Grundsætning, at Vælgerne hverken kan meddele de valgte bindende Fuldmagter eller Instrukser eller tilbagekalde et stedfundet Valg. Det første er for Danmarks Vedkommende udelukket, ved Grl. § 56¹⁾, det sidste er udelukket, fordi der mangler enhver Hjemmel for, at en Tilbagekaldelse — hvorledes den saa end kunde foregaa — skulde kunne bringe Mandatet til Ophør. Det er altsaa først ved et kommende Valg, at Vælgerne kan skaffe sig af med en Repræsentant, hvis Optræden de misbilliger. Fra et demokratisk Synspunkt kræves derfor korte Valgperioder. Efter den ultrademokratiske Montagnardforfatning af 24. Juni 1793 var Valgperioden kun et Aar.

Politisk staar Repræsentanten naturligvis ogsaa i Tiden mellem to Valg i Afhængighedsforhold til Vælgerne. Dette Afhængighedsforhold beror paa Ønsket om at opnaa Genvalg og vokser derfor, efterhaanden som Valget nærmer sig. Den enkelte Vælger er imidlertid ikke i Stand til at øve synderlig Indflydelse paa Repræsentanten. Det bliver de politiske Organisationer, d. v. s. Partierne, som øver Kritik og stiller deres Krav, og da kun et ringe Antal Vælgere tager Del i Partimøderne og endnu færre er i Stand til at øve virkelig Indflydelse paa disse Møder, bliver det Partiledelsen, som faar det afgørende Ord.

Denne Tingenes Tilstand har her i Landet affødt en Opfattelse, som gaar ud paa gennem en Ordning, som man har kaldt »Selvstyre fra nedenunder«, »fri Valgret« og »naturlig Repræsentation«, at sikre Vælgerne større direkte politisk Indflydelse baade gennem Valgene og i Tiden mellem Valgene. De store Afstande og det store Antal Borgere i den moderne Stat umuliggør det direkte Demokrati. Borgere maa lade andre møde for sig og gennem Afstemning træffe Afgørelser i Statens Anliggender. Men ved disse Afstemninger skal Repræsentanterne stemme med det Antal Stemmer, som de har faaet ved Valget. Ved dette skal Vælgerne kunne give deres Stemme til en hvilkensomhelst af de i hele Landet opstillede Kandidater. Endvidere skal Væl-

¹⁾ I Folketingsudvalget foreslog det kommunistiske Medlem (Aksel Larsen) Paragraffen affattet saaledes: »Rigsdagsmedlemmerne er bundet til at handle i Overensstemmelse med det Program, de har søgt Valg paa, og at modtage Forskrifter fra deres Vælgere«, Rtid. 1952—53 B. Sp. 377.

gerne under Valgperioden kunne flytte deres Stemme fra en Repræsentant til en anden, saaledes at de faar Adgang til i hver enkelt Sag at blive repræsenteret ved den Repræsentant, hvis Anskuelse de foretrækker¹⁾.

Denne sindrige Repræsentationsordning, hvis praktiske Anvendelighed og Værdi ikke her skal tages op til Drøftelse, er en Mellemting af direkte og repræsentativt Demokrati. Stemme-flytningen er en ejendommelig delvis Mandat tilbagekaldelse.

En Tilnærmelse til det direkte Demokrati foreligger i de Forfatninger, som indeholder Bestemmelser om Folkeafstemninger, idet Befolkningen gennem en saadan Afstemning direkte afgør eller dog tilkendegiver deres Mening om visse Statsanliggender, navnlig Lovgivningssspørgsmaal.

2. Folkerepræsentationers Deling i to Kamre.

Naar det engelske Parlament noget før Midten af det 14. Aarh. blev delt i to Huse, skyldtes dette ikke nogen af de Grunde, som senere hen har virket til Fordel for Tokammersystemet, men de særlige historiske Forhold, som kort er berørt ovenfor S. 219 f. Men selve den Omstændighed, at det engelske Parlament var delt i to Huse, kom til at øve en afgørende Indflydelse paa andre Landes Repræsentationsordning.

Det engelske Overhus' Medlemmer tilhørte og tilhører den Dag i Dag det højeste Aristokrati, og det er et saadant Førstekammer, som Montesquieu tager til Orde for: »I en Stat er der altid Folk, udmærkede ved Fødsel, Rigdomme eller Æresposter; hvis de blandedes med Folket, og hvis de kun havde een Stemme som de andre, vilde den fælles Frihed for dem være et Slaveri, og de vilde ikke have nogen Interesse i at forsvare den, da det største Antal Beslutninger vilde gaa dem imod. Den Del, de har i Lovgivningen, bør derfor staa i Forhold til de andre Fordele, de har i Staten; dette vil blive Tilfældet, hvis de danner et Kammer, som har Ret til at standse Folkets Foretagender, ligesom Folket har Ret til at standse deres. Lovgivningsmagten

¹⁾ Denne Opfattelse er fremsat af *Johan Pedersen* i Dansk Tidsskrift, April 1905, og *Niels Skriver Svendsen* i Demokratiets Genrejsning, 1926, S. 62 ff. Jfr. De politiske Partier. Redigeret af Knud Gedde, 1949, S. 58.

bør altsaa betros dels til de Adeliges Kammer, dels til det Kammer, som skal vælges til at repræsentere Folket, hvert skal holde Møde og forhandle for sig og vil have sine særlige Ansuelser og Interesser«.

I den franske Nationalforsamling vilde man imidlertid ikke vide af noget Førstekammer, end ikke af en Deling af Repræsentationen saaledes, at hver Afdeling blot skulde forhandle for sig, medens de skulde forene sig ved Afstemninger. Forfatningen af 1791 indførte en Etkammerordning, det samme var Tilfældet med Montagnardforfatningen af 1793 og Forfatningen af 1848. Men Chartet af 1814 indførte et Pairskammer som »en væsentlig Del af den lovgivende Magt«. Medlemmerne udnævntes af Kongen, for Livstid eller endog saaledes, at Medlemskabet gik i Arv. Disse Bestemmelser gik igen i Chartet af 1830, men ændredes noget ved en Lov af 1831. Et aristokratisk Førstekammer fandt ogsaa Indgang i mange andre europæiske Forfatninger, især fra første Halvdel af det 19. Aarh. Formaålet var overalt at sikre en vis Overklasse særlig politisk Indflydelse.

Af en helt anden Karakter er det Førstekammer, som indføres i U.S.A. og i Svejts. Begge disse Stater er Forbundsstater, og baade det amerikanske Senat og det svejtsiske Stænderraad bestaar af en særlig Repræsentation for Enkeltstaterne, som uden Hensyn til deres Størrelse vælger to Repræsentanter til henholdsvis Senatet og Stænderraadet.

Et Førstekammer af saa aristokratisk Sammensætning som det engelske Overhus findes ikke i noget andet Land, og Overhuset har kun kunnet opretholdes derved, at det i det væsentlige har afgivet om ikke sin politiske Indflydelse saa dog sin forfatningsmæssige Magt. Den almindelige demokratiske Udvikling har overhovedet medført, at Førstekamre med en Sammensætning, der skal beskytte et besiddende Mindretal, er forsvundet. Repræsentationen er imidlertid vedblivende i langt de fleste Lande delt i to Kamre; men Forskellen i disses Sammensætning er blevet mindre, og de om Førstekammeret gældende særlige Regler m. H. t. Valgret, Valgbarhed og Valgmaade er ikke uforenelige med demokratiske Principper. Gennem denne Udvikling er Betydningen af en Deling af Repræsentationen blevet en anden end tidligere.

Naar en Beslutning af Folkerepræsentationen kun kan tilvejebringes gennem overensstemmende Vedtagelser i to Kamre, ligger der allerede i den dobbelte Behandling, endog forudsat, at Kamrene baade politisk og sagligt har en ensartet Sammensætning, en Garanti for Grundighed og Alsidighed. Medlemmerne af Odelstinget og af Lagtinget i Norge er udgaaet af et og samme Valg, og naar man oprindeligt tænkte sig, at Lagtinget vilde faa Præg af særlig saglig Indsigt, er dette ikke gaaet i Opfyldelse. Alligevel har man ment, at denne Repræsentationsordning giver en vis Sikkerhed for, at Afgørelserne træffes efter omhyggelige og alsidige Overvejelser ¹⁾).

Det er endvidere blevet anført, at naar Repræsentationen er delt i to Kamre, vil disse, selv under ovenfor nævnte Forudsætning, faa en noget forskellig korporativ Indstilling, og at denne forskellige Indstilling kan bidrage til Alsidighed i Overvejelserne. En saadan forskellig Indstilling vil dog vanskeligt kunne opstaa og faa Betydning, hvis Partiorganisationerne eller Partimøderne i Repræsentationen er fælles for begge Kamre.

Væsentlig politisk Betydning faar en Deling af Repræsentationen i to Kamre kun, hvor Kamrene har en forskellig Sammensætning. Tokammerordningerne indeholder da ogsaa ofte Bestemmelser, som gaar ud paa, at der skal være en saadan Forskel. Dette er for det første Tilfældet m. H. t. Medlemmernes personlige Egenskaber, idet den modnere Alder, Sagkundskaben og Erfaringen faar en særlig Adgang til at gøre sig gældende i Førstekammeret. »Republikkens Fornuft« har man kaldt de ældres Raad i H. t. den franske Direktorialforfatning af 1795 i Modsætning til de femhundredes Raad, der skulde være »Republikkens Fantasi«. Men endvidere er det ofte saadan, at Valgperioden er længere i Førstekammeret end i Andetkammeret, og at Mandaterne i Førstekammeret udløber til forskellig Tid, medens de i Andetkammeret udløber samtidigt. Naar Mandaterne i Førstekammeret saaledes gennemsnitligt er af ældre Oprindelse end i Andetkammeret, kommer dette til at modsvare et senere Trin

¹⁾ Jfr. *Castberg* I S. 430, som dog giver Udtryk for en vis Tvivl i saa Henseende. I den franske Nationalforsamling fremkom der endog Forslag, som forudsatte, at Forhandlinger i to Afdelinger vilde være af Betydning, selvom Afdelingerne forenede sig ved Afstemninger, jfr. ovenfor S. 225.

i den politiske Udvikling end hint. Medens Socialdemokrater og Radikale fik Flertal i Folketinget i 1924, opnaaede de først Flertal i Landstinget 1936¹).

Undertiden er Valgene til Førstekammeret indirekte. Naar man har anset denne Fremgangsmaade for egnet til at give et andet Resultat end direkte Valg, beror det paa, at Kandidat-udpegningen og den sidste Afstemning overlades til en snævrere Kreds af Personer, som formodes at ville træffe Beslutninger udfra en Indsigt og Erfaring, som den almindelige Vælger ikke er i Besiddelse af. Herved maa imidlertid erindres, at ogsaa de direkte Valg har en vis — omend uofficiel — indirekte Karakter, idet Ledelsen i de af Vælgerne opretholdte Partiorganisationer i Praksis øver en afgørende Indflydelse ved Udpegningen af Valgkandidater.

Mindst Betydning har den indirekte Valgmaade, hvor den første Afstemning alene har til Formaal at vælge Valgmænd, hvis eneste Funktion er at foretage det endelige Valg, saaledes som Tilfældet var ved vore Landstingsvalg. De to Afstemninger foregaar jo i den samme politiske Atmosfære; begge Afstemninger foregaar ud fra en Stillingtagen til de samme politiske Spørgsmaal.

Det forekommer imidlertid, at den første Afstemning gaar ud paa at udpege Personer til et selvstændigt offentligt Hverv, t. Eks. som Medlem af en Kommunalbestyrelse, hvis Indehavelse giver Valgret til Førstekammeret. Denne Valgmaade er blevet anset for fordelagtig udover de Fordele, som antages i al Almindelighed at være forbundet med indirekte Valg, for det første fordi den, som Vælgerne har betroet det selvstændige offentlige Hverv, tør antages at være i Besiddelse af særlige Kvalifikationer, for det andet fordi den, som har udøvet et saadant Hverv i en vis Tid, derigennem opnaar Indsigt og Erfaring.

Det kan være Repræsentationen selv, der paa en eller anden Maade vælger Førstekammerets Medlemmer eller en Del af dem. Hvis kun den, som i Forvejen er Medlem af Repræsentationen, kan vælges til Førstekammeret, idet Valget kun gaar ud paa at afgøre, hvem der skal høre til det ene eller det andet Kammer, kan denne Fremgangsmaade jo aldrig medføre nogen Forøgelse

¹) Dog kun derved, at den færøske Repræsentant, der stod udenfor Partierne, indtraadte i Valgruppe med Socialdemokratiet.

af Sagkundskab, Erfaring o. s. v. i Repræsentationen som Helhed; thi hvad der i saa Henseende gaar til det ene Kammer, maa det andet Kammer undvære. Det er heller ikke sikkert, at Personer, der særligt er i Besiddelse af de nævnte Kvalifikationer, fortrinsvis vil komme ind i Førstekammeret. I Norge, hvor Stortinget vælger en Fjerdedel af sine Medlemmer til at udgøre Lagtinget, synes det ikke at være blevet Tilfældet, jfr. ovenfor S. 226. Det vilde næppe heller være blevet Tilfældet med de 34 Medlemmer af Rigstinget, som ifølge Grundlovsforslaget af 1939 skulde vælges af og iblandt de 170 umiddelbart valgte Rigsdagsmænd.

Det forekommer ogsaa, at Repræsentationens Valg af Medlemmer til Førstekammeret kan ske blandt udenforstaaende. Dette er Tilfældet med de 19 landstingsvalgte Medlemmer af Landstinget i H. t. Grl. 1915 og 1920 § 36, 2. Stk. og de senatsvalgte Medlemmer af det belgiske Senat i H. t. en Forfatningsændring af 1921. Her kan det snarere tænkes, at Valget vil falde paa Personer med særlig Uddannelse eller andre saglige Kvalifikationer.

En ikke ringe Udbredelse har en Ordning, hvorefter det er Medlemmer af kommunale Raad eller disse som saadanne, der helt eller delvis, direkte eller indirekte, vælger Førstekammeret. Dette gælder efter den belgiske og hollandske Forfatning, den franske Forfatning af 13. Oktober 1946 og den svenske Forfatning.

Denne Valgmaade vil formentlig ofte medføre, at der til Førstekammeret vælges Personer, som har Erfaring indenfor Kommunalforvaltningen, hvilket kan siges at være en Kvalifikation til Deltagelse i Lovgivningsarbejdet og de andre Funktioner, som er tillagt Førstekammeret. F. s. v. der ikke som efter den belgiske Forfatnings Art. 56 er aabnet Adgang til med Henblik paa Valget at opløse de paagældene kommunale Raad, vil Valget komme til at afspejle den politiske Stilling paa et Tidspunkt, der ligger kortere eller længere Tid forud for Valget. Mod Valgmaaden kan indvendes, at kommunale Valg ikke altid foregaar eller bør foregaa efter de strengt partipolitiske Linier, som følges ved Valgene til Folkerepræsentationen, og at denne Forskel vil gaa tabt, hvis de kommunale Raad skal foretage Valg til Førstekammeret, idet der i saa Fald vil blive taget Hensyn hertil ved de kommunale Valg. Denne Indvending, som med stor Virkning blev fremsat

mod Klaus Berntsens Grundlovsforslag af 1912, har ikke saa meget paa sig nu til Dags; thi de kommunale Valg har nu praktisk taget det samme partipolitiske Præg som Valgene til Folke-repræsentationen.

Størst Sikkerhed for, at Førstekammeret kommer til at bestaa af Personer af en anden Type end Medlemmerne af Andetkammeret, opnaas gennem særlige Valgrets- og Valgbarhedsbetingelser. I de ældre Forfatninger fra forrige Aarhundrede var der ofte for Førstekammerets Vedkommende fastsat en særlig Formue-, Indkomst- eller Skattencensus. Eksempelvis kan nævnes Rigsraadets Landsting efter Fællesforfatningen af 1863, Landstinget efter Grl. 1866 og det svenske Førstekammer efter Rigsdagsordningen af 1866. En saadan Census er imidlertid næsten overalt blevet afskaffet som Led i den demokratiske Udvikling.

Fra gammel Tid har en vis højere Alder været opstillet som Betingelse for Valgret og Valgbarhed til Førstekammeret, der ofte har taget Navn heraf (Senat, de ældres Raad). 40 Aars Alder var Valgbarhedsalder til de ældres Raad ifølge den franske Direktorialforfatning af 1795, til det franske Senat ifølge Forfatningen af 1875 og til Landstinget ifølge Grl. 1849 og er gældende Valgbarhedsbetingelse til det belgiske Senat. 35 Aars Alder var efter Grl. 1915 og 1920 Valgrets- og Valgbarhedsbetingelse til Landstinget og er i Sverige Valgbarhedsbetingelse til første Kammer.

Naar en saadan højere Alderscensus er blevet bibeholdt i en Række Forfatninger, der kan karakteriseres som demokratiske, beror det paa, at den ikke er i Strid med den nedarvede Forestilling om demokratisk Lighed. Enhver Alderscensus skaber naturligvis politisk Ulighed mellem unge og gamle; men Kravet om demokratisk Lighed har ikke taget Sigte paa Fjernelse af enhver politisk Ulighed. At kun Statsborgere, ikke Udlændinge, har politiske Rettigheder, føles ikke som udemokratisk. I Svejts har Kvinder ikke Valgret eller Valgbarhed; men den svejtsiske Forfatning anses for en af de mest demokratiske i Verden. Demokrati betyder kun, at der er visse Uligheder, som ikke maa være afgørende for politiske Rettigheder, først og fremmest økonomisk Ulighed, men ogsaa anden social Ulighed, saasom Ulighed beroende paa Fødsel eller Uddannelse, det sidste navnlig, naar ubemidlede har vanskeligt ved at skaffe sig højere Uddannelse.

Nogle Valgrets- og Valgbarhedskriterier, som i ældre Tid ansaaes for forenelige med Demokrati, vil den almindelige Opfattelse nu til Dags regne for udemokratiske.

Begrundelsen for en særlig Alderscensus ved Valg til Førstekammeret hænger naturligvis sammen med dette Kammeres særlige politiske Funktion. Naar Meningen er, at Førstekammeret i særlig Grad skal udøve en saglig og regulerende, tilbageholdende Indflydelse overfor Andetkammerets mere af øjeblikkelige Krav og Stemninger paavirkede Indstilling, følger heraf, at Førstekammeret bør være sammensat af Personer, som i særlig Grad er egnede til at udøve en saadan Indflydelse, og da nu Sagkundskab, Erfaring og Besindighed efter al Erfaring er Egenskaber, som særlig er forbundet med den modnere Alder, er det nærliggende at lade Valgbarhed til Førstekammeret være betinget af en højere Alder end Valgbarhed til Andetkammeret. En særlig Alderscensus for Valgret til Førstekammeret vil næppe i sig selv bidrage væsentligt til Valg af Personer med særlig Sagkundskab og Erfaring. Derimod er der maaske Grund til at antage, at en høj Valgretsalder ofte paavirker Valget i konservativ Retning. Noget sikkert ved man dog ikke herom; særlige Forhold, t. Eks. at Antallet af Aldersrentenydere er meget stort, vil kunne virke i modsat Retning.

3. Folkerepræsentationers Sammensætning.

a. *Sammensætning ved Valg.* Naar Folkerepræsentationen, som det er Tilfældet i de fleste Republikker og konstitutionelle Monarkier, har den aldeles overvejende Magt i Statsstyret, bliver Reglerne om dens Sammensætning den politisk vigtigste Del af Landets Forfatning. Under Forfatningsforhandlinger er det da ogsaa disse Regler og navnlig Spørgsmaalet om Valgrettens større eller mindre Udstrækning, som især tildrager sig Opmærksomhed og giver Anledning til politisk Uenighed. Saaledes har det ogsaa været under Grundlovsforhandlinger i Danmark, lige fra 1848—49 til de Grundlovsforhandlinger, som førte til Grundloven af 5. Juni 1953.

Folkerepræsentationen maa efter sin Idé sammensættes ved Valg, ikke ved Udnævnelser foretaget af Regeringen. Sprogligt

er det vel ikke udelukket, at Medlemmer, som udnævnes af Regeringen, kan siges at repræsentere en vis Befolkning; det kan ogsaa godt tænkes, at de særlig vil have en vis Befolknings Forhold og Interesser for Øje, se t. Eks. Valglov af 6. Juli 1848 § 1, hvorefter Kongen til Rigsforsamlingen vilde udnævne 5 Medlemmer for Island, saa vidt muligt blandt Altingsmændene, og et Medlem for Færøerne. Men Folkestyre er der kun, naar Befolkningen gennem Valg selv bestemmer Folkerepresentationens Sammensætning.

I ældre Tid forekom det ofte, at Repræsentationen ikke udelukkende bestod af valgte Medlemmer, idet nogle af disse udnævntes af Regeringen. Dette var Tilfældet med den grundlovgivende Rigsforsamling, Rigsraadet efter Forfatningsforordningen af 1854 og Fællesforfatningen af 1855 samt Rigsraadets Landsting efter Grundlov 1863 og Rigsdagens Landsting efter Grl. 1866. En saadan Indskrænkning af Folkestyret har man senere hen taget Afstand fra, ogsaa under den parlamentariske Regeringsskik, uagtet Udnævnelserne her vil blive foretaget i politisk Overensstemmelse med det bestaaende Flertal i Repræsentationen eller dog i den Afdeling af denne, som er bestemmende for Regeringsdannelsen.

De Indvendinger, som fra et demokratisk Synspunkt kan fremføres imod en Ordning, hvorefter Regeringen udnævner et Antal Medlemmer af Repræsentationen, bliver mindre tungtvejende, hvis Udnævnelserne, naar Repræsentationen er delt i to Kamre, hvoraf det ene hovedsagelig er raadgivende, alene sker til dette Kammer. P. d. a. S. vil der gennem Regeringens Udnævnelse af et vist Antal Medlemmer til et saadant Kammer kunne tilføres dette en Sagkundskab og en Type af Personligheder, som ikke vil kunne gøre sig synderligt gældende ved Valgene ¹⁾).

b. *Individuel eller korporativ Valgret.* Ifølge Rousseau skulde Staten bestaa af Individier; der maatte ikke mellem Individet og Staten indskyde sig særlige Sammenslutninger, som kunde forfuske »Almenviljen«. Dette blev den herskende principielle Opfattelse under den franske Revolution, der ikke vilde vide af

¹⁾ Jfr. Betænkning 1938 S. 44, *Jørgen Pedersen*, Gads danske Magasin, 1951, S. 327—33 og min Kronik i Berlingske Aftenavis 2. November 1951.

nogen Stænderrepræsentation i Lighed med de gamle Generalstænder, men holdt paa, at Valgretten skulde være individuel, ikke korporativ, en Opfattelse, som kom til at præge hele den demokratiske Udvikling.

I dette Aarhundrede er der opstaaet en vis Reaktion imod denne individualistiske Statsopfattelse. Det gøres gældende, at Individet kun har social Værdi og Effektivitet som Led af forskellige, navnlig økonomiske og faglige Sammenslutninger, og at saadanne Sammenslutninger derfor er et vigtigt Element i Statens Struktur. De bør derfor i alt Fald ved Siden af de enkelte Individder medvirke ved Sættningen af Folkerepræsentationen. Under en Tokammerordning har man fundet det nærliggende at lade det ene Kammer være en Repræsentation for Individerne, det andet en Repræsentation for visse Sammenslutninger.

Idéen om en korporativ Repræsentation blev navnlig gennemført i det fascistiske Italien, hvor Repræsentationen imidlertid helt traadte i Baggrunden i Forhold til Mussolinis Magtudøvelse; men ogsaa enkelte andre af Forfatningerne fra Tiden efter den første Verdenskrig indførte en korporativ Repræsentation. Særlig skal nævnes, at der i Portugal findes et delvis korporativt Kammer ved Siden af en Nationalforsamling, som vælges ved almindelig, individuel Valgret.

Medens der kan være forskellige Meninger om en korporativ Repræsentations Hensigtsmæssighed — Spørgsmaalet er rent politisk — er det en given Sag, at en saadan Repræsentation til Afløsning af den af individuelle Valg fremgaaede Folkerepræsentation er uforenelig med det traditionelle Demokrati, hvis Tilhængere i det højeste kan tænkes at ville gaa med til at lade visse Sammenslutninger vælge Medlemmer til et raadgivende Kammer. En saadan Ordning skulde vel nærmest kunne paa-regne Tilslutning fra konservativ Side. Under Grundlovsforhandlingerne i 1938 tog dog Det konservative Folkeparti Afstand fra et korporativt Landsting¹⁾.

Undertiden har man udenfor selve Folkerepræsentationen indrettet et raadgivende økonomisk Raad efter korporative Synspunkter, t. Eks. i H. t. den franske Forfatning af 1946.

¹⁾ Se Betænkning 1938 S. 44.

c. *Almindelig Valgret.* Hvad angaar Valgene, er Udviklingen gaaet i den Retning, at flere og flere har faaet Valgret og Valgbarhed, saaledes at næsten alle Folkerepræsentationer sammensættes paa Grundlag af almindelig Valgret og Valgbarhed.

Frankrig er her gaaet i Spidsen. Medens der efter den første konstitutionelle Forfatning af 1791 gjaldt en Skattecensus, var der almindelig Valgret ved Valgene til Nationalkonventet i 1792 og ifølge den af Nationalkonventet udarbejdede Forfatning af 1793 (Montagnardforfatningen), som imidlertid aldrig traadte i Kraft. Efter Forfatningen af 1795 (Direktorialforfatningen) var der ikke almindelig Valgret, og Forfatningen af 1799 (Konsulatsforfatningen) opretholdt kun et Skindemokrati. Det blev da først ved Valgene til den Nationalforsamling, som vedtog den republikanske Forfatning af 1848, og ved Valgene i H. t. denne Forfatning, at den almindelige Valgret trængte endeligt igennem i Frankrig. Medens Valgene tidligere stedse havde været indirekte, var der direkte Valg baade til den nævnte Nationalforsamling og i H. t. Forfatningen af 1848. I Frankrig har der siden den Tid uafbrudt været almindelig Valgret.

I England var det gennem en langsomt fremadskridende Udvikling, at der ved Udvidelser af Valgretten i 1832, 1867 og 1884 banedes Vej for den i 1918 gennemførte almindelige Valgret.

Almindelig Valgret betød ikke, at alle og enhver har Valgret, ikke engang at Valgretten kun er knyttet til Betingelser, som lader Størsteparten af den voksne Befolkning have Valgret. Det historiske Begreb om almindelig Valgret gør kun Front imod visse Slags Ulighed, i første Række Ulighed p. G. af Fødsel (Adelskab, Race), p. G. af Uddannelse og p. G. af Formue eller Indtægt. I ældre Tid ansaas det navnlig ikke for uforeneligt med almindelig Valgret, at Kvinder var udelukket. I Svejts har ifølge Forbundsforfatningens Art. 74 enhver Svejtser Valgret; men Kvinder er udelukket¹⁾.

Dette historiske Begreb om almindelig Valgret forklares ved, at Valgretten vel undertiden er blevet opfattet som en Slags Menneskeret²⁾, men at politiske Realitetsbetragtninger dog har

¹⁾ Jfr. *Ruck* S. 50.

²⁾ Se t. Eks. Virginias Rettighedserklæring af 1776 og Massachusetts' Erklæring af 1780. Forkæmperne for Kvindevalgret har ofte agitatorisk betegnet Valgretten som en Menneskeret.

været det afgørende¹⁾. Kravet om almindelig Valgret har derfor først og fremmest taget Sigte paa Tilvejebringelse af en Folkerepræsentation, der var frigjort for visse Særinteresser, som hidtil havde gjort sig gældende i Statsstyret, navnlig det besiddende Mindretals Interesser. I denne Henseende var og er imidlertid mange Valgretsforskelle uden væsentlig Betydning, bl. a. Kønsforskellen.

d. *Lige Valgret*. I nær Forbindelse med Kravet om almindelig Valgret staar Kravet om lige Valgret. Vælgerne skal ved deres Stemmeafgivelse have samme Indflydelse paa Valgets Resultat.

Dette Krav er uopfyldt, hvis nogle Vælgere har Flerstemmeret, idet de ved Afstemningsakten kan afgive mere end een Stemme. Saaledes var det i Belgien efter en Forfatningsændring af 1893. Alle Vælgere havde en Stemme; men visse Familiefædre og Formueejere samt Personer med en vis Uddannelse eller i visse Stillinger eller Erhverv havde en eller to Supplementstemmer²⁾. I 1921 afskaffedes denne Flerstemmeordning.

Der er heller ikke lige Valgret, hvis nogle Vælgere ved et Valg kan afgive Stemme flere Gange, fordi de opfylder Betingelserne for at have Valgret i flere stedlige eller personelle Valgomraader. Noget saadant finder Sted i England, idet Valgrets-betingelserne er indrettet saaledes, at en Person kan have Valgret i flere saadanne Omraader³⁾. Næsten alle Forretningsfolk i Londons City har saaledes Valgret baade der og hvor de har deres personlige Bopæl. I Danmark vilde tidligere Landstingsvælgere, som flyttede fra 1., 4., 6. eller 7. Landstingskreds til 2., 3. eller 5. Kreds,

¹⁾ I Grundlovskomiteéns Betænkning hedder det: »Udvalget er ... ikke gaaet ud fra nogen Anerkendelse af en almindelig Stemmeret, som en enhver Person tilkommende naturlig Ret ...«, jfr. Rigsfors. Sp. 1509.

²⁾ Ordningen var ikke saa udemokratisk, som man kunde tro. Mange Arbejdere, saaledes Flertallet af Kulminearbejdere, havde to Supplementstemmer.

³⁾ Ingen kan dog have Valgret i mere end to Kredse, og ingen kan i samme Kreds have dobbelt Valgret, jfr. *Wade and Phillips* S. 73 ff. Dobbelt Valgret kunde ogsaa bero paa Medlemskab af en af de nu ophævede Universitetskredse, jfr. *Max Beloff*, *Les Sièges Universitaires, Science politique*, 1952, S. 295—302, hvilke bestod af dem, der havde akademiske Grader ved et af det forenede Kongeriges Universiteter.

jfr. Vgl. 1948 § 58, eller omvendt, kunne faa Lejlighed til hyppigere Stemmeafgivning end de, der ikke foretog saadan Flytning¹⁾).

Hvis Valgretten opfattes som en personlig Meningstilkendegivelse, kan i alt Fald Børn ikke have Valgret. Man har imidlertid været inde paa en Opfattelse af Valgretten, hvorefter denne skulde tilkomme alle Familiemedlemmer, ogsaa Børnene: eet Liv, een Stemme, men udøves af Familiens Overhoved. Forslag om en saadan Ordning blev fremsat, men forkastet under Forhandlingerne om den franske Forfatning af 1946. Ogsaa i Danmark har der hævet sig Røster til Fordel for Familievalgretten,²⁾ som reelt er en Afvigelse fra Princippet om lige Valgret, idet Familieoverhovedet, der kan tage sin Valgbeslutning ganske uafhængig af Familiens Medlemmer, faar tillagt en Supplementstemme for hvert Familiemedlem.

Endelig skal det nævnes, at Inddelingen i Valgkredse og Fordeelingen af Mandater paa disse kan foretages paa en saadan Maade, at Mandaternes Antal ikke overalt staar i samme Forhold til Vælgertallet. Stemmerne faar i saa Fald ikke samme Betydning for det samlede Valgresultat, hvilket kan siges at være en Afvigelse fra Princippet om lige Valgret. Og medens de tidligere nævnte Afvigelser fra dette Princip ikke nu til Dags spiller nogen væsentlig Rolle, er der megen Ulighed som Følge af Valgkredsordninger og Mandatfordelinger. En saadan Ulighed m. H. t. Valgretten, der ikke er saa iøjnefaldende som Ordninger, der giver nogle Vælgere en Flerhed af Stemmer eller Mulighed for at stemme flere Steder, var oprindeligt forudsat i Grl. 1915 og 1920 § 32, 3. Stk., hvorefter der ved Kredsinddelingen skal tages Hensyn bl. a. til Befolkningstætheden, jfr. Grl. 1953 § 31, 3. Stk.; men efterhaanden kom Valgordningerne til at hvile fuldtud paa Forholdstalsvalgmaaden, saaledes at der ikke var

¹⁾ Den, der havde Bopæl i flere Kommuner, kunde ifølge Vgl. 1948 § 55, 2. Stk. kun deltage i Valg til Landstinget der, hvor han gjorde sin Valgret til Folketinget gældende, jfr. U. 1936. 1156. Heller ikke denne Regel udelukkede, at nogle Landstingsvælgere kunde komme til at stemme hyppigere end andre, se dog *Berlin I*, 1943, S. 46 f.

²⁾ Jfr. De politiske Partier. Redigeret af Knud Gedde. 1949, S. 59 om Danmarks Retsforbund.

nogen partimæssig Begunstigelse af Vælgerne i de tyndt befolkede Egne. Den principielle Anerkendelse af lige Valgret har imidlertid ikke i andre Lande været til Hinder for, at der ud fra en eller anden Begrundelse, undertiden af rent partipolitiske Grunde, er blevet indført Valgordninger, som i høj Grad begunstiger nogle Stemmer paa andres Bekostning¹⁾.

e. *Valgretsbetingelser*. Efter hvad der ovenfor under c. er oplyst vedrørende det historiske Begreb om almindelig Valgret, er det klart, at Spørgsmaalet, om der i H. t. en given Forfatning er almindelig Valgret, ikke beror paa, om Valgretsbetingelserne er faa eller mange, men paa Arten af de gældende Valgretsbetingelser. Under den Udvikling, som har ført til Anerkendelse af den almindelige Valgret, er nu ganske vist Valgretsbetingelserne blevet færre; men Antallet er efter de gældende Valgordninger meget varierende. Eksempelvis kan nævnes, at medens der i de nordamerikanske Enkeltstater gennemgaaende opstilles 6—7 Valgretsbetingelser, skal der i en af Staterne være Tale om et halvt Hundrede Valgretsbetingelser²⁾.

Gennemgaaende kræves der Tilknytning til Landet ved Statsborgerret og — i alt Fald i Kraft af Valglisteordninger³⁾ — Bopæl i Landet. Udlandsnationale har altsaa ikke Valgret⁴⁾. Dernæst er der fastsat en vis Lavalder, oftest 21 Aar, derimod ikke nogen Aldersgrænse opad. Endvidere Værdighedsbetingelser, i Regelen saaledes, at visse Straffedomme udelukker Valgret enten som Straf eller Rettighedsfortabelse. Endelig udelukkes Valgretten undertiden ved Konkurs og Fattighjælp. Kvinder har nu næsten overalt Valgret paa lige Fod med Mænd.

Ofte er det blevet anset for nærliggende at gøre Valgret betinget af en vis aandelig Normalitet og Udvikling, saaledes at ikke blot Sindssyge og Aandssvage, men ogsaa rene Undermaa-

¹⁾ Et særlig groft Eksempel foreligger i den franske Valglov af 1951, som havde til Formaal at holde Kommuniste og Gaullister Stangen, se *Helge Larsen*, Økonomi og Politik, 1951, S. 160—68 og *Peter Campbell*, Science politique, 1951, S. 498—502.

²⁾ Jfr. *Oggs and Ray* S. 168 Note 4.

³⁾ Jfr. *Sundberg*, Valrätt S. 9.

⁴⁾ En ejendommelig Undtagelse er Svejtserkantonnet Tessin, hvor ifølge Forfatningens Art. 11 den, der bor i Udlandet, har Valgret, hvis han horer til en Husstand (fuoco), som er optaget i Husstandsregisteret i en af Kantonnets Kommuner.

lere ikke skulde have Valgret¹⁾. Principielt kan dette maaske være rigtigt, men det er klart, at en saadan Valgretsbetingelse er meget upraktisk. Det er vanskeligt at fastsætte, hvad Kravet nærmere skulde gaa ud paa, og endnu vanskeligere at finde en betryggende Ordning for Afgørelsen af, om Kravet er opfyldt. P. d. a. S. er en saadan Valgretsbetingelse kun af politisk Betydning, hvor en Underklasse ikke har tilegnet sig elementære aandelige Færdigheder. Om de aandeligt unormale har Valgret eller ej, vil i Almindelighed være uden Betydning for Valgenes Udfald.

Det forekommer dog ikke helt sjældent, at Læsefærdighed, undertiden ogsaa Skrivefærdighed er Valgretsbetingelse, navnlig i U.S.A., og det ikke blot i Sydstaterne, men ogsaa t. Eks. i Staten New York. I nogle Stater skal Vedkommende være i Stand til at læse og forstaa et Stykke af Forfatningen eller dog forstaa det, naar det læses op for ham. I stor Udstrækning er Kravet blevet et Middel til ved Omgaaelse af Unionsforfatningens Forbud mod Udelukkelse fra Valgret p. G. af Race eller Farve at udelukke Negre fra Valgret.

II. FOLKETINGETS SAMMENSÆTNING

A. Valgret.

Vedrørende Adgangen til at tage Del i Valg til Folkerepræsentationen gøres der ofte en Sondring mellem Betingelser for Valgret og Betingelser for Udøvelse af Valgret²⁾. En saadan Sondring kan paaberaabe sig Grundlovens Sprogbrug, idet Grl. § 29 opstiller en Række Betingelser for Valgret, medens ifølge § 31, 2. Stk. de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse gives ved Valgloven.

Det er imidlertid for det første klart, at de saakaldte Betingelser for Valgrettens Udøvelse er af ligesaa retlig Karakter som Betingelserne for Valgret. Det er derfor misvisende at tale om Betingelser for »faktisk« at kunne udøve Valgretten³⁾.

¹⁾ Saaledes *Oggs and Ray* S. 170.

²⁾ Se *Berlin* I S. 357, *Ross og Ernst Andersen* S. 22 f., *Laferrières* S. 497. Jfr. *Kriegers Bemærkninger*, Rigsfors. Sp. 3405.

³⁾ Saaledes *Berlin* I S. 357 samt *Ross og Ernst Andersen* S. 23.

Men der er dernæst overhovedet ikke nogen Væsensforskel mellem de to Slags Betingelser. Begge Slags Betingelser har den Betydning og alene den Betydning, at den, der opfylder dem, retligt har Adgang til at stemme; men dette er netop Valgretens Indhold.

Derimod kan der være Grund til at sondre mellem de Valgrets-betingelser, som er fastsat i Grundloven, og de der med Hjemmel i Grundloven er fastsat i Valgloven, dels fordi disse sidstnævnte Betingelser er af delvis formel Karakter: selve Optagelsen paa Valglisten er en baade nødvendig og tilstrækkelig Betingelse for Valgret, dels fordi Grl. § 30, naar den gør Valgbarhed til Folketinget betinget af Valgret til dette Ting, alene lader de i Grl. § 29 opstillede Betingelser, ikke tillige Valglovens Betingelser, være Betingelser for Valgbarhed. I det Omfang en Lov med Hjemmel i Grl. § 29. 1. Stk. lader Straf eller offentlig Understøttelse medføre Tab af Valgret, jfr. i sidstnævnte Henseende Lov om Valg til Folketinget Nr. 171 af 31. Marts 1953 § 1, indtræder dog naturligvis ogsaa Tab af Valgbarhed.

1. Grundlovens Valgrets-betingelser.

a. *Positive Valgrets-betingelser.* Man plejer her at sondre mellem positive og negative Valgrets-betingelser. Skønt det kun er et Formuleringsspørgsmaal, vil denne Sondring ogsaa her blive benyttet.

1°. Medens der ikke længere gøres Forskel paa Mænd og Kvinder, idet sidstnævnte fik Valgret ved Grl. 1915, tilkommer Valgretten nu som tidligere alene dem, der har *Indfødsret*. Det kræves ikke, at Indfødsretten skal være erhvervet paa visse Maader. F. s. v. derfor Indfødsret kan erhverves, uden at vedkommende har synderlig Tilknytning til det danske Statssamfund, er en saadan ringe Tilknytning fyldestgørende i Henseende til Valgret, dog bortset fra Bopælskravet, hvorom nedenfor. Naar saaledes en fremmed Kvinde før Indfødsretsloven af 1950 erhvervede Indfødsret ved Indgaaelse af Ægteskab med en dansk Mand, fik hun straks, saafremt hun opfyldte de øvrige Valgrets-betingelser, Valgret, skønt hun maaske stod aldeles fremmed overfor danske Forhold. Det samme gælder om den fremmede Kvinde, som efter Indfødsretsloven af 1950 indgaar Ægteskab med en dansk Mand og af den Grund meget hurtigt maatte op-

naa Indfødsret ved Naturalisation. I Almindelighed kan det ikke fremkalde Betænkelighed, at de, der erhverver Indfødsret ved Naturalisation, faar Valgret, da dansk Naturalisationspraksis er temmelig streng.

Valgret tilkommer ogsaa den, der foruden at være Dansk har fremmed Statsborgerret¹⁾, uanset hvornaar og hvorledes den fremmede Statsborgerret er erhvervet.

Ifølge Grl. 1920 § 93 var islandske Statsborgere »i Henhold til Dansk-Islandsk Fobundslov« ligestillet med Danske bl. a. med Hensyn til Valgret. Der sigtedes herved til Ligeretsbestemmelsen i Forbundslovens § 6, 1. Stk. Da Meningen kun var at tillægge Islændinge Valgret saa længe, Forbundsloven var gældende²⁾, og Forbundsloven blev ophævet ved Lov Nr. 205 af 16. Maj 1950, kunde man tænke sig, at Indholdet af Grl. § 93 dermed var udtømt. Imidlertid lader den nævnte Lov vedblivende visse Islændinge nyde lige Ret med Danske, naar de har Ophold i Danmark, og Grl. 1920 § 93 maatte antages at indeholde den fornødne grundlovsmæssige Hjemmel for, at saadanne Islændinge i H. t. Ligeretten ogsaa havde Valgret og Valgbarhed. I Grl. 1953 § 87 hedder det, at islandske Statsborgere, der i Medfør af Loven om Ophævelse af Dansk-Islandsk Forbundslov m. m. nyder lige Ret med danske Statsborgere, bevarer de i Grundloven hjemlede Rettigheder, der er knyttet til dansk Indfødsret.

2°. *Fast Bopæl i Riget* er Valgretsbetingung³⁾. Udlandsdanske, herunder Personer hørende til Udenrigstjenesten, som ikke har bevaret Bopæl i Riget⁴⁾, har altsaa ikke Valgret. I Modsætning til, hvad der gælder i Norge⁵⁾, behøver Bopælen ikke at have været en vis Tid. At den omhandlede Valgretsbetingung er opfyldt ved Bopæl i Grønland, er nu en given Sag, jfr. Grl. § 1 og Udtrykket »Bopæl i Riget«, som er traadt i Stedet for »Bopæl i Landet«⁶⁾.

¹⁾ Se derimod den norske Grundlovs § 53, jfr. *Castberg* I S. 369 f.

²⁾ Vedr. Bestemmelsens Tilblivelse henvises til *Knud Berlin*, Den dansk-islandske Forbundslov, 1933, S. 86 f.

³⁾ Jfr. U. 1951. 599.

⁴⁾ Se om dette Spørgsmaal Raarb. 1925—26 S. 464.

⁵⁾ Jfr. *Castberg* I S. 364.

⁶⁾ Efter de tidligere Grundlove kunne Bopæl i Grønland formentlig ikke regnes for »Bopæl i Landet«. Det er klart, at de i Grl. 1915 og 1920

Grundloven har imidlertid ikke herved sikret hele den grønlandske Befolkning Valgret under de sædvanlige Betingelser. Ifølge § 31, 5. Stk. kan der nemlig ved Lov gives særlige Regler om Grønlands Repræsentation i Folketinget. Ifølge Lov om Folketingsvalg i Grønland Nr. 173 af 5. Juni 1953 § 4, 2. Stk. holdes der ikke Folketingsvalg i Nord- og Østgrønland, før der herom er fastsat Regler ved kgl. Anordning, hvilket skal ske, saasnart der er tilvejebragt praktisk Mulighed for Afholdelse af Valg i disse Omraader¹⁾).

3°. *Valgretsaldere*, som efter Grl. 1849 § 35 og Grl. 1866 § 30 var 30 Aar, blev ved Grl. 1915 § 30 nedsat til 25 Aar, dog med en Overgangsordning, se 2. midlertidige Bestemmelse, som ved Grl. 1920 ophævedes, før den var udløbet.

Grl. 1953 fastsætter ingen bestemt Valgretsaldere. Det hedder i § 29, 2. Stk., at Valgretsaldere er den, som har opnaaet Flertal ved Folkeafstemning i Overensstemmelse med Lov af 25. Marts 1953. Ved denne Folkeafstemning, som afholdtes samme Dag som Folkeafstemningen om selve Grundloven, var der Adgang til at stemme for 23 Aars eller 21 Aars Valgretsaldere. Afstemningen, hvori Færøerne, men ikke Grønland deltog, gav til Resultat, at 840 815 Vælgere stemte for 23 Aar, 700 122 for 21 Aar. Valgretsaldere er altsaa 23 Aar²⁾).

Hvis ikke andet var blevet bestemt i Grundloven, vilde denne Valgretsaldere have været grundlovsfæstet, saaledes at den kun kunde ændres i Overensstemmelse med Reglerne om Ændring af Grundloven. Ifølge Grl. § 29, 2. Stk. kan imidlertid Ændring af den til enhver Tid gældende Valgretsaldere ske ved Lov. Et af Folketinget vedtaget Forslag til en saadan Lov kan først stadfæstes af Kongen, naar Bestemmelsen om Ændring af Valgretsaldere i Overensstemmelse med § 42, 5. Stk. har været undergivet en Folkeafstemning, der ikke har medført Bestemmelsens

§ 36 nævnte Landstingsomraader ikke ved en Valglov kunde bringes til at omfatte Grønland, og det turde anses for forudsat, at disse Omraader tilsammen svarede til det af Kredsinddelingen vedr. Folketingsvalg omfattede Omraade.

¹⁾ Jfr. Rt. 1952—53 B. Sp. 368.

²⁾ Jfr. ovenfor S. 76 f. Om Alderens Betydning for Valgdeltagelsen har *Ture Widstam* skrevet i Statsvetenskaplig Tidsskrift 1944 S. 137—52. Godt en Tredjedel af Befolkningen er under 23 Aar, nemlig ca. 1623500 af ca. 4352600.

Bortfald. Den Valgretsalder, som er vedtaget af et Flertal ved Folkeafstemningen den 28. Maj 1953, kan altsaa ændres paa Trods af et Flertal ved en fremtidig Folkeafstemning, naar blot det Flertal, som er imod Ændringen, ikke naar op paa 30 % af de stemmeberettigede, jfr. § 42, 5. Stk. Det vil herefter vistnok være temmelig let for et Folketingsflertal at gennemføre en Nedsættelse af Valgretsaldere til 21 Aar. Det er i saa Henseende af Interesse, at det Flertal, der den 28. Maj 1953 stemte for 23 Aar og dermed mod 21 Aar, kun var ca. 30 % af de stemmeberettigede.

b. Negative Valgretsbestemmelser. 1°. Vore Valgordninger har altid indtil Grl. 1953 nægtet Valgret p. G. af *moralisk Uværdighed*. Bestemmelser herom findes i de forskellige Grundlove; men disse Bestemmelser er stedse blevet suppleret med Bestemmelser i Valglovene.

Ifølge Grl. 1849 § 35 og Grl. 1866 § 30 har kun den, der er »uberygtet«, Valgret¹⁾. I alle de i H. t. disse Grundlove givne Valglove hedder det med Henblik herpaa: »Ingen kan anses som uberygtet, der ved Dom er funden skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling«²⁾.

Denne Valglovenes Bestemmelse vedr. Begrebet uberygtet er Kilden til Grl. 1915 § 30 a og Grl. 1920 § 30 a, hvorefter den, der »ved Dom er fundet skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling uden at have faaet Æresoprejsning«, ikke har Valgret.

Skønt Grundlovens Værdighedskrav nu ganske svarede til den Udformning, som Lovgivningsmagten havde givet de tidligere Grundloves ubestemte Udtryk »uberygtet«, blev det senere nærmere bestemt ved Lov. Dette skete vel ikke ved Valglovene Nr. 142 af 10. Maj 1915 § 2 og Nr. 139 af 11. April 1920 § 2, der blot gentager Grundlovens Ord, men ved Straffeloven af 1930 § 78 om Frakendelse af »de borgerlige Rettigheder« og — da Straffelovens § 78 ophævedes ved Lov Nr. 88 af 15. Marts 1939 § 1 — ved denne Lovs § 3.

Alle disse ældre og nyere Valglovsbestemmelser Overensstemmelse med Grundloven er blevet draget i Tvivl³⁾.

Ifølge Grl. 1953 § 29, 1. Stk. bestemmes det ved Lov, i hvilket Omfang Straf medfører Tab af Valgret. Da Valgloven af 1953 ikke indeholder nogen Bestemmelse herom, er det

¹⁾ Saaledes ogsaa Fællesforfatningen af 1855 § 29 og Grl. 1863 § 21. Ifølge Valglov af 6. Juli 1848 § 7 kræves et uplettet Rygte.

²⁾ Se Lov 16. Juni 1849 § 2, 12. Juli 1867 § 2, Lovb. Nr. 16 af 7. Februar 1901 § 2.

³⁾ M. H. t. Grl. 1866 henvises til *Matzen* II S. 243—54, *Holck* II S. 13—20, *A. W. Scheel*, *Personretten*, 1876, S. 372-75 og m. H. t. Grl. 1915 og 1920 til *Berlin* I, 1930, S. 344-47, I, 1943, S. 15—20 og i *Juristen*, 1939, S. 517—55, samt *Ernst Andersen*, *Forfatning og Sædvane*, 1947, S. 65—70.

omhandlede Værdighedskrav bortfaldet¹⁾, jfr. dog Vgl. § 93, 2. Stk.

Personer, som afsoner Frihedsstraf, er imidlertid udelukket fra at udnytte deres Valgret p. G. af Bestemmelserne i Vgl. § 35, 3. Stk. og § 56, 3. Stk., jfr. Lov Nr. 335 af 22. December 1953 § 2, hvorefter Valgret udøves ved personligt Møde henholdsvis paa Valgstedet og paa et Folkeregister.

2°. Under en Valgordning, som gør Valgretten betinget af Formue, Indtægt eller Skatteydelse, vil allerede denne Valgrets-betingelse i Regelen udelukke Personer, som er i økonomisk Trang og derfor nyder *offentlig Understøttelse*, fra Valgret, hvorfor en Valgrets-betingelse, der specielt udelukker dem, her vil være af ringe praktisk Betydning. En saadan Valgrets-betingelse opstilles ejheller t. Eks. i Fællesforfatningen af 1855, som i § 29 lader Valgretten til Rigsraadet være betinget af en vis Skatteydelse eller Indtægt.

Hvis Valgretten ikke er afhængig af nogen Census, vil der være Plads til den her omhandlede Valgrets-betingelse, som i alt Fald i ældre Tid ikke blev anset for principielt uforenelig med almindelig Valgret. Som Begrundelse for at udelukke dem, der paa Grund af Trang nyder offentlig Hjælp, har man navnlig anført deres uselvstændige Stilling, som antages at medføre Mangel paa Ansvarsfølelse overfor Statens Interesser. Dette Synspunkt passer ikke til den Udformning, Valgrets-betingelsen har faaet i nyere Tid, hvor det kun undtagelsesvis gælder, at den, som lever af offentlig Hjælp, udelukkes fra Valgret. Betingelsen er nu nærmest Udtryk for et Værdighedskrav.

¹⁾ For den kommunale Valgrets Vedkommende skete dette ved Lov Nr. 286 af 18. Juni 1951 § 29.

Skønt hverken Lov om Valg til Folketinget Nr. 171 af 31. Marts 1953, jfr. Lov Nr. 335 af 22. December 1953 § 2, eller Lovb. om kommunale Valg Nr. 336 af 22. December 1953 opstiller nogen Vandelsbetingelse for Valgret, har Indenrigs- og Boligministeriet i Cirk. af 22. December 1953 og 21. Januar 1954 udtalt, at Personer, som i Medfør af Lovb. om Forræderi m. v. Nr. 368 af 6. Juli 1946, jfr. Lov Nr. 239 af 1. Juni 1947 og Lov Nr. 224 af 27. Maj 1950, er frakendt almen Tillid eller Valgret eller Valgbarhed til offentlige Raad, ikke kan optages paa Valglisterne. Dette er næppe rigtigt, uanset hvad man mener om disse Personers Stilling i H. t. Lov Nr. 286 af 18. Juni 1951, jfr. herom *Fr. Vinding Kruse* U. 1952 B. S. 1—4, der formentlig med Rette hævder, at deres Rettighedsfortabelse er bortfaldet ved nævnte Lov. Anderledes *H. Schaumburg-Christensen*, Sagførerbladet 14. Sept. 1951 og *Hurwitz*, Kriminalret S. 607.

Undertiden har man anset det for i sig selv betænkeligt, at en større og større Del af Vælgerne er Personer, som helt eller delvis lever af offentlig Understøttelse, herunder sociale Forsikringer, hvortil Nyderne yder visse Bidrag, som dog kun i ringe Grad dækker den forsikringstekniske Præmie, som vilde svare til Ydelsen ¹⁾). Saadanne Vælgere vil, siger man, lade sig bestemme af Ønsket om at faa den størst mulige Understøttelse og derfor, henset til deres store Antal, frembyde en Fare for Statens Økonomi.

Givet er det naturligt, at denne Interesse er af stor Betydning ved Stemmegivningen, hvilket ogsaa forudsættes i Valgagitationen. Imidlertid er der andre Grupper af Vælgere, hvis Økonomi er ligesaa direkte afhængig af politiske Beslutninger, først og fremmest Tjenestemændene. Den politiske Udvikling har i det hele taget medført, at de økonomiske Interesser er kommet til at spille en større og større Rolle ved Valgene. Vel gør det nu en Forskel, om de individuelle økonomiske Interesser direkte staar paa Spil, eller de kun indirekte berøres af politiske Beslutninger, t. Eks. om Ind- og Udførsel af Varer, Told og Priser; men det vil, rent bortset fra andre tungtvejende Indvendinger, ikke uden stor Vilkaarlighed være muligt ud fra et Inhabilitetssynspunkt ²⁾) at udskille visse Personer fra Vælgerkorpset p. G. af deres direkte økonomiske Interesse i politiske Beslutninger.

Ifølge Grl. 1920 § 30 har den, der »nyder eller har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergivet eller tilbagebetalt«, ikke Valgret. Ganske den samme Bestemmelse fandtes i de tidligere Grundlove, jfr. Grl. 1849 § 35, som er enslydende med Grundlovsudkastets § 31, Grl. 1866 § 30, Grl. 1915 § 30. Da det imidlertid maatte tilkomme Lovgivningsmagten at bestemme, hvad der skulde forstaaes ved Fattigvæsenet, har Grundlovene ikke været til Hinder for en Indsnævring af dette Begreb, ogsaa i Henseende til Valgretsbetingelsen. Lovgivningsmagten kunde vistnok endog, uden at gaa Grundloven for nær, bestemme, at en Understøttelse, som i Almindelighed regnes for Fattighjælp, dog ikke skal anses som saadan i Henseende til Valgretten, og omvendt, at en Understøttelse kun i denne Henseende skal anses for Fattighjælp, hvilket gælder i H. t. O.F. § 206, jfr. § 218, samt i H. t. § 305

¹⁾ Jr. U. 1929. 239 (241) H.

²⁾ Det er en gammel demokratisk Idé, der spiller en stor Rolle hos Rousseau, at politiske Afgørelser ligesom en Dom skal være frigjort for Egeninteressen. Monrad taler i sin Argumentation mod Klassevalg om, at Rigsforsamlingens Medlemmer ikke skal være Parter, men Dommere, se *Jens Møller*, Den danske Rigsdag I S. 67 f.

og § 315, 2. Stk. Men Lovgivningsmagten kunde ikke gøre Grundlovens Valgretsbestemmelse betydningsløs ved at indføre en Ordning, hvorefter ingen Understøttelse til Trængende skal anses for Fattighjælp, være sig i Almindelighed eller specielt m. H. t. Valgret.

Det er navnlig i Tiden fra Slutningen af forrige Aarh.¹⁾, at der er blevet indført Understøttelser til trængende »uden Fattighjælps Virkning«. Allerede ifølge Fattiglov Nr. 67 af 9. April 1891 §§ 61 og 63 gjaldt det, at Understøttelser i et Antal Tilfælde, som senere blev forøget, ikke skulde anses som Fattighjælp, og navnlig gjaldt dette om den Alderdomsunderstøttelse, som blev indført ved Lov Nr. 69 af s. D., og om Understøttelse af de i H. t. Lov Nr. 125 af 4. Maj 1907 oprettede Hjælpekasser. Uanset at Ydelserne efter de sociale Forsikringslove vedr. Sygeforsikring, Ulykkesforsikring, Invalidforsikring og Arbejdsløshedsforsikring delvis finansieredes af Stat og Kommune, regnedes de naturligvis ikke for Fattighjælp.

Ogsaa efter »Socialreformen« af 1933 falder Ydelserne i H. t. Folkeforsikringsloven, Ulykkesforsikringsloven og Arbejdsløshedsforsikringsloven udenfor Begrebet Fattighjælp. Nyt er det derimod, at medens Ydelserne i H. t. Fattigloven af 1891 som Hovedregel havde Fattighjælps Virkning, gælder dette kun undtagelsesvis om Ydelserne i H. t. Loven om offentlig Forsorg²⁾, nu Lovb. Nr. 475 af 31. August 1946 med senere Ændringer, se § 1, 3. Stk., hvorefter Modtagelse af offentlig Hjælp kun medfører Indskrænkninger i Modtagerens borgerlige Retsstilling i de Tilfælde og i det Omfang, Loven udtrykkelig bestemmer.

Ifølge Grl. 1953 § 29, 1. Stk. bestemmes det ved Lov, i hvilket Omfang Understøttelse, der i Lovgivningen betragtes som Fattighjælp, medfører Tab af Valgret. Herefter maa det antages, at Lovgivningsmagten helt kan frakende Modtagelse af saadan Understøttelse Betydning for Valgretten, jfr. ovenfor S. 242 om Straf.

Ifølge Valgloven af 1953 § 1, 1. Stk. a) har den, som nyder eller har nydt offentlig Hjælp, der i Henhold til Loven medfører Tab af Valgret, uden at denne Virkning senere er bortfaldet, ikke Valgret. Lov om off. Forsorg Nr. 169 af 31. Maj 1961 tillægger imidlertid i intet Tilfælde Nydelse af offentlig Hjælp valgretsfortabende Virkning. I Henhold til Lovens § 132, 2. Stk. bortfalder endvidere fra 1. Oktober 1961 den valgretsfortabende Virkning af tidligere ydet Hjælp.

¹⁾ Fra ældre Tid kan nævnes Loven af 8. Marts 1856 om »de Fattiges Kasse«.

²⁾ Jfr. K. K. Steincke's Indledning i Socialreformen med Noter, 1933, S. 12.

3°. Ifølge Grl. 1915 af 1920 § 30 havde den, der var »ude af Raadighed over sit Bo paa Grund af Konkurs eller Umyndiggørelse«, ikke Valgret, jfr. Grl. 1866 § 30 og Grl. 1849 § 35²⁾).

Efter Grl. 1953 § 29, 1. Stk. er det kun *Umyndiggørelse*, ikke Konkurs, der medfører Tab af Valgret. Medens Grundloven kun bruger Udtrykket »umyndiggjort«, taler Valgloven af 1953 § 1, 1. Stk. b) om den der »er ude af Raadighed over sit Bo paa Grund af Umyndiggørelse«. Saadan Uraadighed er efter Myndighedsloven altid en Følge af Umyndiggørelse³⁾).

Valgretten tabes straks ved Umyndiggørelsesdekretet, ikke først ved dettes Tinglysning, og generhverves ved Umyndiggørelsens Ophævelse.

Det er uden Betydning, om Umyndiggørelsen alene vedrører den umyndiggjortes formueretlige Raaden, jfr. Myndighedslovens § 34, eller tillige hans Adgang til at indgaa Arbejdsaftaler, jfr. § 38, eller hans personlige Forhold, jfr. § 46. Grunden til Umyndiggørelsen er ogsaa uden Betydning. Der kan da forekomme Tilfælde, hvor det er mindre rimeligt, at Valgretten gaar tabt, saaledes maaske, hvis Umyndiggørelsen alene skyldes Ødselhed eller anden uforsvarlig Adfærd, jfr. Myndighedslovens § 2, Nr. 2, og i hvert Fald, hvis den alene finder Sted paa Grund af legemlig Mangel, Sygdom eller anden Skrøbelighed, jfr. § 2, Nr. 4, i hvilket Tilfælde Umyndiggørelse kun kan ske efter Vedkommendes Ønske. Legemlig eller aandelig Skrøbelighed er jo ikke i sig selv til Hinder for, at vedkommende kan komme af Sted med at stemme, se Vgl. § 35, 10. Stk.

Lavværgemaal i H. t. Myndighedslovens § 54, Beskikkelse af Værges til særligt Hverv, jfr. §§ 58—62 og Lov Nr. 120 af 20. April 1926 § 2, 2. Stk., er uden Betydning for Valgretten.

²⁾ Grl. 1866 § 30 og Grl. 1849 § 35 udelukker fra Valgret den, der er »ude af Raadighed over sit Bo«. Ved den ny Formulering i 1915 vilde man gøre det klart, at gifte Kvinder havde Valgret, uanset at de ikke havde Raadighed over Fællesboet, jfr. Rt. 1914—15 Folketinget Sp. 3937.

³⁾ Jfr. Betænkning S. 34.

Umyndiggørelse spiller ikke nogen stor Rolle ved Valgene. Det aarlige Antal Umyndiggørelser ligger mellem 200 og 300¹⁾. Antallet af Personer under Umyndiggørelse er naturligvis langt større.

2. Valglovens Valgretsbetingelser.

Ifølge Vgl. § 1, Lov Nr. 172 af 5. Juni 1953 om Ændringer i Lov om Folketingsvalg paa Færøerne § 1 og Lov Nr. 173 om Folketingsvalg i Grønland § 1 er *Optagelse paa Valglisten* i sig selv en nødvendig Betingelse for Valgret.

Denne formelle Valgretsbetingelse maa være opfyldt, ogsaa om den paagældende opfylder Grundlovens og Valglovens Betingelser for Valgret og Optagelse paa Valglisten. Selvom Valglisteføreren føler sig nok saa overbevist om, at den, der ikke findes optaget paa Valglisten, jfr. Vgl. § 35, 4. Stk., burde have været optaget, maa han afvise den paagældende.

Optagelse paa Valglisten er tillige den tilstrækkelige Betingelse for Valgret. Valglisteføreren kan ikke afvise en Person, der fremstiller sig som Vælger og er opført paa Valglisten, udfra en nok saa begrundet Formening om, at den paagældende ikke opfylder Grundlovens og Valglovens Betingelser for Valgret og Optagelse paa Valglisten.

Formelt kan man sige, at Grundlovens Valgretsbetingelser, som er fremstillet ovenfor, er Betingelser for Optagelse paa Valglisten ligesom de herfor i Valgloven opstillede Betingelser, som nedenfor vil blive omtalt. Reelt er dog naturligvis Grundlovens Valgretsbetingelser Valgordningens Kærne, saa sandt som de er bindende for Lovgivningsmagten, naar denne udformer Valgloven.

Optagelse paa Valglisten sker *ex officio*. Det er altsaa ikke nødvendigt, at Vælgerne ansøger derom eller melder sig til Optagelse.

Fast Bopæl i et Valglisteomraade er en Betingelse for Optagelse, jfr. Vgl. § 3, 1. Stk. Den, der ikke har fast Bopæl i noget Valglisteomraade, kan altsaa ikke blive optaget paa nogen Valgliste og har følgelig ikke Valgret. Har nogen fast Bopæl i flere Kommuner, kan han kun optages det ene Sted, se § 3, 2. Stk.

En materiel Afvigelse fra Grundlovens og Valglovens mate-

¹⁾ Se Statistisk Aarbog 1953 S. 212.

rielle Valgretsbetingelser kan fremkomme derved, at Valglisterne nødvendigvis maa affattes og berigtiges en vis Tid før Valget. Det er nemlig paa Tidspunktet for denne Affattelse og Berigtigelse, at Betingelserne for Optagelse maa foreligge opfyldt, eller at der dog maa tages Stilling til, om de kan ventes opfyldt indenfor en kort Tidsfrist, se Vgl. § 5, 1. Stk., 3. Pkt.; men der kan indtræde Forandringer eller være begaaet Fejl ved Valglisternes Affattelse og Berigtigelse, saaledes at der ved Valgets Afholdelse findes Personer paa Valglisten, som ikke fyldestgør Grundlovens og Valglovens materielle Valgretsbetingelser. Det kan ogsaa være, at Valglisten omvendt ikke udviser alle dem, der fyldestgør disse Valgretsbetingelser. Dette Tilfælde vil dog efter Valgloven af 1953 blive sjældnere end forhen. Ifølge § 9, 5. Pkt. kan nemlig Kommunalbestyrelsen, hvis det i Løbet af Valglisteaaet viser sig, at Personer paa Grund af Fejl ved Listernes Udarbejdelse ikke er optaget paa disse, foranledige saadanne Fejltagelser berigtiget. Det er kun Personer, der opfyldte Valgretsbetingelserne ved Valglisternes Udarbejdelse, som i H. t. denne Bestemmelse kan optages, ikke Personer, som senere har opfyldt Betingelserne, og Bestemmelsen indeholder ingen Hjemmel for at slette Personer, som fejlagtig er blevet optaget paa Valglisterne.

Hvis alle Valg fandt Sted til bestemte, periodisk indtrædende Tidspunkter, kunde Valglisterne affattes og berigtiges lige op ad Valgene, hvorved de vilde komme i størst mulig Overensstemmelse med de materielle Valgretsbetingelser. Paa Grund af Adgangen til at udskrive Opløsningsvalg, jfr. Grl. § 32, 2. Stk., kan Folketingsvalg imidlertid indtræffe naarsomhelst og med kort Varsel. Det er derfor hensigtsmæssigt, at der altid findes anvendelige Valglistere.

Efter Valgloven skal der da ogsaa aarligt affattes og berigtiges Valglistere til Anvendelse ved Folketingsvalg, Vgl. §§ 3—16, jfr. Lov Nr. 335 af 22. December 1953. Dette sker i Tiden fra Midten af Januar—26. Februar. Om Udarbejdelse af Valglistere se foruden de ovennævnte Bestemmelser i Vgl. Indenrigs- og Boligministeriets Cirkulære af 22. December 1953 og f. s. v. angaar Aaret 1953 Lov Nr. 10 af 27. Januar 1953, jfr. Indenrigs- og Boligministeriets Cirkulære af s. D.

Paa en *Hovedliste* opføres de, der — bortset fra Optagelse

paa Valglisten — opfylder Valgretsbetingelserne ved Affattelsen, men formentlig ogsaa dem, der maa antages at ville opfylde Valgretsbetingelserne inden 1. Marts, jfr. Vgl. § 5, 1. Stk. 3. Pkt. og den udtrykkelige Bestemmelse i Vgl. 1948 § 5, 1. Stk. Ved Affattelsen, der sker mindst en Maaned før 1. Marts, jfr. Vgl. § 7, er det umuligt med Sikkerhed at vide, hvem der inden 1. Marts vil opfylde Valgretsbetingelserne, iøvrigt ogsaa, hvem der inden 1. Marts vil ophøre dermed.

Paa en *Tillægsliste* opføres dem, »der kan ventes i Løbet af det Aar, for hvilket Valgisterne gælder, at ville opfylde Aldersbetingelsen for Valgret, og som inden 1. Marts opfylder de øvrige Betingelser herfor«, jfr. Vgl. § 5. Den Dag i Aaret, da Valgretten antages at indtræde, fordi Aldersbetingelsen vil være opfyldt, skal udtrykkelig angives.

Saavel for Hovedlisten som Tillægslisten indrettes en særlig *Tilflytterliste*, se herom Vgl. § 5, 2. Stk. og § 10.

Efter at Valgisterne har været offentlig fremlagt, er der Adgang til Klage, se herom §§ 7 og 8. Klagerne paakendes af Kommunalbestyrelsen, formentlig paa Grundlag af Forholdene ved Paakendelsen, ikke blot, naar der er Tale om Optagelse af en Person, jfr. § 9, 5. Pkt., men ogsaa m. H. t. Udslettelse. Valgisterne underskrives derefter af Kommunalbestyrelsens Formand, se § 9. I Aarets Løb kan der herefter, bortset fra den ovenfor omtalte Bestemmelse i § 9, 5. Pkt. om Fejl ved Listernes Udarbejdelse og fra Flytninger, jfr. § 10, »ingen Forandring foretages uden ved Dom i Henhold til § 15«.

Bestemmelserne i § 15 gaar ud paa, at den, som er utilfreds med, at Kommunalbestyrelsen ved Kendelse som i §§ 9 og 10 omhandlet har nægtet ham Valgret, kan indbringe Spørgsmaalet for Domstolene. Det er antaget, at kun den, der rettidigt har klaget til Kommunalbestyrelsen, jfr. § 8, kan gaa til Domstolene, jfr. U.1927.584 H, 1951.597, VL.T. 1943.210 og Indmin. Skr. af 21. Februar 1951. Det maa anses for tvivlsomt, om den, der i Aarets Løb forgæves har søgt sig optaget paa Valglisten under Paabe- raabelse af den ovenfor omtalte ny Bestemmelse i Vgl. § 9, 5. Stk., kan indbringe Kommunalbestyrelsens Nægtelse for Domstolene, ogsaa fordi Kommunalbestyrelsen først behøver at træffe sin Beslutning tre Dage før Afstemningsdagen. Afgørelsen maa formentlig træffes paa Grundlag af Forholdene, som de var, da

Kommunalbestyrelsen afsagde sin Kendelse, eller dog ved Udgangen af Februar, jfr. U.1939.684 og U.1951.599. Opnaar Klageren Dom for at være valgberettiget, skal han optages paa Valglisten. Dette gælder, uanset om Dommen paaankes¹⁾. Der gælder ikke nogen Tidsfrist for Anlæggelse af Sag.

Det maa antages, at ogsaa en Paastand om Optagelse paa Tilfølgelisten kan indbringes for Domstolene, selvom Dommen ikke her kan gaa ud paa, at Sagsøgeren, som det hedder i § 15, er »valgberettiget«.

Naar en Person i Medfør af Vgl. § 10 efter Flytning skal optages paa Tilflytterlisten, kan der ikke foretages en ny Prøvelse af, om han i Januar—Februar opfyldte eller nu opfylder Valgrets-betingelserne, jfr. U.1951.597, Indmin. Skr. af 10. Oktober 1947, 21. Maj 1949 og 21. Februar 1951. Det fremgaar af Vgl. § 15, der henviser til § 10, at en Paastand om Optagelse paa Tilflytterlisten kan tages under Paakendelse af Domstolene. Da der ikke i § 10 er Tale om nogen Klage, er en saadan uden Betydning for Retssagens Udfald.

— Grundlovens og Valglovens Bestemmelser om Valgretten er udtømmende, saaledes at den og kun den, der opfylder de her opstillede Betingelser, har Valgret. Af praktiske Grunde har det været nødvendigt at give disse Bestemmelser en ret skematisk Udformning, hvilket medfører, at Valgret tilkommer Personer eller nægtes Personer, som det efter en mere nuanceret Ordning vilde være rimeligt henholdsvis at nægte og give Valgret. Det er saaledes mindre rimeligt, at Personer, som er udtalt sindssyge eller aandssvage, har Valgret. Men det har de, hvis de ikke umyndiggøres²⁾. Og Umyndiggørelse finder i Regelen kun Sted, naar vedkommende har Formue. Derfor er kun en ringe Del af dem, der har Ophold paa Sindssygehospitaler og Aandssvageanstalter, umyndiggjorte. P. d. a. S. er det t. Eks. urimeligt, at en Umyndiggørelse, som alene er begrundet med legemlig eller aandelig Skrøbelighed, jfr. ovenfor S. 247, skal medføre Tab af Valgret.

Det samlede Antal Vælgere var ved Folketingsvalget i September 1953 ca. 2.695.500 ud af en Befolkning paa ca. 4.352.000.

¹⁾ Det er m. H. t. kommunal Valgret antaget, at der er Adgang til at faa Dom for uberettiget Slettelse af Valglisten, ogsaa efter at Valget i Marts har fundet Sted, U. 1951. 641 og 1938. 167.

²⁾ Jfr. Indmin. Skr. 21. Maj 1949.

B. Valgbarhed.

Valgbar til Folketinget er ifølge Grl. § 30, 1. Stk. enhver, som har Valgret til dette, jfr. ovenfor S. 238 og 244 ff. om Tab af Valgret og dermed af Valgbarhed som Følge af offentlig Understøttelse. Ifølge Grl. § 30, 1. Stk. er den, som er straffet for en Handling, der i almindeligt Omdømme gør ham uværdig til at være Medlem af Folketinget, ikke valgbar.

Ifølge Grl. § 30, 2. Stk. behøver Tjenestemænd, som vælges til Medlemmer af Folketinget, ikke Regeringens Tilladelse til at modtage Valget, se derimod Stænderanordning af 28. Maj 1831 § 2.

Det er paa Valgets Tidspunkt, at Valgbarhedsbetingelserne maa være opfyldt. Er Valgbarhedsbetingelserne ikke opfyldt paa Valgets Tidspunkt, men derimod paa det Tidspunkt, da Folketinget træffer Beslutning om Valgets Godkendelse, jfr. Grl. § 33, kan Valget dog formentlig godkendes. Hvis omvendt Valgbarheden gaar tabt inden Tingets Prøvelse af Valget, er der ingen Grund til, at Tinget først skal godkende Valget og derefter i Medfør af Grl. § 33, sidste Led træffe Beslutning om, at Mandatet er ophørt. Tinget maa i Stedet for kunne nægte Godkendelse af Valget.

Ifølge Vgl. § 24 kan ingen komme i Betragtning til Valg, som ikke selv har stillet sig og anbefales af mindst 22 Stillere. Skriftlig Anmeldelse af Kandidaten og Stillerne skal iflg. § 25, 1. Stk. ske til Valgbestyrelsens Formand senest Kl. 16 10 Dage før Valget.

Hvis en Kandidat optages paa Stemmesedlerne under Tilside-sættelse af disse Bestemmelser, er han formentlig alligevel valgbar, saaledes at hans Valg maa godkendes. Er en Kandidat omvendt med Urette blevet afvist, foreligger der en saa grov Mangel ved Valget, at det efter Omstændighederne ikke vil kunne godkendes ¹⁾.

¹⁾ Ved Folketingsvalget i Maj 1909 skete det, at en Kandidatanmeldelse blev forsinket hos Postvæsenet, saaledes at den kom frem $\frac{1}{2}$ —1 Time efter Fristens Udløb, jfr Valglov Nr. 16 af 7. Februar 1901 § 30, og derfor ikke blev taget til Følge. Det blev hævdet, at Anmeldelsen burde have været taget til Følge, og at Valget derfor maatte kasseres. Valget blev godkendt, se Rtid. overord. Saml. 1909, Folketinget Sp. 51 ff. og 1909—10 Till. B. Sp. 1697 ff. Naar det i Valglov 1953 § 25 som i tidligere Valglove hedder, at Anmeldelse skal være »gjort«, maa det betyde, at Anmeldelsen skal være kommet frem.

Optagelse paa Valglisten er ikke nogen nødvendig eller tilstrækkelig Betingelse for Valgbarhed.

Det er ikke usædvanligt i fremmed Ret, at visse Statstjenestemænd, herunder Dommere, ikke er valgbare¹⁾; men det fremgaar forudsætningsvis af Grl. § 30, 2. Stk., at Statstjenestemænd, ogsaa Dommere, er valgbare, naar de opfylder de almindelige Valgbarhedsbetingelser.

III. FOLKETINGETS MEDLEMSTAL. VALGMAADEN

A. Folketingets Medlemstal.

De Overvejelser, som kan gøres om Folkerepræsentationers Størrelse, er saa almindelige og selvfølgelig, at Emnet ikke her skal gøres til Genstand for en mere indgaaende Omtale²⁾. Imod Repræsentationer med et meget stort Antal Medlemmer har man bl. a. anført, at de let bliver splidagtige og larmende og derfor vanskelige at lede, medens det p. d. a. S. gøres gældende, at Repræsentationer med et lavt Medlemstal let lader sig beherske af Regeringen eller nogle faa Medlemmer. I Regelen vil det være naturligt, at store Lande har en talrigere Repræsentation end smaa Lande. Det er en udbredt Opfattelse, at Politikerne kan blive for tilbøjelige til at forøge Repræsentationens Medlemstal.

Gennemførelsen af Forholdstalsvalg med Valg i Enkeltmandskredse og Tillægsmandater kan lettes ved at gøre Antallet af Tillægsmandater bevægeligt under Hensyn til Stemmeafgivelsen³⁾.

Folketingets Medlemstal har stedse været fastsat i Valgloven.

¹⁾ Se min Afhandling i N. a. T. 1943 S. 177 f. og t. Eks. *Castberg* I S. 378 f., *Prélot* S. 433 f. og *Wade and Phillips* S. 79 ff.

²⁾ Jfr. *Stuart Carter Dodd*, *L'Effectif des Législatures d'après la Loi du Cube*, *Science politique*, 1953, S. 739—47. Forfatterens Teori om, at Antallet af Folkerepræsentationernes (Andetkamrenes) Medlemmer nogenlunde svarer til Kvadratrodten af Befolkningstallet, passer for Danmarks Vedkommende ret godt i Tiden før Grl. 1953, men ikke nu.

³⁾ Jfr. Valglovkommissionens Betænkning 1922 S. 12. Den tyske Rigsdagsvalglov af 1920 og nogle andre tyske Valglove under Weimarforfatningen indførte en saadan Ordning, se Betænkningens S. 300 ff.

Ifølge Grl. 1849 § 37 og Grl. 1866 § 32 skulde Antallet være omtrent efter Forholdet 1 til henholdsvis 14.000 og 16.000 Indvaanere; men medens de 100 Folketingsmænd i H. t. Valglov af 16. Juni 1849 § 18, hvortil kom en Folketingsmand for Færøerne i H. t. Lov af 29. December 1850, var lidt større end efter Forholdet 1 til 14.000, var allerede de 102 Folketingsmænd i H. t. Valglov af 12. Juli 1867 § 22 og den til Loven føjede Valgkredsfortegnelse noget lavere end efter Forholdet 1—16.000. Ved Lov Nr. 223 af 24. December 1894 forhøjedes Antallet til 114, hvilket langt fra var tilstrækkeligt efter Forholdet 1 til 16.000. I Rigsdagssamlingen 1905—06, da en Opfyldelse af Grundlovens Bud vilde kræve et Medlemstal af 154, fremsatte Regeringen et Grundlovsforslag, hvorefter Antallet skulde være 132, hvilket i Folketinget blev ændret til mindst 124, højst 132; men hverken dette eller nogle senere Grundlovsforslag om samme Emne blev gennemført. Tallet 114 vedblev da at gælde lige indtil Grl. 1915. Ifølge dennes § 32, 1. Stk. maa Antallet ikke overstige 140. Ved Valglov Nr. 142 af 10. Maj 1915 § 17 fastsattes Antallet til 140. I H. t. Grl. 1920 § 32, 1. Stk. maa Antallet ikke overstige 152. Valglov Nr. 139 af 11. April 1920 satte Tallet til 140, hvortil i Anledning af de sønderjydske Landsdeles Genforening med Danmark kom 9 ifølge Lov Nr. 467 af 30. August 1920, ialt 149. Valglov Nr. 279 af 9. Juni 1948 § 17 sætter Tallet til 151.

Antallet af Landstingets Medlemmer skulde ifølge Grl. 1849 § 42 stedse være omtrent Halvdelen af Folketingets Medlemmer. Ved Valglov af 16. Juni 1849 § 47 fastsattes Antallet til 51, hvortil ifølge Lov af 29. December 1850 kom en Landstingsmand for Færøerne. Ifølge Grl. 1866 § 34 skulde Antallet være 66, ifølge Grl. 1915 § 36 72. Grl. 1920 § 36 fastsætter ogsaa for Landstingets Vedkommende kun et Maksimum som ifølge § 36, 1. Stk. er 78, hvilket beror paa en urigtig Sammentælling af de i § 36, 2. Stk. nævnte Tal, som tilsammen giver 79. Valglov Nr. 142 af 10. Maj 1915 § 51 og Valglov Nr. 143 af 11. April 1920 § 55 sætter Tallet til 72, hvortil i Anledning af de sønderjydske Landsdeles Genforening med Danmark kom 4 ifølge Lov Nr. 467 af 30. April 1920, ialt 76. Dette Antal er ogsaa fastsat ved Valglov Nr. 279 af 9. Juni 1948 § 57.

Ifølge Grl. 1953 § 28 udgør Folketinget een Forsamling bestaaende af højst 179 Medlemmer, hvoraf 2 Medlemmer vælges paa Færøerne og 2 i Grønland. Dette Højestetal er fuldt udnyttet ved Vgl. 1953 § 17, 1. Stk. At Folketingets Medlemstal nu er større end tidligere staar naturligvis i Sammenhæng med Landstingets Afskaffelse.

B. Almindeligt Flertalsvalg. Forholdstalsvalg.

I ældre Tid foregik politiske Valg i Reglen paa den Maade, at Landet var inddelt i Valgomraader, indenfor hvilke det eller de

til Omraadet hørende Mandater tilfaldt den eller de Kandidater, som opnaaede et Flertal af de afgivne Stemmer.

I sin enkleste Form foreligger saadanne Flertalsvalg, naar Valget sker i Enkeltmandskredse, og det er bestemt, at den, som faar flere Stemmer end nogen anden, er valgt. Paa den Maade foregik Valg til Rigsdagens Folketing i H. t. Grl. 1949 § 37, jfr. Valglov af 16. Juni 1849 § 30, 2. Stk. og § 36, til Rigsraadets Folketing i H. t. Grl. 1863 § 24, 1. Stk., jfr. Valglov af 4. December 1863 § 4, og til Rigsdagens Folketing i H. t. Grl. 1866 § 32, jfr. Valglov af 12. Juli 1867 § 36, 2. Stk. og § 44.

Skal der vælges flere Repræsentanter for Valgomraadet, foregaar Flertalsvalg simplest paa den Maade, at Vælgerne stemmer paa en eller flere, saaledes at den, der har faaet flest Stemmer, betragtes som valgt, dernæst den, der har faaet næstflest Stemmer o. s. v., indtil det Antal er naaet, som svarer til Antallet af Repræsentanter. En saadan Valgmaade var gældende i H. t. Stænderforordningerne af 15. Maj 1834 §§ 6, 40 og 44 samt ved Valgmandsvalg til Rigsdagens Landsting i H. t. Grl. 1849 § 39, jfr. Valglov af 16. Juni 1849 § 42, 2. Stk. og § 43, og til Rigsdagens Landsting i H. t. Grl. 1866 §§ 33 og 37, jfr. Valglov af 12. Juli 1866 § 72. Der kan imidlertid ogsaa, hvis der skal vælges flere Repræsentanter for et Valgomraade, stemmes paa Lister, saaledes at alle Kandidater paa den Liste, der faar flere Stemmer end nogen anden Liste, er valgt.

Saadanne Flertalsvalg kan føre til og fører i Reglen til, at politiske Mindretal ikke opnaar en forholdsmæssig Repræsentation, ja det kan endog tænkes, at der til et Mindretal af Vælgerne kommer til at svare et Flertal af Repræsentanterne. Dette er særlig klart ved Valg i Enkeltmandskredse. Er der to Partier, som hver opstiller en Kandidat i hver Valgkreds, kan et Parti, som har et knebent Flertal i alle Valgkredse, vælge alle Repræsentanterne, og er der tre Partier, som hver opstiller en Kandidat i hver Valgkreds, kan et Parti, som har lidt over en Tredjedel af Stemmerne i alle Valgkredsene, i gunstigste Tilfælde vælge alle Repræsentanterne, skønt det kun raader over lidt over en Tredjedel af samtlige Stemmer. De nævnte Tilfælde er konstruerede; men t. Eks. ved det sidste Valg i England, hvor der er Flertalsvalg i Enkeltmandskredse, fik de Konservative Flertal i Underhuset, skønt de havde færre Stemmer end Arbejderpartiet ¹⁾).

Forholdstalsvalgmaaden gaar i dens forskellige Former principielt ud paa at give hver Vælgergruppe et til dens relative Stemmetal svarende Antal Repræsentanter. Tæller Gruppe A

¹⁾ Se *Jacques Cadart*, *Science politique*, 1952, S. 219—50.

1.000.000 Stemmer, Gruppe B 800.000 Stemmer og Gruppe C 200.000 Stemmer, og skal der vælges 200 Repræsentanter, faar Gruppe A 100, Gruppe B 80 og Gruppe C 20. I Praksis gennemføres dog af forskellige Grunde ikke fuldstændig Forholdsmæssighed.

Forholdstalsvalgmaaden anvendtes her i Landet for første Gang ved Valg til Rigsraadet efter Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855, se Valglov af s. D. § 18 samt §§ 22—25, og derefter ved Valg til Rigsraadets Landsting efter Grl. 1863, se Valglov af 4. December 1863 § 17, 2. Stk., og Valg til Rigsdagens Landsting efter Grl. 1866 § 40, jfr. Valglov af 12. Juli 1867 §§ 81—84.

Endnu efter Klaus Berntsens Grundlovsforslag af Oktober 1912 skulde Valg til Folketinget ske som Flertalsvalg i Enkeltmandskredse; men fra konservativ Side blev der stillet Krav om Forholdstalsvalg. Resultatet blev, at Forholdstalsvalgmaaden omend lidt uklart blev grundlovfæstet i Grl. 1915 og 1920 § 32, 2. Stk. For Landstingets Vedkommende bestemtes det udtrykkeligt om alle Valg, at de skal være Forholdstalsvalg, se Grl. 1915 og 1920 § 36, 2. Stk. og § 37.

Da smaa politiske Grupper langt lettere kan faa valgt Repræsentanter ved Forholdstalsvalg end ved almindelige Flertalsvalg, er Forholdstalsvalgmaaden fremmede for Dannelsen af smaa Partier blandt Vælgerne og i Repræsentationen. I Praksis vil derfor et enkelt Parti næsten aldrig kunne faa absolut Flertal nogen af Stederne. Dette fører atter til, at der ikke kan dannes Regeringer, som støtter sig til et Parti med absolut Flertal i Repræsentationen. Regeringerne maa blive Mindretalsregeringer eller Koalitionsregeringer og vil i Regelen faa en svagere Stilling end en Flertalsregering. Dette anføres ofte som en Hovedindvending mod Forholdstalsvalgmaaden, der anses for mindre vel forenelig med parlamentarisk Regeringsskik.

Spørgsmaalet er af rent politisk Karakter. Foretrækker man, at en Regering, saa længe den har Magten, let skal kunne gennemføre sit politiske Program, fordi den kan gøre det blot med Støtte af sit eget Parti, eller at en Regering skal være henvist til ved at slaa af paa sit politiske Program at opnaa Støtte ogsaa fra et eller flere andre Partier, være sig i Almindelighed ved Regeringsdannelsen eller i den enkelte Sag? Foretrækker man en Regering, i hvilken Samarbejdet lettes derved, at dens Medlemmer alle hører til samme Parti, en Koalitionsregering, i hvilken der sker en vis Udligning af de deltagende Partiers Standpunkter,

eller en Mindretalsregering, der i hver enkelt Sag maa søge Støtte, hvor den kan faas? En fornuftig Besvarelse af saadanne Spørgsmaal maa tage Hensyn til de samfundsmæssige og politiske Forhold i vedkommende Land. I Almindelighed kan det siges, at rene Flertalsvalg og Flertalsregeringer medfører større Spring i den politiske Udvikling end Forholdstalsvalg og Mindretals- eller Koalitionsregeringer.

Det er givet, at der ikke under Forholdtalsvalgmaaden kan blive en saadan Tilknytning mellem den enkelte Folkerepræsentant og hans Vælgere som ved Flertalsvalg i Enkeltmandskredse. I Danmark har man, som det senere vil ses, efter Indførelsen af Forholdstalsvalg søgt at opretholde denne Tilknytning ved en Kombination af Valg i Enkeltmandskredse eller Amts- og Storkredse, inddelt i Opstillingskredse, med et Antal Tillægsmandater; men jo strengere Kravet om forholdsmæssig Repræsentation i Tidens Løb er blevet opfyldt, desto mere har man maattet give Afkald paa de valgte Tilknytning til en bestemt Valgkreds.

Noget andet er, hvilken Betydning man vil tillægge den ovennævnte Virkning af Forholdstalsvalg. Navnlig i ældre Tid var der en Tilbøjelighed til at betragte Kredsens Folketingsmand som Varetager ikke blot af almene lokale Interesser, t. Eks. i Jernbaneanlæg, men ogsaa af de enkelte Vælgeres Interesser overfor Statsmyndighederne, f. Eks. ved Intervention i Ministerierne i Anledning af Ansøgninger. I Nutiden kan saadanne Funktioner næppe anses for paakrævede eller ønskelige. Men det er ikke blot en Fordel, at Folkerepræsentationen er udgaaet af forskellige Befolkningsklasser, men ogsaa, at der indenfor dens Medlemmer er repræsenteret Kendskab til Forholdene i de forskellige Egne af Landet. For selve Udvælgelsen frembyder Valg i Enkeltmandskredse den Fordel, at Vælgerne her vil have større Kendskab til Kandidaterne end ved Valg i større Omraader, dog navnlig hvis Bopæl i Valgkredsen er en Valgbarhedsbetingelse, hvilket p. d. a. S. sætter en i og for sig uheldig Begrænsning ved Kandidatopstillingen. Endelig skal nævnes, at Partiorganisationerne vil faa langt større Indflydelse paa Valg efter Forholdstal end paa Flertalsvalg i Enkeltmandskredse.

C. Valgmaaden ved Folketingsvalg.

1. Forholdstalsvalgmaadens Indførelse og Udviklingen mod fuldt forholdsmæssig Repræsentation.

Medens det i Grl. 1915 og 1920 § 37 udtrykkelig er bestemt, at baade Valg af Valgmænd og disses Valg af Landstingsmænd skal være Forholdstalsvalg, hedder det om Folketingsvalgene i disse Grundloves § 32, 2. Stk., at Valgloven »til Sikring af en ligelig Repræsentation af de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne« bestemmer »Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, herunder, hvorvidt Forholdstalsvalgmaaden skal føres igennem i eller uden Forbindelse med Valg i Enkeltmandskredse«. Det er Meningen, at Folketingsvalg skal ske efter Forholdstal¹⁾; men da der gives Anvisning paa Forholdstalsvalg i Forbindelse med Valg i Enkeltmandskredse, og det i § 32, 3. Stk. siges, at der ved Kredsinddeling skal tages Hensyn til ikke blot Indbyggertal og Vælgertal, men ogsaa til Befolkningstæthed, maa man have regnet med, i hvert Fald som en Mulighed, at Forholdstalsvalgmaaden ikke vilde blive gennemført i dens yderste Konsekvenser.

Det blev den heller ikke ved Valglov Nr. 142 af 10. Maj 1915, der var til Behandling i Rigsdagen samtidig med Grundlovsforslaget; thi udenfor København-Frederiksberg, hvor der var Listevalg efter Forholdstal, var Landet inddelt i 93 Enkeltmandskredse, i hvilke der var almindeligt Flertalsvalg, og Antallet af Tillægsmandater, 9 til Øerne, 11 til Jylland og 3 til hele Landet, ialt 23, var langt fra tilstrækkeligt til overfor de 93 Kredsmandater at sikre forholdsmæssig Repræsentation.

Valglov Nr. 139 af 11. April 1920, jfr. Lov Nr. 467 af 30. August 1920, gik et Skridt videre i Retning af fuldt forholdsmæssig Repræsentation. I Stedet for Valg i Enkeltmandskredse indførtes Valg i 3 københavner-frederiksbergske Storkredse og 21 Amtskredse, alle undtagen Færøerne inddelt i Opstillingskredse; men disse var ikke tillige Valgkredse, der hver havde Krav paa et eller flere Mandater. Kredsmandaterne fordeltes nu paa Amts- og Storkredsene, idet der ved Fordelingen ligesom ved den tidligere Inddeling i Enkeltmandskredse toges Hensyn til Indbyggertal, Vælgertal og Befolkningstæthed. Antallet af Kredsmandater, som i hver Amts- og Storkreds svarede til Antallet af dens Opstillingskredse, var ialt, bortset fra Færøerne, 117 mod tidligere 92. Antallet af Tillægsmandater forhøjedes fra 23 til 31, nemlig 6 for Hovedstaden, 19 for Øerne og 15 for Jylland.

Heller ikke denne Valgordning kunde sikre fuld Forholdsmæssighed, navnlig fordi det kunde ske, at et Parti allerede ved Fordelingen af Kredsmandater fik flere Mandater, end hvad der svarede til dets samlede Stemmetal, og det overskydende Antal Kredsmandater ikke skulde afgives. Det var især Partiet Venstre, som paa den Maade opnaaede en Fordel. Da der saa forud for Folketingsvalget i 1947 dannedes et Parti,

¹⁾ Jfr. Rttd. L. 1914—15 Sp. 1163 og 1222, F. Sp. 3938.

kaldet Hovedstadens Venstre, som opnaaede 3 Tillægsmandater, samtidig med, at Venstre i den øvrige Del af Landet fik flere Kredsmandater end svarende til dets samlede Stemmetal, gav dette Anledning til en Vaglovsrevision, der førte til Valglov Nr. 279 af 9. Juni 1948.

Denne Lov er et yderligere Skridt i Retning af fuldt forholdsmæssig Repræsentation. Kredsmandaterne, bortset fra Færøerne, nedsattes fra 117 til 105. Tillægsmandaterne forøgedes fra 31 til 44. Endvidere blev det bestemt, at hvis et Parti ved Fordelingen af Kredsmandater har opnaaet flere Mandater end svarende til dets samlede Stemmetal, skal det afgive det overskydende Antal Mandater. Denne Valglov sikrede praktisk taget fuldt forholdsmæssig Repræsentation.

2. Den gældende Valgmaade.

1°. *Valgopgørelsen.* Ifølge Grl. § 31, 2. Stk. fastsætter Valgloven »til Sikring af en ligelig Repræsentation af de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne Valgmaaden, herunder hvorvidt Forholdstalsvalgmaaden skal føres igennem i eller uden Forbindelse med Valg i Enkeltmandskredse«. Dette svarer ganske til Grl. 1915 og Grl. 1920 § 32, 2. Stk. Forholdstalsvalgmaaden er principielt grundlovsfæstet; men der er samme Mulighed for Modifikationer som tidligere.

Valgene skal i H. t. Grl. § 31, 1. Stk. være direkte Valg.

En udførlig Fremstilling af den ret udviklede Valgordning vil ikke her lønne sig. Den studeres bedst ved Læsning af Lovens Bestemmelser, som lettest forstaas, naar de sammenholdes med Det statistiske Departements Oplysninger og Udregninger vedr. et Folketingsvalg. Kun Ordningens Hovedprincipper skal kortelig omtales.

a. Mandaterne, ialt 179, er *domicilierede* efter en før Valgets Afholdelse bestaaende Ordning. To hører til Færøerne og 2 til Grønland. Resten, 175, nemlig 135 Kredsmandater, 40 Tillægsmandater, fordeles under Hensyntagen til Folketal, Vælgertal og Befolkningstæthed, jfr. Vgl. § 17 samt Indenrigs- og Boligministeriets Bek. af 13. Juli 1953, paa Hovedstadens Omraade, Øernes Omraade og Jyllands Omraade og videre paa 3 Storkredse under Hovedstadens Omraade og 20 Amtskredse under Øernes og Jyllands Omraader. Til de 3 Omraader hørte ved Valget i September 1953, se herom Indenrigs- og Boligministeriets Cirkulære af 26. August 1953, henholdsvis 25, 46 og 64 Kredsmandater, til hver Amts- eller Storkreds fra 2—11 Kredsmandater. De 40

Tillægsmandater er paa tilsvarende Grundlag fordelt med 7 til Hovedstadens Omraade, 14 til Øernes Omraade og 19 til Jyllands Omraade, derimod ikke paa Storkredse og Amtskredse.

Den ovennævnte Domicilierung betyder kun, at saa og saa mange af de valgte skal have været opstillet i de nævnte Dele af Landet, ikke at Valgets samlede Resultat bestemmes efter en isoleret Opgørelse af Stemmeafgivningen indenfor hvert Omraade, endsige indenfor hver Stor- eller Amtskreds. Den i Grl. § 31, 3. Stk. paabudte Hensyntagen til Befolkningstætheden bliver herefter partimæssig set uden Betydning for Valgets samlede Resultat.

b. *Enhver Kandidatopstilling maa ske i en bestemt Opstillingskreds.* Opstillingerne er individuelle; men der skal ved Anmeldelsen af en Kandidat gives Meddelelse om, hvilket Parti den paagældende slutter sig til, eller om han staar udenfor Partierne. Ved Afstemningen benyttes Stemmesedler, som skal indeholde Navnene paa samtlige i Stor- eller Amtskredsen opstillede Kandidater, og Vælgerne kan stemme enten paa et hvilket som helst af de Partier, som er angivet paa Stemmesedlen, eller paa hvilken som helst af de paa Stemmesedlen opførte Kandidater, altsaa ogsaa paa et Parti og en Kandidat udenfor den Opstillingskreds, Vælgeren tilhører. Se nærmere Vgl. §§ 24, 25, 32 og 35, 5. Stk.

c. Opgørelsen af Valgets Resultat begynder med, at de til hver Stor- eller Amtskreds hørende *Kredsmandater fordeles til Partierne og Kandidaterne udenfor Partierne* efter Forholdet mellem Partiernes og de nævnte Kandidaters Stemmetal i Kredsen. Medens denne Fordeling tidligere skete efter den d'Hondtske Metode (Division med 1 — 2 — 3 osv.), sker den nu efter Sainte Laguës Metode i modificeret Skikkelse (Division med 1,4 — 3 — 5 osv.). Man har herved villet give de mindre Partier forøget Mulighed for at opnaa Kredsmandater¹⁾. Se nærmere Vgl. § 42.

d. Derefter *fordeles de 40 Tillægsmandater under et for hele Landet til Partierne*, Vgl. § 43, herunder ny Partier anmeldt af mindst 10.000 Vælgere i Overensstemmelse med Vgl. § 23, 1. og 2. Stk.; men ved Fordelingen af Tillægsmandater kommer kun saadanne Partier i Betragtning, som enten har opnaaet mindst eet Kredsmandat, eller i Landet som Helhed har opnaaet mindst 60.000 Stemmer, eller indenfor hvert enkelt af de 3 Omraader

¹⁾ Jfr. Valglovkommissionens Betænkning 1953, S. 4, 59 og Bilaget.

har opnaaet mindst lige saa mange Stemmer som det gennemsnitlige Antal gyldige Stemmer, der i Omraadet taget som Helhed er afgivet pr. Kredsmandat. Først foretages en forholdsmæssig Fordeling mellem disse Partier af de Partiernes ialt tilfaldne Kredsmandater + de 40 Tillægsmandater. Har intet Parti opnaaet flere Kredsmandater end det samlede Mandattal, som det efter den ovennævnte Fordeling er berettiget til, er Fordelingen endelig, idet Tillægsmandater, som tilkommer de enkelte Partier, udfindes som Forskellen mellem Partiets samlede Mandattal efter den ovennævnte Fordeling og de Kredsmandater, det har opnaaet, jfr. ovenfor under c. Har et Parti faaet for mange Kredsmandater, foretages nye Beregninger efter Reglerne i § 43, 3. Stk. Der bliver ikke her som efter Valgloven af 1948 Tale om Afgivelse af opnaaede Kredsmandater.

— Hermed er den af Valget flydende partimæssige Magtstilling fastlagt. Men endnu staar tilbage at afgøre, hvilke af de opstillede Kandidater det hvert Parti tilkommende Antal Mandater skal tilfalde.

e. Som første Led i Udfindelsen af disse Kandidater foretages en *Fordeling af hvert Partis Tillægsmandater paa hvert af de tre Omraader*. Dette sker i Princippet paa den Maade, at Partiets samlede Antal Kreds- og Tillægsmandater fordeles paa de tre Omraader i Forhold til Partiets Stemmer i hvert Omraade, idet Antallet af Partiets Tillægsmandater fremkommer ved indenfor hvert Omraade at trække Antallet af Kredsmandater fra det Partiet tilkommende samlede Mandattal i Omraadet. Fordelingen af Partiernes Tillægsmandater paa Omraader maa imidlertid ske med Respekt af den forud for Valget givne Fordeling af de 40 Tillægsmandater paa de 3 Omraader, jfr. ovenfor under a¹). Se nærmere Vgl. § 44 Nr. 1) — 3).

f. Et yderligere Skridt til Udfindelse af de Valgkandidater, som Partiernes Tillægsmandater skal tilfalde, bestaar i en videre *Fordeling af disse fra Omraader til Stor- og Amtskredse*, hvorved erindres, at der som foran bemærket ikke i Valgloven er sikret hver af disse Kredse et Antal Tillægsmandater, se derimod ovenfor under e vedr. Fordelingen paa Omraader. Medens Fordelingen tidligere skete i Forhold til Antallet af Partiets urepræ-

¹) Udregningen sker ved Anvendelse af Sainte Laguës Fordelingsregel.

senterede Stemmer i Kredsene, sker den nu ved en Divisionsmetode med Divisorerne 1 — 4 — 7 — 10 osv. Der vil herved opnaas en større Spredning af Tillægsmandaterne paa Stor- og Amtskredse end tidligere ¹⁾. Se nærmere Vgl. § 44 Nr. 4).

— Hermed er den partimæssige og den territoriale Fordeling af samtlige Mandater ført til Bunds.

g. Tilbage staar nu kun indenfor hver Stor- og Amtskreds *endeligt at fordele Partiernes Mandater til deres Kandidater*. Dette sker paa Grundlag af det Antal Stemmer, hver af Kandidaterne har opnaaet, se Vgl. § 46, jfr. § 39. Hvis et Parti ikke har anmeldt Partiliste, jfr. straks nedenfor, er først den Kandidat, som har faaet flest Stemmer, valgt, dernæst den, som har faaet næstflest Stemmer osv., indtil Partiets Mandattal er naaet, jfr. Vgl. § 47, 2. Stk. Hvis Partiet har anmeldt Partiliste i Kredsen, d. v. s. opstillet Kandidaterne i en retlig relevant Rækkefølge, jfr. Vgl. § 25, 3. Stk., kan Vælgerne nok stemme paa hvem de vil af Kandidaterne, og en Kandidat, som i Kredsen har opnaaet det saakaldte Fordelingstal, d. v. s. et Tal, som fremkommer ved, at Partiets samlede Stemmetal i Kredsen divideres med et Tal, der er een større end det Antal Mandater (Kreds- og Tillægsmandater), der er tilfaldet Partiet i Kredsen, er derved valgt. Det Antal Stemmer, en Kandidat har opnaaet udover Fordelingstallet, overføres imidlertid til Partilistens ikke ved Fordelingstallet valgte Kandidater. I H. t. Reglerne herom gaar den, der staar øverst paa Partilisten uden at være valgt ved Fordelingstallet forud for den, der staar næstøverst uden at være valgt ved Fordelingstallet, osv. Se nærmere Vgl. § 47, 1. Stk.

2°. *Personlig og hemmelig Afstemning*. Indtil 1901 var Afstemningen ved Folketingsvalg og Valgmandsvalg mundtlig, se Valglov af 12. Juli 1867 §§ 41 og 71, medens Valg af Landstingsmedlemmer skete ved Afgivelse af aabne Stemmesedler, se nævnte Valglov § 82. Saaledes skete endnu indtil Grl. 1953 Valg af Landstingsmedlemmer, se Vgl. 1948 § 82. Men ved Valglov Nr. 16 af 7. Februar 1901 indførtes hemmelig Afstemning ved Folketingsvalg og Valgmandsvalg. Grl. 1953 § 31, 1. Stk. fastslaar nu, at Folketingsvalg skal være hemmelige, jfr. Vgl. 1953 § 35. Vgl. §§ 80 og 81 indeholder en Række Bestemmelser til Betryggelse af Valghemmeligheden.

¹⁾ Jfr. Valglovkommissionens Betænkning 1953 S. 59 f.

Formaalet med hemmelig Afstemning er at sikre Vælgernes Uafhængighed ved deres Stemmeafgivelse ¹⁾). Hemmeligheden udelukker vel ikke, at Vælgeren gøres til Genstand for Paavirkning fra Personer, til hvem han staar i Afhængighedsforhold; men en saadan Paavirkning bliver let omsonst, naar ingen kan faa at vide, hvorledes han har stemt.

I Almindelighed sker Afstemningen ved personligt Møde, se Vgl. § 35, 3. Stk. og § 56, 3. Stk., jfr. Lov Nr. 335 af 22. December 1953 § 2. Forskellige Kategorier af Vælgere, som enten er forhindret i at komme eller vanskeligt kan komme til Valgstederne, kan dog stemme ved Indsendelse af Stemmeseddel, se Vgl. §§ 55—65, jfr. Loven af 22. December 1953 § 2.

D. Stedfortrædere.

Medens der valgtes Suppleanter til de raadgivende Provinsialstænder, se Stænderforordningerne af 28. Maj 1834 §§ 5, 6 og 7, jfr. § 55, fandtes der hverken i Grl. 1849 eller Grl. 1866 eller i de i Tilslutning til disse Grundlove givne Valglove Bestemmelser om Stedfortrædere. Valg af saadanne blev imidlertid for Landstingets Vedkommende foreskrevet ved Grl. 1915 § 36, 3. Stk., jfr. § 35, 2. Stk., § 37, 1. Stk., § 39, 1. Stk., og nærmere Regler herom optoges i Valglov Nr. 142 af 10. Maj 1915 §§ 76, 78 og 80. Skønt Grl. 1915 ikke for Folketingets Vedkommende omtalte Stedfortrædere, indførte den nævnte Valglov tillige Stedfortrædere for Folketsmænd valgt paa Tillægsmandater og ved Listevalgene i København-Frederiksberg, se § 40, 6. Stk. og § 48.

Grl. 1920 indeholder hverken for Folketingets eller Landstingets Vedkommende Bestemmelser om Stedfortrædere; men ikke desto mindre anordner Valglov Nr. 139 af 11. April 1920 Valg af Stedfortrædere til begge Ting, se vedr. Folketinget § 17, 3. Stk., § 48, Nr. 3 i Slutningen, jfr. § 50, 1. Stk. og § 52, og vedr. Landstinget §§ 80 samt 82—84. Det samme gør Valglov Nr. 279 af 9. Juni 1948, se for Folketingets Vedkommende §§ 50—52 og for Landstingets Vedkommende § 57, 3. Stk., §§ 81—82, 84—86 og 89.

Ifølge Grl. 1953 § 31. 4. Stk. gives ved Valgloven nærmere Regler vedrørende Valg af Stedfortrædere og disses Indtræden i Folketinget samt angaaende Fremgangsmaaden i Tilfælde, hvor Omvalg maatte blive nødvendigt.

¹⁾ En lang Række Eksempler paa Valgtryk findes i Rtid. 1892—93 B. Sp. 1801 ff. Strfl. § 117, jfr. Lov Nr. 225 af 7. Juni 1952, fastsætter Straf for en Række Indgreb i Uafhængighed ved Stemmeafgivelse.

Saadanne Regler findes i Vgl. 1953 §§ 50—52. I H. t. disse Regler stemmes der ikke særskilt paa Stedfortrædere. Som Stedfortrædere anses nemlig de Kandidater, som — kort udtrykt — var nærmest ved at blive valgt i H. t. Opgørelsen af Valgresultaterne.

I Vgl. er der ikke givet nogen Bestemmelse for det Tilfælde, at der ved et Folketingsmedlems Afgang ikke er nogen Stedfortræder, hvilket i alt Fald kan forekomme, hvis et Folketingsmedlem udenfor Partierne ophører at være Medlem. Det er klart, at der maa afholdes Valg.

En Stedfortræder tager i H. t. Vgl. § 51 Sæde i Folketinget, naar et Folketingsmedlem ophører at være Medlem, og iøvrigt efter de i Folketingets Forretningsorden fastsatte Bestemmelser, se F. F. § 40.

IV. GODKENDELSE AF FOLKETINGSVALG

A. Indledning.

Folketingsvalg er Retsakter, om hvis Tilblivelse og Indhold der findes Regler i Grundloven og Valgloven¹⁾, og som ogsaa er undergivet visse uskrevne Retsgrundsætninger. Den Mulighed foreligger da, at Valget har fundet Sted under Til sidesættelse af saadanne Regler og Grundsætninger. Der kan i saa Fald blive Tale om Ansvar for de Personer, som har haft med Valget at gøre. Men det kan ogsaa blive et Spørgsmaal, om Valget skal staa ved Magt, og hvem der i saa Henseende skal have Afgørelsen. Herom har der staaet Strid mellem Folkerepræsentation og Kongemagt.

Allerede i Begyndelsen af det 17. Aarhundrede satte Underhuset det Standpunkt igennem, at Afgørelsen tilkommer Huset selv og ikke Kongen. Spørgsmaalet var ogsaa aktuelt ved det moderne Folkestyres Genembrud. Under det gamle Styre i Frankrig havde Kongen indtaget det

¹⁾ I Landstingsudvalget vedr. Valgprøvelse 1905—06 mente et Fler-tal, at Valglov Nr. 16 af 7. Februar 1901 § 85 om Landstingsvalg bl. a. paa Bornholm var stridende mod Grl. 1866 § 40, som foreskriver Forholdstalsvalg, og indstillede derfor Valgets Forkastelse. Herom udspandt der sig en interessant Diskussion, se Rtid. 1905—06 B. Sp. 11 og L. Sp. 180 ff. (Matzen) og 189 f. (Goos). Valget blev godkendt.

Standpunkt, at naar Generalstænderne selv gav sig af med at godkende Medlemmernes Mandater, var dette kun i Kraft af en Indrømmelse fra Kongen, som i sidste Instans havde Afgørelsen. I det kongelige Reglement for Generalstænderne af 1789 var det bestemt, at hvis to Tredjedele indenfor en Stand protesterede mod en af de samlede Stænders Flertal truffet Afgørelse, skulde Sagen afgøres af Kongen; men Tredjestand vedtog, at Forsamlingens Afgørelse i alle Tilfælde skulde være endelig, og denne Ordning fastsloges i Forfatningen af 1791 som gældende for den lovgivende Forsamling.

Det blev stort set det sejrende Standpunkt under den parlamentariske Udvikling, at Repræsentationen selv skulde træffe Afgørelsen om Valgenes Gyldighed, se t. Eks. den norske Grundlov af 1814 § 64 og den belgiske Forfatning af 1831 Art. 34. Endog de raadgivende Provinsialstænder afgjorde selv dette Spørgsmaal, se Fr. 15. Maj 1834 § 56, og i Grl. 1849 § 58 bestemtes det som noget selvfølgelig¹⁾, at ethvert af Tingene selv afgør Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, en Bestemmelse, som findes i Grl. 1866 § 54, Grl. 1915 og 1920 § 53 og Grl. 1953 § 33.

Denne Ordning, som har vundet Anerkendelse, fordi den er blevet anset for en nødvendig Garanti for Folkerepræsentationens Uafhængighed af Kongemagten, og som den Dag i Dag er gældende i mange Lande, har den Mangel, at Repræsentationens Afgørelse staar i Fare for at blive truffet og ofte er blevet truffet mere udfra partipolitiske Hensyn end efter retlige Grunde. Saaledes gik det i England, hvor man derfor i 1868 indførte en Ordning, der lod Domstolene træffe Afgørelsen, dog ikke m. H. t. Valgbarheden²⁾ undtagen efter særlig Bemyndigelse.

Foruden at Folkerepræsentationens Afgørelser i Valgsager let faar et politisk Præg, har man fremhævet, at disse Afgørelser ofte, hvis de skal være retligt betryggende, maa bygge paa Undersøgelser, som Folkerepræsentationen vanskeligt kan foretage, og paa Indsigter, som den ikke fuldtud er i Besiddelse af³⁾.

En Indvending af mere formel Karakter er det, at Godkendelsesspørgsmaalet i Almindelighed behandles af en nyvalgt Repræsentation, hvis Medlemmers Valg ikke i Forvejen er eller kan være godkendt.

¹⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1519, 2394, 3291.

²⁾ Jfr. *Wade and Phillips* S. 113, *Keith* S. 71 f.

³⁾ Se t. Eks. *Laferrière* S. 695. Skandaløse Valggodkendelser i Frankrig belyses f. Eks. i en Artikel i *L'ami du Peuple* for 7. Juli 1928.

Det er først og fremmest den iøjnefaldende Fare for politiske Misbrug, som er Grunden til, at Valgprøvelsen i mange nyere Forfatninger ikke er henlagt til Repræsentationen selv, men til Domstole eller dog til Myndigheder med judicielt Præg, f. Eks. i Tyskland efter Weimarforfatningen til en særlig Valgprøvelsesdomstol ¹⁾, i Østrig til Forfatningsdomstolen ²⁾, i Sverige til Regeringsretten ³⁾, i Finland til den højeste Forvaltningsdomstol ⁴⁾. I den vesttyske Forbundsrepublik foretages Valgprøvelsen af Forbundsdagen, men under Rekurs til Forfatningsdomstolen ⁵⁾.

B. Den gældende Ordning.

1. *Mangler ved Valget.* Hos os gælder det som ovenfor nævnt vedblivende, at Folketinget selv afgør Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, Grl. § 33 ⁶⁾). Det er med Henblik herpaa, at Valgbrev ifølge Vgl. § 49, 2. Stk. skal tilstilles den valgte, selvom der rejses Tvivl om hans Valgbarhed.

¹⁾ Weimarforfatningens Art. 31.

²⁾ Jfr. *Adamovich* S. 309—12.

³⁾ Lov af 26. Maj 1909 § 2, R. O. § 11 og § 22. Efter Valget opstaaende Habilitetsspørgsmaal afgøres af Kammeret, se R. O. § 32, 2. Stk. Jfr. *Malmgren* I S. 263—73 og S. 286—91. Tidligere var det Højesteret, som afgjorde Valgklager, jfr. *Hammar skjöld* S. 246 f.

⁴⁾ Jfr. N. a. T. 1939 S. 37.

⁵⁾ Forbundsforfatningens Art. 41.

⁶⁾ Om Fremgangsmaaden, se *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 22—28 samt F. F. § 1.

V. FOLKETINGSMANDATERNES BEGYNDELSE OG OPHØR

1. *Folketingets permanente Eksistens.* Efter Nutidens Krav til et Folkestyre bør der altid eller praktisk taget altid forefindes valgte Folkerepræsentanter, som af egen Drift, uafhængig af en Indkaldelse fra Regeringen, kan træde sammen som en handledygtig Forsamling. Saaledes er det i H. t. Grl. 1953; men tidligere Tidens Folkerepræsentationer var indrettet paa en anden Maade.

I England, hvor Parlamentet i den ældste Tid blev indkaldt til Opfyldelse ikke af et Krav fra Folkets Side om Deltagelse i Statsstyret, men af Kongens Ønske om Raad og Bistand, navnlig Samtykke til Skatteudskrivning ¹⁾, anordnede Kongen oprindeligt kun Valg til Underhuset, naar han fandt Anledning til at indkalde Parlamentet, og Valgene gjaldt kun for en enkelt Parlamentssamling. I Sverige gjaldt indtil 1866 Valg af Medlemmer til Stænderrigsdagen kun for den enkelte Samling, og det samme var i Finland Tilfældet lige indtil 1906.

Naar Folkerepræsentanterne efter de moderne Repræsentationsordninger vælges for Aaremaal, er det naturligtvis Meningen, at der, naar Valgperioden udløber, skal foretages nye Valg, saaledes at Folket i alt Fald kun i et kortere Tidsrum er uden Repræsentation, og det tilsvarende gælder ved Bortfald af Mandaterne i Medfør af en Opløsning. De tidligere danske Grundlove indeholdt dog ikke nogen udtrykkelig Bestemmelse om, at der skulde afholdes Valg før eller samtidigt med Valgperiodens Udløb ²⁾ eller inden en vis Tid derefter; men dette var klart forudsat, og et Ministerium, som ikke sørgede for Afholdelse af Valg inden en kort Frist efter Valgperiodens Udløb, vilde paadrage sig et politisk og retligt Ansvar. Valg har ogsaa altid fundet

¹⁾ Jfr. *Anson* I S. 75 f.

²⁾ Efter den finske Rigsdagsordning af 13. Jan. 1928 § 3 ophører Mandaterne først, naar nyt Valg har fundet Sted. I Sverige skal Valgene til andet Kammer ske flere Maaneder før Valgperiodens Udløb, se R. O. §§ 13 og 17. I Norge skal Valg foretages over en Maaned før Valgperiodens Udløb, se Grundlovens § 54, sammenholdt med §§ 68 og 71, jfr. *Castberg* I S. 414 ff.

Sted ¹⁾ enten samtidigt med ²⁾ eller kort Tid efter, i enkelte Tilfælde før ³⁾ dette Tidspunkt. Om Opløsningsvalg har der derimod stedse været Bestemmelser i Grundloven, som nødvendigjorde, at Valg fandt Sted inden en vis Tid efter Opløsningens Ikrafttræden, jfr. Grl. 1849 § 27, 2. Pkt., Grl. 1866 § 22, 2. Pkt., Grl. 1915 og 1920 § 22, 3. Stk.

Efter de tidligere Grundlove var der ingen statsretlig Mulighed for at forlænge de bestaaende Mandater, hvis der af en eller anden Grund ikke blev afholdt Valg ved deres Udløb ⁴⁾.

¹⁾ Se Fortegnelse over Rigsdagsvalgene m. v. Ved Rigsdagens Bureau, 1942.

²⁾ T. Eks. Landstingsvalgene 20. Juni 1859, 1. Oktober 1878, 21. Sept. 1906, 22. Sept. 1936 og Folketingsvalg 20. Maj 1913.

³⁾ Anteciperede Valg forekom for Folketingets Vedkommende yderst sjældent, idet man, hvis Valgperioden ikke var udløbet paa den fastsatte Valgdag, foretog en Opløsning, se t. Eks. aabent Brev af 4. Juni 1864, Dep. Tid. 1864 S. 579. I 1855 blev der i H. t. aabent Brev af 2. Maj afholdt Valg til Folketinget den 14. Juni, uagtet Valgperioden ikke var udløbet, og Opløsningen først fandt Sted den 20. Juni, se Dep. Tid. 1855 S. 505. 1898 blev der udskrevet Valg til 5. April, skønt Valgperioden først udløb den 9. s. M., se aabent Brev Nr. 27 af 19. Marts s. A., og i 1901 udskrives der Valg til den 3. April, skønt Valgperioden antoges at udløbe den 5. s. M., se aabent Brev Nr. 26 af 20. Marts s. A. I ingen af Tilfældene var der Tale om Opløsning.

Landstingsvalg har ikke saa sjældent fundet Sted før Valgperiodens Udløb uden nogen Opløsning, som heller ikke efter Grl. 1915 kunde have været iværksat, se aabent Brev Nr. 204 af 15 Juli 1924, Nr. 225 af 15. August 1928, Nr. 216 og 26. Juli 1932 og Nr. 191 af 14. August 1936. Landstingets Valg af 19 Medlemmer i H. t. Grl. 1915 og 1920 § 36, 2. Stk. foretoges i Praksis den Dag, selve Udskrivningen af ny Valg fandt Sted, ikke først samtidig med Kredsvalgene, og paa et Tidspunkt, da Valgperioden ikke var udløbet, se Rigsdagsaarbog 1928—29 S. 472, 1936—37 S. 784, 1938—39 S. 551, 1946—47 S. 746.

Valgperioden efter saadanne anteciperede Valg kunde først regnes fra de tidligere Mandaters Ophør, hvilket ikke altid blev iagttaget. At Valgperioden efter Folketingsvalget den 5. April 1898 regnedes allerede fra Valget, ses af aabent Brev Nr. 26 af 20. Marts 1901. De ovennævnte Landstingsvalg foretoges alle i September, skønt Valgperioderne rettelig udløb 1. Oktober, idet Landstingsvalg efter den sidste Opløsning i 1920 skete 1. Oktober.

⁴⁾ I England kan dette naturligvis gøres ved Lov, jfr. *Keith*, S. 52; men selv i Lande, hvor dette er uforeneligt med Grundloven, er det undertiden sket i en Krisesituation eller som rent politisk Magtmisbrug, se vedr. Frankrig *Barthélemy* S. 242.

Ved Bestemmelser i Grl. 1953 er der skabt statsretlig Sikkerhed for, at der altid vil være et Folketing i Betydningen af gældende Folketingsmandater. Dette vil fremgaa af det følgende vedr. Folketingsmandaternes Begyndelse og Ophør.

2. *Almindelige Valg.* Ifølge Grl. § 32, 1. Stk. vælges Folketingets Medlemmer paa 4 Aar. Men Kongen kan ifølge § 32, 2. Stk. til enhver Tid udskrive Nyvalg med den Virkning, at de bestaaende Folketingsmandater bortfalder, naar Nyvalg har fundet Sted. Dette svarer i Hovedsagen til den Opløsningsret, som var hjemlet i tidligere Grundlove, jfr. nedenfor under VI.

I H. t. Grl. § 32, 3. Stk. paahviler det Statsministeren at foranledige, at Nyvalg afholdes inden Valgperiodens Udløb. Denne Bestemmelse tager naturligvis ikke Sigte paa Opløsningsvalg. Det kunde anses for naturligst at regne de ny Folketingsmandaters Begyndelse ikke fra Valgdagen, men fra Valgperiodens Udløb. Hvis en saadan Ordning fastsættes i Valgloven, vil det være i fuld Overensstemmelse med Grundloven. Det vilde ogsaa være en Fordel, at der ikke efter et Valg bliver et kort Tidsrum, i hvilket intet Folketing kan træde sammen, fordi Valgets Resultat ikke er opgjort, jfr. Grl. § 35, 1. Stk. Men politisk er det utilfredsstillende at holde et Folketing i Live, efter at der ved Valg er blevet dannet et nyt.

Ifølge Vgl. § 75, 1. Stk. gælder baade almindelige Valg og Opløsningsvalg »fra den almindelige Valgdag, selvom et enkelt Valg af stedlige Grunde (saasom paa Færøerne og i Grønland) eller af andre tilfældige Omstændigheder ikke er foretaget paa den almindelige Valgdag«, jfr. Grl. § 32, 5. Stk. Skønt det ikke er aldeles klart, udelukker denne Bestemmelse formentlig, at der udskrives Valg, som først skal gælde fra et senere Tidspunkt end Valgdagen, navnlig Valgperiodens Udløb eller Valgets Opgørelse eller Godkendelse.

Naar der tales om, at enkelte Valg ikke er foretaget paa den almindelige Valgdag, har man herved haft i Erindring, at Valgene paa Færøerne oftest er blevet afholdt efter Valgene i den øvrige Del af Riget; men Bestemmelsen dækker ogsaa Tilfælde, hvor enkelte Valg maatte blive foretaget før ¹⁾. For Grønlands

¹⁾ Valgene i Grønland i 1953 afholdtes den 25. August, medens den almindelige Valgdag var 22. September. Betænkning S. 53 synes at for-

Vedkommende kan der af klimatiske Grunde blive Tale om temmelig store Afvigelser; men det vil dog formentlig altid være klart, om de grønlandske Valg slutter sig til efterfølgende eller tidligere Valg i den øvrige Del af Riget.

Ifølge Vgl. § 75, 1. Stk. sidste Pkt. regnes Tiden for Valgets Gyldighed, naar de almindelige Valg foregaar imellem 1. Oktober og 31. December, fra 1. Oktober. Formaalet med denne Bestemmelse, der gaar tilbage til Valgloven af 12. Juli 1867 § 88, var at undgaa, at det eller de følgende Valg kom til at afbryde Rigsdagsarbejdet om Efteraaret. En saadan Afbrydelse er forsaavidt mindre betænkelig efter Grl. 1953 end tidligere, som Finanslovsforslaget antagelig først vil blive fremsat omkring 1. December, jfr. Grl. § 45, 1. Stk. Bestemmelsen er formelt grundlovstridig, idet den medfører en Forkortelse af den grundlovmæssige Valgperiode, og Udskrivningen af Valg inden Valgperiodens Udløb strengt taget ikke er dækket af Bestemmelsen i Grl. § 32, 2. Stk., der ikke tager Sigte paa en generel Forkortelse af Valgperioden.

Trods den ovenfor nævnte udtrykkelige Bestemmelse i Grl. § 32, 3. Stk. regnede man i Forfatningskommissionen med den Mulighed, at der ved en Valgperiodes Udløb ikke vilde blive udskrevet Valg. Dette kunde tænkes i en Kupsituation og navnlig i Tilfælde, hvor udefra kommende Begivenheder umuliggjorde Afholdelse af Valg. Man havde i Erindring, at det ved Udløbet af Folketingets og en Del af Landstingets Valgperiode i Foraaret 1943 under den tyske Besættelse ikke var en given Sag, at der vilde kunne afholdes Valg.

Forfatningskommissionen foreslog da den Bestemmelse, som findes i Grl. § 32, 4. Stk.: »Mandaterne bortfalder i intet Tilfælde, før Nyvalg har fundet Sted«. Bestemmelsen omfatter i og for sig ogsaa Opløsningsvalg, men bliver her uden Betydning, fordi de bestaaende Mandater i dette Tilfælde allerede efter Bestemmelsen i § 32, 2. Stk. først bortfalder, naar Nyvalg har fundet Sted.

3. Individuelt Ophør af Folketingsmandater. Grundloven indeholder ingen Bestemmelse om, at en Folketingsmand kan nedlægge sit Mandat, og af Valgloven fremgaar kun, at Overtagelse

udsætte, at den specielle Bestemmelse kun faar Anvendelse paa Valg, der afholdes senere end den almindelige Valgdag. Paa Færøerne var Valget den 8. Oktober.

af Folketingshvervet er en frivillig Sag ¹⁾, se Vgl. § 24. Det har imidlertid været fast antaget, at en Rigsdagsmand naar som helst kunde træde ud af Rigsdagen. Dette har ret hyppigt fundet Sted ²⁾, og det har ikke voldt større Ulemper, efter at der er blevet indført Stedfortrædere, jfr. ovenfor S. 263 f., hvorved Suppleringsvalg praktisk taget undgaas.

Det kan tænkes, at en Folketingskandidat som Led i Valgmachinationer lover at nedlægge sit Mandat efter en vis Tids Forløb ³⁾. Et saadant Løfte er naturligvis retlig ugyldigt.

Grl. § 32, 6. Stk. bestemmer, at hvis et Medlem af Folketinget mister sin Valgbarhed, bortfalder hans Mandat. En saadan Forfaldelse af den engang opnaaede Valgbarhed kan forekomme m. H. t. alle de i Grl. § 30, jfr. § 29, opstillede positive og negative Valgbarhedsbetingelser, undtagen Aldersbetingelsen.

Folketingsmandatet maa vistnok ogsaa gaa tabt, hvis det efter Valgets Godkendelse viser sig, at Vedkommende ikke ved Valget eller ved Godkendelsen af Valget var valgbar. Man har ment, at dette kun kan gælde i visse Tilfælde, navnlig hvis den valgte forud for Godkendelsen har givet urigtige Oplysninger om Forhold, der vedrører hans Valgbarhed ⁴⁾. Det synes dog mest nærliggende efter en Analogi fra Grl. § 32, 6. Stk. at antage, at Mandatet i alle Tilfælde gaar tabt, idet Folketingsmandens Interesse i at bevare det engang opnaaede Mandat ikke er tilstrækkelig Begrundelse for at tillægge Godkendelsen Retskraft f. s. v. angaar Valgbarhedsspørgsmaalet. Derimod kan en Godkendelse formentlig ikke tages tilbage, fordi der fremkommer ny Oplysninger om Valgets Udførelse, endsige fordi Tinget ændrer den Opfattelse, som ligger til Grund for Godkendelsen ⁵⁾. En saadan Tilbagekaldelse, der ikke har nogen positiv Hjemmel i Grundloven eller Valgloven, vilde i Reglen medføre en Optrævling af hele Valget, medens et Medlems Udtræden p. G. af manglende

¹⁾ Anderledes t. Eks. efter den norske Grundlovs § 63.

²⁾ Se Raarb. under Afsnittet om Valgs Prøvelse.

³⁾ Sabro beskyldte i sin Tid Mølgaard Nielsen for at have afgivet et saadant Løfte, overord. Samling 1909 F. Sp. 37. I Nysted trak Borgmesteren sig i April 1951 med Byraadets Tilladelse tilbage til Fordel for et andet Medlem af den borgerlige Gruppe i H. t. en Aaret før indgaaet Aftale, se Berlingske Tidendes Aftenavis 27. Marts 1952.

⁴⁾ Jfr. *Holck* II S. 76, *Matzen* II S. 305, *Berlin* I, 1943, S. 73 f.

⁵⁾ Jfr. U. 1923, 10 H.

Valgbarhed kun medfører, at en Stedfortræder bliver Medlem.

Hvis omvendt et Valg forkastes, ses der ikke at være noget til Hinder for, at Beslutningen omgøres til en Godkendelse, saalænge den ikke har haft Virkninger udad til gennem en Stedfortræders Indtræden eller Udskrivning af Valg, idet dog naturligvis Tingenes egne Regler eller Grundsætninger om Beslutningers Endelighed kan være til Hinder derfor.

I H. t. Grl. § 33 er det Folketinget selv, der afgør, om et Medlem har mistet sin Valgbarhed og derfor maa udtræde i H. t. § 32, 6. Stk.

Grl. 1915 og 1920 § 57, 2. Stk. forudsaa en Lov, hvorefter en Rigsdagsmand, der befordres til et lønnet Statsemede, i visse Tilfælde skal underkastes Genvalg. Denne Bestemmelse gaar tilbage til Grl. 1849 § 62, 2. Stk. Den optoges i Grundloven efter Forslag af Grundlovskomiteen, der, som det hedder i dens Betænkning, ikke havde »kunnet overse den Indflydelse, som Regeringen gennem Befordringer kan øve paa Rigsdagsmænd«¹⁾. En saadan Lov er imidlertid aldrig udkommet, og den nævnte Grundlovsbestemmelse blev ikke optaget i Grl. 1953.

Det er iøvrigt ikke blot ved at befordre Folketingsmænd til Tjenestemænd, at en Regering kan tænkes at gøre sig Folketingsmænd underdanige i Kraft af sin Magt i Tjenestemandsforhold. Dette kan ogsaa tænkes opnaaet ved Trusel om Afskedigelse af en Folketingsmand fra en af ham beklædt Tjenestemandsstilling²⁾.

¹⁾ Rigsfors. Sp. 1519 f., jfr. Sp. 3294 f. og 3304 f. Et Mindretal vilde i selve Grundloven give en Bestemmelse om, at ethvert Medlem, der af Regeringen udnævnes til et lønnet Embede, ophører at have Sæde i Tinget, hvis han ikke genvælges.

²⁾ Ministeriets Ørsteds Afskedigelse af Monrad, Hall og Andræ i Foråret 1854 førte til, at 21 Embedsmænd, der tillige var Medlemmer af Rigsdagen, nedlagde deres Rigsdagsmandater. Vedr. Trusel om Afskedigelse af Embedsmænd, som var Politikere, stilledes der i Samlingen 1852—53 en Forespørgsel, se *K. K. Steincke*, Den danske Rigsdag V. S. 448.

Naar under Forhandlingerne om Grl. 1866 Partiet Venstre foreslog en Grundlovsbestemmelse om, at Embedsmænd skulde have Regeringens Samtykke til at modtage Valg til Rigsdagen, jfr. *N. Neergaard II*. 2 S. 1706, var dette Forslag motiveret ved en almindelig Frygt for, at Embedsmænd skulde faa for stor Magt i Staten.

VI. FORTSÆTTELSE. OPLØSNINGSVALG

1. *Indledning.* Medens det tidligere ikke var ualmindeligt, at der i Folkerepræsentationerne sad Medlemmer, hvis Mandat var livsvarigt — efter Grl. 1866 sad der i det danske Landsting 12 kongevalgte, livsvarige Medlemmer — er Medlemmerne nu næsten overalt valgt for en vis Tid, saaledes at periodiske Valg bliver bestemmende for Repræsentationens Sammensætning. Herved er der til en vis Grad skabt Sikkerhed for, at Folkerepræsentationen er i politisk Overensstemmelse med Vælgerne.

Men Regeringen har efter mange Forfatninger Adgang til at bringe Mandaterne til Ophør og derigennem nødvendiggøre Valg før Valgperiodens Udløb. Denne Opløsningsret har sin Oprindelse i England ¹⁾.

Oprindelig indkaldtes Parlamentet kun, naar Kongen fandt Anledning dertil, navnlig naar han behøvede ny Skatter eller Tropper; og Kongen kunde hjemsende Parlamentet, naar han fandt det for godt. En saadan Hjemsendelse betød ikke alene, at Parlamentet ikke længere var samlet, men tillige, at de valgte Medlemmer ikke længere havde noget Mandat, idet de kun var valgt for en enkelt Parlamentssamling. Naar Parlamentet paany skulde træde sammen, maatte der derfor foretages ny Valg.

Allerede i det 14., men navnlig i Begyndelsen af det 15. Aarh. blev det imidlertid Praxis, at et hjemsendt Parlament paany blev indkaldt, uden at der foretoges ny Valg. Grunden hertil var for det første, at de mange Valg, som var blevet en Følge af de efterhaanden hyppigere Parlamentssamlinger, var besværlige for Kongen og Befolkningen, der maatte bære de med Valgene forbundne Omkostninger. Endvidere ønskede Kongen ofte at forhandle videre med de Parlamentsmedlemmer, som engang havde givet Møde. Og endelig kunde disse selv være utilfredse med at blive afskediget efter at have opfyldt Kongens Ønsker, medens deres egne maaske var forblevet uopfyldte. Undertiden var der længe imellem Valgene — mest bekendt i saa Henseende er »det lange Parlament« under Karl II — men Kongen havde bevaret Ret til at bringe Mandaterne til Ophør og anordne Valg, naar han ønskede det. Dette gjaldt ogsaa, efter at Triennialakten af

¹⁾ Jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 14 ff.

1694 havde begrænset Parlamentets Varighed til 3 Aar¹⁾). Dermed fremtraadte Opløsningsretten i fuld Klarhed. Parlamentet kunde nu ophøre ved en vis Tids Forløb og ved Opløsning²⁾).

Fra England fandt Opløsningsretten Udbredelse i det europæiske Fastlands Forfatninger³⁾). I Frankrig var Opløsningsretten ganske vist udtrykkeligt eller stiltiende udelukket i Revolutionstidens Forfatninger og Forfatningen af 1848; men den fik Hjemmel i Chartet af 1814, Chartet af 1830, Forfatningen af 1852 og Forfatningen af 1875. Ogsaa de tyske Stænderforfatninger fra første Halvdel af Aarhundredet, der udformedes under Indflydelse af Chartet af 1814, gav Fyrsterne Opløsningsret. Af særlig Interesse er det, at den belgiske Forfatning af 1831 hjemlede Opløsningsret ikke blot overfor Repræsentanternes Kammer, men ogsaa overfor Senatet. Opløsningsretten fandt ogsaa Indgang i den svenske Forfatning, jfr. R. F. § 109, R. O. § 5 og § 35, men derimod ikke i den norske Forfatning af 1814, ejheller i den nordamerikanske Unionsforfatning eller i Enkeltstaternes Forfatninger.

Det kan tænkes, at en Opløsning er stemmende med et overvejende Ønske indenfor den Forsamling, som skal opløses. Dette har undertiden været Tilfældet ved Opløsning af det engelske Underhus under Septennialakten, idet Flertallet har ønsket at faa sine Mandater fornyet eller Antallet af sine Mandater forøget for derved at opnaa en stærkere politisk Stilling. Det kan ogsaa være, at Opløsningen er politisk neutral, idet den t. Eks. alene har til Formaal at fremkalde Valg paa et Tidspunkt, der rent praktisk er mere belejligt end Tidspunktet for Valgperiodens Udløb. I Regelen vil en Opløsning imidlertid fremtræde som politisk rettet imod den opløste Forsamling. Men Opløsningen kan alligevel have en forskellig politisk Karakter. I England udøvedes Opløsningsretten oprindelig i monarkisk Aand, idet Kongen ønskede at skaffe sig af med et Underhus, som var ham til Besvær, og idet han gik ud fra, at den i Opløsningen liggende

¹⁾ Ved Septennialakten af 1715 ændret til 7 Aar, ved Parlamentsakten af 1911 til 5 Aar.

²⁾ Begge Dele kaldes dissolution, idet man sondrer mellem dissolution by an exercise of the royal prerogative og dissolution by efflux of time, se *Anson* I S. 74 og *Keith* S. 51 f.

³⁾ Se nærmere *Berlin*, Opløsningsretten S. 38—111.

Tilkendegivelse af Utilfredshed vilde medvirke til et for ham gunstigt Udfald af det nye Valg. Senere har man opfattet Opløsningsretten som vel forenelig med et demokratisk Synspunkt. Under Forhandlingerne i den franske Nationalforsamling blev Opløsningsretten karakteriseret som en Appel til Folket, som et Middel, hvorved det kan prøves, om Repræsentanterne virkelig er Udtryk for Folkets Ønsker. Man henviste til Pitts med saa stort Held gennemførte Parlamentsopløsning i 1784.

Rigtigt er det naturligvis, at en Opløsning gennem de ny Valg vil medføre en Repræsentation, der er et mere aktuelt Udtryk for Folket end den tidligere. Men Valgets Resultat forvanskes, hvis Opløsningen er forbundet med Valgtryk¹⁾, eller den ved at gentages bliver et Middel til Udmattelse af Vælgerne, eller den er Udslag af en partipolitisk Taktik, der hensynsløst udnytter en bestemt politisk Situation. I sidstnævnte Henseende maa dog erindres, at ligesom Regeringen ved en Opløsning kan fremkalde Valg paa et for dens Parti særlig belejligt Tidspunkt, kan den forud for et almindeligt Valg tilrettelægge en politisk Situation, som den mener vil kunne paavirke Valget til dens Fordel.

Hvordan man end vender og drejer Sagen, bliver Opløsningsretten et Magtmiddel for Regeringen, og det er naturligvis naivt at tro, at en siddende Regering uden Hensyn til sine partipolitiske Interesser vil fremkalde Valg blot for at Vælgerne kan faa Lejlighed til at udtale sig før Valgperiodens Udløb. En Opløsning af denne Karakter kan derimod tænkes fremkaldt af en over de politiske Partier hævet Statschef; men da det maa ske under ministerielt Ansvar, forudsætter en saadan Opløsning, at Statschefen har Adgang til uden Hensyn til det parlamentariske Flertal at vælge et nyt Ministerium, som er villigt til at medvirke ved Opløsningen. Det var noget saadant, der fandt Sted under »Paa-skekrisen« i 1920²⁾.

¹⁾ Jfr. om Ministeriet Ørsteds Valgtryk efter Opløsningen af Folketinget i Oktober 1854 *Neergaard* I S. 956 ff. Mac Mahon øvede et stærkt Valgtryk efter Opløsningen af Deputeretkammeret i 1877.

²⁾ Jfr. ovenfor S. 150 f. En saadan Opløsning anses i England for usædvanlig, men er dog blevet anset for »in conformity with the fundamental principles of the constitution . . . there are certainly combinations of circumstances under which the Crown has a right to dismiss a Ministry who command a Parliamentary majority, and to dissolve the Parliament by which the Ministry are supported«, *Dicey* S. 428 ff.

Gaar vi nu over til at betragte den Brug, der i Tidens Løb er gjort af Opløsningsretten¹⁾, viser det sig, at Landstinget, uagtet det indtil 1915 var frit opløseligt, lige siden 1849 kun har været opløst fire Gange udenfor de Tilfælde, hvor Opløsning har været en grundlovmæssig Nødvendighed for Gennemførelse af Grundlovsændringer. To af disse fire Opløsninger skyldtes en fra alle Sider anerkendt Nødvendighed: April 1918, da begge Ting opløstes for at der straks efter, at Grl. 1915 var traadt i Kraft, kunde foretages Valg i Henhold til dennes Bestemmelser²⁾, og September 1920, da begge Ting opløstes, for at de sønderjydske Landsdele kunde blive repræsenteret paa Rigsdagen, jfr. Grl. 1920, 2. midlertidige Bestemmelse. Tilbage bliver to Konfliktsopløsninger: April 1853, da Ministeriet Bluhme opløste begge Ting, efter at den forenede Rigsdag havde forkastet Ørstedes Forslag til Tronfølgeoven³⁾, og Juni 1914, da Ministeriet Zahle opløste Landstinget, efter at Højre og Frikonservative ved at udeblive fra en Afstemning om Grundlovsforslaget havde udelukket Tinget fra at fatte Beslutning⁴⁾.

Opløsning af Folketinget har derimod hyppigt fundet Sted. I enkelte Tilfælde har Opløsningen haft en politisk neutral Karakter, saaledes naar Formaalet kun har været at fastlægge Valgdagen til et praktisk heldigere Tidspunkt end det, der maatte blive en Følge af Valgperiodens Udløb, og de ovenfor nævnte Opløsninger af April 1918 og September 1920. En Gruppe for sig udgør naturligvis ogsaa her de Opløsninger, som har været en grundlovmæssig Nødvendighed for Gennemførelse af Grundlovsændringer. Men før 1901 var Opløsningerne som Regel fremkaldt af en Konflikt mellem Regeringen og Folketinget. Særlig stærkt fremtraadte saadanne Konflikter under Ministeriet Estrup, som endog i Foraaret og Sommeren 1881 opløste Folketinget to Gange med kun et Par Maaneders Mellemrum, første Gang med den aggressive Begrundelse, at Folketinget havde »vist sig at mangle Evne eller Vilje til at tilendebringe endog kun en

¹⁾ Opløsningerne fra 1849—1939 findes angivet i Fortegnelse over Rigsdagsvalgene, Rigsdagssamlingerne m. v. 1848—1941. Ved Rigsdagens Bureau, 1942, S. 5—9.

²⁾ Jfr. ovenfor S. 69.

³⁾ Jfr. Neergaard I S. 808 ff.

⁴⁾ Jfr. ovenfor S. 66.

mindre Del af de Rigsdagen forelagte vigtige Sager«, begge Gange med et for Regeringen ugunstigt Udfald af Valgene.

Under en Regering, hvis Parti kun udgør et Mindretal, kan den Omstændighed, at Samarbejdet mellem Regeringen og de andre Partier ikke længere tilfredsstillende Regeringen, give Anledning til, at Regeringen opløser Folketinget for gennem Resultatet af det ny Valg at forbedre sin politiske Stilling. Saaledes var Baggrunden for Ministeriet Knud Kristensens Opløsning af Folketinget i Oktober 1947, jfr. kgl. aabent Brev Nr. 414 af 8. Oktober 1947, der dog umiddelbart var foranlediget ved Folketingets Vedtagelse af et af Det radikale Venstre stillet Forslag til en Beslutning, der udtalte Misbilligelse af Statsministerens sydslesvigske Politik¹⁾.

En særlig Karakter havde Ministeriet Liebes Opløsning af Folketinget den 31. Marts 1920. Dette var, hvad man i England har kaldt en »kongelig Opløsning«²⁾. Kongen udtalte overfor Statsminister Zahle, at han under Hensyn til den foreliggende politiske Situation i dens Helhed maatte frygte, at Folketinget ikke længere var i Overensstemmelse med Folkets Vilje³⁾.

I nyere Tid har den Opfattelse gjort sig gældende, at Regeringen kunde benytte Opløsning af Folketinget som et Middel til at overvinde Modstand i Landstinget, der skulde blive tilbøjeligt til at give efter, naar Opløsningsvalget havde givet et for Regeringens Standpunkt gunstigt Resultat⁴⁾. Under Statslaanskonflikten i Februar—Marts 1919 vedtog Landstinget at udtale, at det vilde være beredt til at vedtage Statslaansforslaget, »saa fremt Ministeriet efter en Appel til Vælgerne gennem en Opløsning af Folketinget paany fremsætter Forslaget«⁵⁾, og efter at Opløsningen af Folketinget i Oktober 1935, der væsentligst var fremkaldt af Udtalelser fra Venstre og Konservative om, at de vilde modsætte sig en Forlængelse af den gældende Valutaordning, havde givet et for Ministeriet gunstigt Resultat, undlod de Konservative i Landstinget at stemme imod Lovforslaget, uagtet de sammen med Venstre, der stemte imod, kunde have

¹⁾ Rtid. 1946—47. F. Sp. 5772, jfr. A Sp. 4369.

²⁾ Jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 185.

³⁾ Jfr. Raarb. 1919—20 S. 40 samt ovenfor S. 150 f. Om Rigspræsidentens Mulighed for under Weimarforfatningen at iværksætte en Rigsdagsopløsning, som Ministeriet var imod, se *Anschütz* S. 199 ff.

⁴⁾ Jfr. Betænkning 1938 S. 43.

⁵⁾ Raarb. 1918—19 S. 40—42.

forkastet det. Denne Holdning motiveredes udtrykkeligt med Regeringens Valgsejr¹⁾).

Medens Folketinget altid har været frit opløseligt, opstillede Grl. 1915 og 1920 § 22, 2. Stk. en Række Betingelser for Kongens Adgang til at opløse Landstinget. Saadan Opløsning kunde her-efter, bortset fra Reglerne om Grundlovsændringer, kun finde Sted i Tilfælde af en vedvarende Uenighed mellem de to Ting.

2. *Opløsningsvalg i H. t. Grl. 1953.* Under Forhandlingerne om Grl. 1953 blev der fra de Radikales Side ytret nogen Betænkelighed ved at opretholde den hidtidige, for Folketingets Vedkommende ubegrænsede Opløsningsret. Det blev navnlig anført, at naar et Ministerium kom i Konflikt med Folketingets Flertal, burde det ikke kunne skride til Opløsning, forinden der var gjort Forsøg paa at danne et nyt Ministerium, som kunde godtages af Folketinget. Det var imidlertid den langt overvejende Opfattelse, at Opløsningsretten burde bibeholdes, og det kom ikke til nogen Mindretalsindstilling i modsat Retning²⁾).

Ifølge Bestemmelsen i Grl. § 32, 2. Stk. kan Kongen til enhver Tid udskrive Nyvalg med den Virkning, at de bestaaende Folketingsmandater bortfalder, naar Nyvalg har fundet Sted.

Der tales ikke her om Opløsning. Formelt er der ogsaa den Forskel, at medens Mandaternes Bortfald efter den nævnte Bestemmelse fremtræder som en Følge af Nyvalg, er Nyvalg efter de tidligere Grundloves Opløsningsbestemmelser en Følge af de bestaaende Mandaters Bortfald ved Opløsningen. Reelt er Forskellen kun ringe³⁾). Baade fra et politisk og statsretlig Synspunkt vilde Udtrykket Opløsningsret passende kunne betegne Kongens Adgang til at udskrive Nyvalg i H. t. Grl. § 32, 2. Stk. Under Hensyn til den ovennævnte Forskel vil dog Udtrykkene Opløsningsvalg og Udskrivning af Opløsningsvalg være at foretrække.

Ifølge Grl. § 32, 2. Stk., 2. Pkt. kan efter Udnævnelse af et nyt Ministerium Valg ikke udskrives, forinden Statsministeren har fremstillet sig for Folketinget⁴⁾). Ved denne Bestemmelse har

¹⁾ Raarb. 1935—36 S. 31, S. 33 f., jfr. S. 23 og S. 249.

²⁾ Jfr. Betænkning S. 34.

³⁾ Betænkning S. 34 gaar ogsaa ud fra, at det kommer ud paa et.

⁴⁾ Denne Bestemmelses Optagelse i Grundloven er næppe uden Forbindelse med Socialdemokraternes og de Radikales Erindring om Begi-

man navnlig villet forhindre, at et Kupministerium appellerer til Vælgerne gennem Udskrivning af Opløsningsvalg, uden at Folketinget i Forvejen har haft Lejlighed til i sædvanlig parlamentarisk Form at tilkendegive sin Opfattelse af det ny Ministerium. Da selve Udskrivningen af Opløsningsvalg ikke bringer Folketingsmandaterne til at bortfalde, vilde det bestaaende Folketing, ogsaa hvis den omhandlede Bestemmelse ikke fandtes i Grundloven, lige indtil Valget kunne udtale Kritik af det nyudnævnte Ministerium og give det et Mistillidsvotum, hvilket efter Omstændighederne kunde blive af Betydning for Valgets Udfald. Men Grl. § 32, 2. Stk. 2. Pkt. er motiveret ved den Antagelse, at Folketingets Bedømmelse af det ny Ministerium vil faa større saglig og politisk Vægt, naar Statsministeren ved sin Tilstedeværelse i Folketinget umiddelbart stilles overfor de faldne Udtalelser og derved faar en særlig Opfordring til at imødegaa dem. At det nyudnævnte Ministerium ved Statsministerens Tilstedeværelse i Folketinget og Deltagelse i Debatten skulde kunne stille Folketinget tilfreds, er i den forudsatte politiske Situation usandsynligt.

Hvis der udskrives Opløsningsvalg under Tilsidesættelse af den omhandlede Grundlovsbestemmelse, vil dette medføre Rigsretsansvar for de paagældende Ministre. Udskrivningen af Opløsningsvalg vil derhos være ugyldig.

En udtømmende Opregning af de Omstændigheder, under hvilke Regeringen uden at gøre sig skyldig i Misbrug kan skride til Udskrivning af Opløsningsvalg, kan ikke foretages. Et Misbrug vil ofte foreligge, hvor saadan Udskrivning af Valg efter kort Tids Forløb gentages¹⁾. Dette gælder navnlig, hvis Grunden væsentlig er den samme²⁾. En gentagen Opløsning af Folketinget

venhederne under Paaskekrisen i 1920, da Folketinget under Ministeriet Liebe blev opløst, uden at Ministeriet havde fremstillet sig for Folketinget, se Raarb. 1919—20 S. 37—56.

¹⁾ Med Henblik herpaa var det i Fællesforfatningerne af 1855 og 1863, henholdsvis § 34 og § 30, bestemt, at flere end to Opløsninger af Rigsraadet ikke kunde finde Sted i Løbet af to Aar. Baggrunden for denne Bestemmelses Optagelse i Forfatningen af 1855 var de tre Opløsninger under Ministerierne Bluhme og Ørsted i 1853—54, jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 137.

²⁾ Jfr. Weimarforfatningens § 25, hvorefter Rigspræsidenten kun kan opløse Rigsdagen en Gang i samme Anledning.

foretog Ministeriet Estrup i Juli 1881; Valget gik som tidligere nævnt Ministeriet imod. Undertiden vil det ogsaa være et Misbrug at foretage Udskrivning af Opløsningsvalg kort Tid efter et almindeligt Valg.

Efter den ved Grl. 1953 indførte Etkammerordning bliver der ikke Brug for Udskrivning af Opløsningsvalg til Folketinget som Paatrykningsmiddel overfor et Landsting, jfr. ovenfor S. 284 f. Iøvrigt er det umuligt at forudse, hvorledes Opløsningsvalg vil komme til at fungere under den ny Grundlov. At Parlamentarismen er blevet grundlovfæstet, kan ikke medføre nogen Ændring i hidtidig Opløsningspraksis, eftersom den parlamentariske Regeringsskik var fuldt anerkendt før Grl. 1953. Bestemmelsen i § 32, 2. Stk., 2. Pkt., hvorefter der ikke efter Udnævnelse af et nyt Ministerium kan udskrives Valg, forinden Statsministeren har fremstillet sig for Folketinget, vil antagelig hverken formindske eller forøge Opløsningsvalgs Hyppighed. Man kan spørge, om Bestemmelserne om Folkeafstemning vil faa Betydning i saa Henseende. Hvis et Lovforslag, som Regeringen lægger stor Vægt paa at faa gennemført, møder Modstand i Folketinget, vil Regeringen nu ligesom før kunne føle sig opfordret til at søge en Løsning af Konflikten gennem Opløsningsvalg; thi Konflikten kan jo ikke løses gennem en Folkeafstemning. Den omvendte Konflikt, at Folketinget vedtager et Lovforslag, som Regeringen er imod, kunde derimod nok løses ved, at Mindretallet begærede Folkeafstemning om Forslaget; men Vedtagelse af et saadant Lovforslag vil vanskeligt kunne forekomme. At et Ministerium skulde imødegaa eller endog forekomme en Begæring om Folkeafstemning med Udskrivning af Opløsningsvalg, er ganske uantageligt.

Udskrivning af Opløsningsvalg vil formentlig, som det hidtil har været Tilfældet med Opløsninger og Udskrivning af Valg, ske ved kgl. aabent Brev. Beslutningen maa i alt Fald træffes af Kongen, skriftligt og under sædvanlig Ministerkontrasignatur. Reelt vil Beslutningen blive truffet af Statsministeren eller Ministeriet. Det kgl. aabne Brev om Udskrivning af Valg plejer at blive indført i Lovtidende, men vil naturligvis forinden paa anden Maade blive bragt til Offentlighedens Kundskab. Da Valget vil bringe de bestaaende Folketingsmandater til Ophør, bør der, hvis Folketinget holder Møder, gives det en særlig Meddelelse

om Udskrivningen af Opløsningsvalget, ligesom der tidligere blev givet det opløste Ting en særlig Meddelelse om Opløsningen. En saadan Meddelelse til Folketinget kan dog ikke være nogen Gyldighedsbetingelse for Udskrivningen af Opløsningsvalg. Det maa antages, at en Udskrivning af Opløsningsvalg ikke kan tilbagekaldes, naar den er offentliggjort eller meddelt til Folketinget¹⁾.

Tidligere kunde en Opløsning finde Sted med øjeblikkelig Virkning; men Mandaterne vil jo nu blive bestaaende indtil Valget, der ikke vil kunne iværksættes uden en vis Tids Forberedelse.

Tidligere opstod der, paa Grund af Tokammerordningen og Rigsdagsarbejdets Begrænsning til ordentlige og overordentlige Samlinger, i Forbindelse med en Opløsning forskellige ret komplicerede Spørgsmaal vedr. Opløsningens Retsvirkninger, navnlig dens Indvirkning paa Rigsdagens Arbejde²⁾. Retsvirkningerne af Opløsningsvalg er nu langt enklere. Opløsningsvalg adskiller sig kun fra almindelige Valg derved, at de finder Sted før Valgperiodens Udløb. De tilintetgør ligesom almindelige Valg, der jo skal afholdes (kort) før Valgperiodens Udløb, jfr. ovenfor S. 275, de bestaaende Folketingsmandater i enhver Henseende. Begge Slags Valg afbryder dernæst paa samme Maade Folketingets Arbejde, jfr. Grl. § 41, 4. Stk. og nedenfor S. 329 ff. Endelig gælder der ved begge Slags Valg den samme Regel om det ny Folketings Sammentræden, se Grl. § 35, 1. Stk., og ingen af de to Slags Valg bliver af Betydning ved Anvendelsen af de Grundlovsbestemmelser, der staar i Forbindelse med Begrebet Rigsdagsaaret, jfr. Grl. §§ 36 og 38, og Begrebet Finansaaret, jfr. §§ 45 og 47³⁾.

¹⁾ I 1920 blev den først fastsatte Valgdag udskudt, jfr. Raarb. 1819—20 S. 55.

²⁾ Se *Berlin*, 1943, S. 123—27, jfr. S. 105—09.

³⁾ Efter Valg af begge Slags begynder efter Forretningsordenens Sprogbrug, ligesom ved Folketingsaarets Begyndelse, en ny »Folketings-samling«, se F. F. § 2, 2. Stk.

VII. FOLKETINGETS HANDELDYGTIGHED OG MØDEAUTONOMI

At der efter vore tidligere Grundlove altid eller næsten altid skulde forefindes en Rigsdag i Betydningen af Rigsdagsmandater, betød ikke, at Rigsdagen paa ethvert Tidspunkt var samlet eller kunde træde sammen for at udøve de den tilkommende Funktioner. Rigsdagen var, ligesom i Regelen andre Landes Folkerepræsentationer, kun handledygtig inden for visse Tidsrum, der ikke udfyldte hele den Tid, for hvilken Mandaterne havde Gyldighed¹⁾. Disse Tidsrum fastsattes normalt ved Kongens Indkaldelse og Slutning af Rigsdagen. Rigsdagen i dens Tilværelse inden for et saadant Tidsrum kaldtes en Rigsdags-samling eller Samling, jfr. Grl. 1920 §§ 20 og 22, 2. Stk., undertiden ogsaa en Rigsdag, jfr. Grl. 1920 §§ 19, 21, 25, 40, 42, 47, 1. Stk., 48, 49, 1. Stk., 65, 94. Rigsdagens Handledygtighed kunde imidlertid selv under en Samling være udelukket, nemlig ved en af Kongen anordnet Udsættelse af dens Møder, jfr. Grl. 1920 § 21.

Forklaringen paa en saadan Repræsentationsordning maa for det første søges i den engelske Forfatning, som ogsaa i denne Henseende satte sit Præg paa den europæiske Forfatningsudvikling. Som tidligere nævnt gjaldt Valgene til Underhuset oprindelig kun for en enkelt Parlaments-samling, hvis Indkaldelse og Varighed beroede paa Kongens Ønske, og denne Myndighed til at bestemme, hvornaar Parlamentet skulde indkaldes, og hvorlænge det skulde være samlet, bevarede Kongen, efter at det i det 14. og Begyndelsen af det 15. Aarhundrede var blevet Praksis, at Hjemsendelse af Parlamentet ikke var ensbetydende med Mandaternes Bortfald. Som et Udslag af, at en Parlamentssamling beroede paa Kongens Ønske, gjaldt det indtil 1867, at Samlingen ophørte ved Kongens Død. At indkalde og slutte Parlamentet er endnu i England et kongeligt Prærogativ.

Det er da ogsaa i *Esprit des lois* XI Bog 6. Kap.: Om Englands Forfatning, at Montesquieu udtaler sig imod, at den lovgivende Forsamling altid skal være samlet. Hovedindvendingen gaar i Konsekvens af Magtadskillelseslæren ud paa, at den lovgivende Forsamling i saa Fald vil tiltage sig den udøvende Magt; men han anfører ogsaa en Række mere praktiske Betragtninger, bl. a. Besværet for Repræsentanterne ved altid at skulle være samlet, og at nogle Tidspunkter er mere egnede for Sam-

¹⁾ Dette System er forladt ved den franske Forfatning af 13. Oktober 1946, jfr. *Prélot* S. 399, *Laferrières* S. 991.

mentræden end andre. Det bør være den udøvende Magt, som træffer Bestemmelse om den lovgivende Forsamlings Sammentræden og om Samlingens Varighed.

Den principielle Betragtning, at en altid samlet Folkerepræsentation frembyder en Fare for den udøvende Magts Selvstændighed, har naturligvis kun ringe Vægt, hvor denne Selvstændighed i Forhold til Folkerepræsentationen i vidt Omfang er gaaet tabt som Følge af Parlamentarismen. Naar det ikke desto mindre ogsaa i Nutiden er en udbredt Ordning, at Folkerepræsentationen ikke altid er samlet, skyldes det andre, delvis allerede af Montesquieu anførte Grunde.

Naar Folkerepræsentationen holder Møder, beslaglægger disse Møder samt Udvalgs- og Partimøder meget af Ministrenes Tid. Besvarelse af Spørgsmaal fra Repræsentationens Side, Forberedelse af Ministerens Taler m. v. kræver en stor Del af baade Ministerens og Tjenestemændenes Arbejdskraft. Naar Repræsentationen ikke holder Møder, bliver der langt mere Tid og Ro til det almindelige administrative Arbejde ¹⁾ og til Forberedelse af Lovforslag. Det er iøvrigt ikke udelukket, at en Minister, naar Folkerepræsentationen og Partiet er kommet paa Afstand, føler sig noget friere stillet i sine Afgørelser ²⁾.

Ogsaa for Folkerepræsentanterne er Pauser i deres Arbejde velkomne. I ældre Tid gik man ud fra, at Repræsentationshvervet kun vilde lægge Beslag paa en forholdsvis ringe Del af Repræsentantens Tid, saaledes at han var i Stand til ogsaa nogenlunde at varetage sit private Erhverv eller Arbejde. Efterhaanden som Repræsentationens Arbejde er vokset, maa navnlig de ledende Politikere, som har en privat Virksomhed, i stigende Grad forsømme denne, hvis de da ikke helt opgiver den. Det maa imidlertid anses for værdifuldt, at i alt Fald en stor Del af Repræsentanterne virker i almindelige Livsstillinger som Bønder, Arbejdere, Købmænd, Haandværkere, industridrivende o. s. v.; thi derved tilføres der Repræsentationen et umiddelbart Kendskab til de Livsforhold, hvormed den beskæftiger sig baade som Indehaver af Lovgivningsmagt og i dens øvrige Funktioner. Men hvis Repræsentationens Arbejde gaar for sig hele Aaret rundt, vil det være endnu vanskeligere for Repræsentanterne at bevare Tilknytningen til en borgerlig Livsstilling, end hvis der er længere eller kortere Tidsrum, i hvilke den ikke arbejder.

Store Dele af Lovgivningsarbejdet taaler meget vel den Forsinkelse,

¹⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1743, Indenrigsminister P. G. Bang: »... saalænge den lovgivende Virksomhed varer... er det mest besværligt og kan let overgaa en arbejdsdygtig Mands Kræfter ved Siden heraf at holde Administrationen forsvarlig i Gang«.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1740, Hother Hage: »... et Ministeriums Stilling er i mange Henseender langt behageligere, naar Rigsdagen ikke er samlet...«, jfr. Sp. 1746 f. og 1751. Tscherning bemærkede, Sp. 2840, at de, der »helst leve ved en bureaukratisk Ledelse af Forretningerne«, burde foretrække Rigsdage hvert 4. eller 6. Aar. Se iøvrigt Neergaard II. 2 S. 1593 f.

som kan blive en Følge af, at Repræsentationen ikke altid er samlet. Om en Retsplejelov, en Arvelov, en Ægteskabslov, en Skolelov eller en Købelov bliver gennemført lidt før eller senere, er i Reglen uden større Betydning. Uheldigt er det, at der er Tidsrum, i hvilke der ikke fra Repræsentationens Side kan øves nogen Kontrol med Regeringen ¹⁾, og i hvilke den almindelige Drøftelse af offentlige Anliggender, som finder Sted i Repræsentationen, forstummer ²⁾. Der findes jo imidlertid under fri Samfundsforhold andre Muligheder for Kritik af Regeringen og Drøftelse af offentlige Anliggender, først og fremmest Pressen og de politiske Møder, som netop ofte, for at Repræsentanterne kan komme til Stede, henlægges til den Tid af Aaret, hvor Repræsentationen ikke holder Møder.

Vore Grundlove sondrede tidligere mellem ordentlige og overordentlige Rigsdage. Sondringen havde Betydning baade m. H. t. Samvær og Funktioner.

Kongen skulde sammenkalde en ordentlig Rigsdag hvert Aar, og den ordentlige Rigsdags Samværsret var grundlovsikret en vis Tid, se Grl. 1849 § 24, Grl. 1866, 1915 og 1920 § 19. Kongen kunde dernæst indkalde Rigsdagen til overordentlige Samlinger, hvis Varighed beroede paa hans Bestemmelse, se Grl. 1849 § 25, Grl. 1866, 1915 og 1920 § 20 ³⁾.

¹⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1740, Hother Hage: »... det er nødvendigt, at den udøvende Myndighed hyppig møder for den lovgivende Forsamling og, naar det udkræves, gør Rede for sine Gerninger«, jfr. Sp. 1749.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1745, Barfod: »Hvad der giver den konstitutionelle Regeringsform dens bedste Betydning for mig, er det statsborgerlige Liv, som den tjener til at lade gennemstrømme det hele Folk; men skal dette Liv være sundt og kraftigt, maa Rigsdagen nødvendigvis afholdes aarlig«.

³⁾ I Grundlovskomiteén foreslog et Mindretal, at den ordentlige Rigsdag kun skulde sammenkaldes hvert andet Aar, idet Sammenkaldelse hvert Aar ansaas for ufornoden og besværlig. Aarlig Sammenkaldelse vilde efter Mindretallets Opfattelse »gøre Fordring paa en Mængde Kræfter, som derved for længere Tid ville tabes for deres egentlige Virksomhed, hvilket ved denne Lejlighed saameget mere fortjener at komme i Betragtning, som man maa haabe, at de bedste og dygtigste Mænd ville blive kaldt til Møde paa Rigsdagen, og Landet ikke har saa stor Overflod af saadanne Mænd, at det jo mærkeligt vil føles, naar de flere Maaneder hvert Aar skulle rives bort fra deres vante Sysler«. Endvidere anfører Mindretallet, at hvis der skal være Rigsdag hvert Aar, vil der blive for kort Tid for Regeringen til Forberedelse af Lovarbejderne til den næste Rigsdag, samt Bekostningerne ved den aarlige Rigsdag, Rigsfors. Sp. 1489 f.

Bestemmelsen om Sammenkaldelse af en ordentlig Rigsdag hvert Aar

Kongen kunde indenfor visse Grænser udsætte den ordentlige Rigsdags Møder, se Grl. 1849 § 26, Grl. 1866, 1915 og 1920 § 21.

Vore Grundlove har imidlertid aldrig været til Hinder for, at Rigsdagen altid var samlet, være sig i ordentlige eller overordentlige Samlinger. De første Aar under den tyske Besættelse var Rigsdagen næsten uafbrudt samlet¹⁾; men i visse Tidsrum holdtes der ikke Møder. Det samme har været Tilfældet i Aarene efter Besættelsen.

Grl. 1953 kender overhovedet ikke Begreberne Samling²⁾ eller — i tidligere Forstand — Udsættelse, og kun i et kort Tidsrum efter Valg er Folketingets Sammentræden betinget af en Indkaldelse fra Kongen. Men der kan naturligvis opstaa faktiske Hindringer for Afholdelse af Møder, t. Eks. Trafikhindringer, som dog nu til Dags lettere kan overvindes end forhen, Lokalemangel i Tilfælde af Ildebrand og Magtanvendelse til Forhindring af Møder. Det maa her haves i Erindring, at Folketinget ifølge Grl. § 50 kun kan tage Beslutning, naar over Halvdelen af Medlemmerne er til Stede og deltager i Afstemningen. At Folketinget saaledes kan være forhindret i at holde Møder, er forudsat i Grl. § 23 vedr. Udstedelse af foreløbige Love³⁾.

Trods Grundlovens Bestemmelser om Kongens Indkaldelse og Hjemsendelse af ordentlige og overordentlige Rigsdagssamlinger havde Rigsdagen allerede før Grl. 1953 stor Indflydelse paa Regeringens Afgørelser desangaaende. Grl. 1953 har nu indført en Ordning, hvorefter det statsretligt næsten helt beror paa Folketinget selv, i Reglen dets Formand, om der skal afholdes Møder.

vedtoges med stort Flertal, Rigsfors. Sp. 2844; men for at lette Adgangen til at indføre en Bestemmelse om, at en ordentlig Rigsdag kun skal indkaldes hvert andet eller tredje Aar, indsattes § 24, 2. Stk., hvorefter Forandringer i § 24, 1. Stk. kan indføres ved Lov. Denne Bestemmelse bibeholdtes i Grl. 1866, men den udgik ved Grundlovsrevisionen af 1915.

¹⁾ Saaledes fra 3. Oktober 1939 — 30. September 1940, fra 1. Oktober 1940 — 6. Oktober 1941, fra 7. Oktober 1941 — 5. Oktober 1942. I 1942—43 blev Rigsdagssamlingen ikke formelt sluttet, jfr. Raarb. S. 1.

²⁾ Naar der i F. F. tales om Folketingssamling eller Samling, forstaas herved Folketinget i sin Tilværelse fra et Folketingsaars Begyndelse eller Tingets Sammentræden efter Folketingsvalg til et følgende Folketingsaar eller Valg, se § 2, 2. Stk.

³⁾ Jfr. Betænkning S. 32.

De første elleve Søgnedage (og mellemliggende Søn- og Helligdage) efter et Valg kan Folketinget dog kun træde sammen efter Kongens Indkaldelse, se Grl. § 35, 1. Stk. Paa den anden Side er det foreskrevet, at Folketinget uden nogen Indkaldelse træder sammen Kl. 12 den tolvte Søgnedag efter Valgdagen og Kl. 12 den første Tirsdag i Oktober, se Grl. § 35, 1. Stk. og § 36, og at Formanden skal indkalde til Møde, naar Statsministeren skriftligt fremsætter Begæring herom med Angivelse af Dagsorden. Der er dog ikke Tale om nogen Retspligt for Medlemmerne til at give Møde paa de nævnte Tidspunkter eller efter den nævnte Indkaldelse. Udebliver de, medfører dette lige saa lidt i de nævnte Tilfælde som ellers retlige Sanktioner.

Hovedregelen er, at Folketingets Formand indkalder til Møde med Angivelse af Dagsorden, se Grl. § 39, 1. Pkt. Det er altsaa ham, der bestemmer, hvornaar der skal være Møde. Men for det første vil der i Forretningsordenen kunne optages Bestemmelser, som bindende for Formanden normerer Afholdelsen af Møder. Og for det andet vil Formanden være nødt til i en vis Udstrækning at rette sig efter Medlemmernes Ønsker, idet han ellers risikerer at blive afsat eller dog ikke at blive genvalgt.

Man kan herefter sige, at Folketinget væsentlig har faaet Selvbestemmelsesret m. H. t. sine Møder.

Som en Afvigelse fra dette Princip maa dog maaske foruden det foran anførte nævnes Bestemmelsen i Grl. § 39, 2. Pkt., hvorefter det paahviler Formanden at indkalde til Møde, naar mindst to Femtedele af Folketingets Medlemmer skriftlig fremsætter Begæring herom med Angivelse af Dagsorden.

VIII. DEN PARLAMENTARISKE IMMUNITET

1. *Indledning.* I England udviklede der sig meget tidligt gennem Sædvane og Lovgivning visse Regler, som gik ud paa at sikre Parlamentsmedlemmerne, navnlig Underhusmedlemmerne, Adgang til at deltage i Parlamentets Forhandlinger og især deres Uafhængighed under Forhandlingerne. Denne Udvikling, som var en Reaktion overfor Indgreb fra Kongens Side, førte til, at »Freedom from Arrest« og »Freedom of Speech« anerkendtes som hørende til de to Huses Privilegier.

I 1397 vedtog Underhuset et fra en vis Haxey hidrørende Lovforslag, som gik ud paa en Lettelse af Byrderne ved den kongelige Hofholdning.

Kongen bebrejdede Huset, at det diskuterede den Slags Anliggender, og da han forlangte at faa Oplysning om Forslagstillerens Navn, blev dette Forlangende efterkommet med mange Beklagelser for Haxeys Optræden. Parlamentet dømte Haxeys som Forræder; men Dommen blev senere omstødt af Kongen, og da senere hen Richard Strode blev straffet p. G. af et af ham indbragt Lovforslag, gav dette Anledning til Vedtagelsen af en Lov, der erklærede enhver Retsforfølgning p. G. af Lovforslag og Parlamentsforhandlinger for ugyldig. Kongen udfoldede imidlertid vedblivende Bestræbelser for at begrænse Talefriheden, ikke mindst i Henseende til Forhandlingsemnerne; men efter Revolutionen blev den parlamentariske Tale- og Forhandlingsfrihed fastslaaet ved en Bestemmelse i Bill of Rights.

De fleste af Frankrigs Forfatninger fra det 18. og 19. Aarhundrede optog lignende Bestemmelser, og fra Frankrig vandrede de over i en Række andre europæiske Forfatninger, se t. Eks. den belgiske Forfatning af 1831 Art. 44, den württembergske af 1819 § 185, den norske af 1814 § 66, den svenske af 1809 § 110.

Det andet af de ovennævnte, gamle engelske Parlamentsprivilegier, »Freedom from Arrest« betyder, at intet Parlamentsmedlem kan arresteres under samt 40 Dage før og efter en Parlamentssamling. Dette Privilegium skal sikre Medlemmernes Adgang til Deltagelse i Parlamentets Arbejde; men det angaar kun Arrest i civile, ikke i kriminelle Sager, og har derfor kun ringe praktisk Betydning.

Ogsaa dette Forfatningsprincip vandt Indpas i de franske Forfatninger, dog i ændret Skikkelse, idet disses Bestemmelser først og fremmest gik ud paa at yde Beskyttelse mod Strafforfølgning, iøvrigt i meget forskellig Udstrækning. Bestemmelsen i Chartet af 1814 Art. 52 og Chartet af 1830 Art. 44 samt navnlig den belgiske Forfatning af 1831 Art. 45 har næsten samme Indhold som Grl. 1849 § 61, 1. Pkt.

Forslaget til Grl. 1849 § 61, som er Kilden til de senere Grundloves Bestemmelser om den parlamentariske Immunitet, blev vedtaget næsten uden Diskussion, dog med et Par af Grundlovskomiteen foreslaaede Ændringer ¹⁾. Grundlovskomiteens Ordfører (Krieger) udtalte under Forhandlingerne, at han ansaa »denne Paragrafs Indhold for at være en Tradition, som følger fra Grundlov til Grundlov ²⁾. Endog Ørsted sluttede sig i Princippet til Bestemmelsen.

2. Grundlovens Bestemmelser om den parlamentariske Immunitet. a. Ansvarsfriheden. Grl. § 57, 2. Pkt. er saalydende: »For

¹⁾ Under Forhandlingerne om Grundlovsudkastet mente Kongen, at Injurier fremført paa Rigsdagen, navnlig mod Kongen og Ministrene, burde paatales, jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag I S. 58.

²⁾ Rigsfors. Sp. 2281 f. Jfr. *Jens Møller*, En Grundlovsbestemmelser Historie. Kronik i Kristeligt Dagblad 4. Juni 1949.

sine Ytringer i Folketinget kan intet af dets Medlemmer uden Folketingets Samtykke drages til Ansvar udenfor samme.«

Medens den kgl. Kommissarius i Provinsialstænderne ifølge sine Instrukser skulde forebygge, at noget upassende fandt Sted og navnlig afværge Forsøg fra Stændernes Side paa at overskride deres Kompetence ¹⁾, har Grundloven ikke blot stillet Folketingets Forhandlinger udenfor enhver Kontrol fra Regeringens Side, men endog tillagt Medlemmerne en Ytringsfrihed i Udøvelsen af deres Hverv, der f. s. v. er ubegrænset, som det ganske beror paa Folketinget, om et Medlems Ytringer i Hvervets Medfør skal kunne medføre noget Ansvar indenfor eller udenfor Tinget. Hvad angaar Ansvar et indenfor Tinget, er de Sanktioner, som kan tænkes bragt i Anvendelse, tilmed stærkt begrænsede; thi naar Forretningsordenen ifølge Grl. § 48 kun maa indeholde Bestemmelser vedrørende Forretningsgang og Ordens Opretholdelse, er der herved sat en ret snæver Grænse for de Midler, der kan bringes i Anvendelse til Haandhævelse af Forretningsordenen.

En saadan særlig Ytringsfrihed har man anset for nødvendig af Hensyn til Folketingshvervets særlige Karakter. Ogsaa andre offentlige Hverv kan medføre en udvidet Ytringsfrihed ²⁾; men Folketingshvervet opfordrer i særlig Grad til frimodige Udtalelser. Undertiden har man villet drage en vis Grænse for den parlamentariske Ytringsfrihed. Ørsted foreslog en Tilføjelse om, at Tingets Samtykke »ej bør nægtes, naar Nogen aabenbart har overskredet Grænserne for den Frimodighed i at ytre sin Mening, som hans Kald maa hjemle ham«; men dette Ændringsforslag forkastedes med stort Flertal ³⁾.

Nogen større praktisk Betydning har Bestemmelsen ikke haft her i Landet. I ældre Tid var det som foran omtalt navnlig Ytringsfriheden i Forhold til Regeringen, man vilde sikre. Bestemmelsens Betydning i denne Henseende beror navnlig paa, om der gælder Lovbestemmelser, som indskrænker Adgangen til Kritik af Regeringen. Den er en grundlovmæssig Modvægt

¹⁾ Jfr. *Hans Jensen* I S. 44 ff. Under Forhandlingerne om den Ruhmorske Adresse i den slesvigske Stænderforsamling 1860 truede den kgl. Kommissarius Medlemmerne med Ansvar ogsaa for deres Ytringer i Stændersalen, se *Neergaard* II. 1. S. 406.

²⁾ Jfr. *Krabbe* S. 630.

³⁾ Rigsfors. Sp. 3256, jfr. 2281.

overfor en saadan Lovgivning, idet denne ikke uden Tingets Samtykke vil kunne haandhæves overfor Folketingets Medlemmer f. s. v. angaar deres Ytringer i Folketinget.

Til nærmere Forstaaelse af den omhandlede Bestemmelse skal anføres følgende:

Det er kun Folketingsmænd, ikke Ministre, som ikke tillige er Folketingsmænd, der nyder godt af Ansvarsfriheden; men denne gælder ogsaa efter Folketingsmandatets Ophør.

Under »Ytringer« maa henføres ikke blot mundtlige og skriftlige Udtalelser, men ogsaa Afstemninger, der foregaar uden Anvendelse af Ord. En Folketingsmand, der ved at rejse sig op stemmer ¹⁾ for en Dagsorden, der indeholder en Ærefornærmelse mod en Minister, kan t. Eks. ikke drages til Ansvar herfor uden Tingets Samtykke. Men det er kun Ytringer, altsaa Tilkendegivelser med en sproglig Mening, herunder Referater, som omfattes af Ansvarsfriheden, ikke andre Handlinger ²⁾, herunder reelle Injurier, jfr. Strfl. § 267 ³⁾. Enhver saadan Tilkendegivelse, som efter sit Indhold kan paadrage Ansvar, falder ind under Bestemmelsen, altsaa ikke blot Freds- og Ærekrænkelser, men ogsaa t. Eks. Opfordringer til Oprør, jfr. Strfl. § 111.

Der er kun Tale om Ytringer i Folketinget. Efter Ordlyden kunde der her synes at være Tale udelukkende om en stedlig Begrænsning; men Hovedsynspunktet maa være, at Ytringen maa være fremsat i Udøvelsen af Hvervet som Folketingsmand ⁴⁾, hvilket ofte udtrykkelig er sagt i fremmede Forfatninger. Hvis en Folketingsmand under en Samtale med en Kollega fremsætter en ærefornærmende Sigtelse, falder dette udenfor Bestemmelsen, ikke blot hvis den fremsættes udenfor Rigsdagen,

¹⁾ Fremmede Forfatninger nævner ofte udtrykkeligt Afstemninger, se t. Eks. de franske Forfatningslove af 16. Juli 1875 Art. 13 og af 13. Oktober 1946 Art. 21. Den svenske R. F. § 110 nævner »gärningar eller ytt-randen«.

²⁾ Dette faar ikke større Betydning; thi det er hovedsagelig kun Ytringer, som overhovedet falder ind under Hvervet som Folketingsmand.

³⁾ Jfr. *Krabbe* S. 613.

⁴⁾ Jfr. U. 1881. 111 (115) H. I. U. 1918. 743 H, (vedrørende Potentia-sagen), der frifinder en Landstingsmand for Straf for nogle i et Møde i Rigsdagsbygningen, hvori foruden han selv deltog 2 Ministre, 4 Folketingsmænd og en Redaktør, fremsatte Udtalelser, paaberaabtes ikke Grl. 1866 § 57.

men ogsaa hvis det sker i Salen. Fremsættes Udtalelsen fra Talerstolen eller fra Medlemmets Plads i Form af en Afbrydelse¹⁾ eller som Led i Forhandlinger i et Udvalg, en parlamentarisk Kommission eller det udenrigspolitiske Nævn, gælder Ansvarsfriheden. Det er trods Ordlyden tvivlsomt, om der overhovedet gælder nogen stedlig Begrænsning. Der er i alt Fald ligesaa stor Grund til at lade Ansvarsfriheden omfatte Udtalelser under Forhandlinger i t. Eks. Folketingets Finansudvalg, naar dette maatte holde Møde i en Provinsby under en Rejse, som naar Mødet holdes i Folketingsbygningen²⁾. Den nærmere Afgrænsning af, hvad der falder ind under Folketingshvervet, kan give Anledning til Tvivl. Udtalelser paa Vælgermøder eller i Aviser falder givet udenfor.

Hvis en Folketingsmand gentager sin Udtalelse udenfor Folketinget, falder denne sidste Udtalelse udenfor den ved Grl. § 57, 2. Pkt. hjemlede Ansvarsfrihed. Folketingsmanden bliver saaledes ansvarlig, hvis han simpelthen gentager den Ærefornærmelse, som han tidligere har fremsat i Folketinget, eller han refererer en saadan Ærefornærmelse og nu fastholder den. Tager han Afstand fra den refererede Ærefornærmelse, vil han kun kunne ifalde Ansvar, f. s. v. Udbredelse er strafbar, jfr. nedenfor S. 299. I Praksis er det antaget, at en Rigsdagsmand kan paadrage sig Straf ved udenfor Rigsdagen blot at »vedstaa« Ærefornærmelser fremsat paa Rigsdagen, uden at gentage Ærefornærmelserne³⁾. Denne Praksis er ikke uden Betænkelighed⁴⁾. Den ved Grl. § 57, 2. Pkt. sikrede Ytringsfrihed lider et væsentligt Afbræk, hvis Folketingsmanden, naar han paa et Møde eller af en offentlig Myndighed bliver spurgt, om han vedstaar den eller den Udtalelse i Folketinget, skal være nødsaget til for at undgaa retligt Ansvar enten at svare Nej eller tie stille⁵⁾.

Ansvarsfriheden omfatter ethvert Ansvar, som ved privat eller offentligt Søgmaal gøres gældende for Domstolene, hvad enten der er Tale om Straf eller Erstatning, formentlig ogsaa Mor-

¹⁾ Jfr. U. 1911. 368.

²⁾ Saaledes ogsaa *Vagn Bro*, Den danske Rigsdag IV S. 326.

³⁾ Se Rttd. 1934—35 F. Sp. 1651—1702 og B Sp. 27, Dommen i Juristen 1936. 107 (133).

⁴⁾ Jfr. *Berlin*, Juristen 1936 S. 181.

⁵⁾ Om Opfattelsen i Norge, se *Castberg* I S. 427 med Henvisninger.

tifikation¹⁾). Ikke blot Domfældelse, men ogsaa Realitetsbehandling af Sagen maa være udelukket. Sagen maa derfor afvises²⁾). Bliver der Spørgsmaal om en offentlig Straffesag — det erindres, at Ansvarsfriheden omfatter andet end Ærekrænkelser, der som Regel er undergivet privat Paatale, jfr. Strfl. § 275 — maa Politi og Anklagemyndighed, hvor det er klart, at der er Ansvarsfrihed, undlade at fremme Sagen. At en Folketingsmand i Folketinget har omtalt et eller andet Forhold, være sig som Led i eller uden Forbindelse med en Ærefornærmelse, kan ikke fritage ham for som Vidne at afgive Forklaring desangaaende. Noget andet er, at Rpl. § 169, 3. Stk. kan være til Hinder for saadan Vidneførsel.

Det maa vistnok ogsaa antages, at disciplinær Forfølgning i H. t. T. L. §§ 17 og 18 er udelukket. Hvis en Tjenestemand, der tillige er Folketingsmand, under en Forhandling i Folketinget tilsidesætter sin Tavshedspligt, kan han hverken dømmes ved de almindelige Domstole efter Strf. §§ 152 og 263 eller disciplinært i H. t. T. L. § 18, jfr. § 3, 3. Stk.³⁾).

Men kan han i Anledning af sine Udtalelser afskediges i Medfør af den almindelige Beføjelse til fri Afskedigelse af Tjenestemænd? Der er, bl. a. i England, mange Eksempler paa en saadan Reaktion overfor Tjenestemænd, som i deres Egenskab af Folkerepræsentanter har været i Opposition til Regeringen. Hos os kan nævnes det bekendte Tilfælde fra 1854, da Ministeriet Ørsted lod Monrad, Hall og Andræ afskedige fra deres Embeder,

¹⁾ Saaledes *Cohn* S. 547 og *Aschehoug* I S. 464. Anderledes *Berlin* I, 1943, S. 88 f., *Vagn Bro*, Den danske Rigsdag IV S. 327, *Morgenstjerne* I S. 330, *Castberg* I S. 426 f. I Norge har Stortinget i 1953 sluttet sig til en af Udenrigs- og Konstitutionskomitéen afgivet Indstilling, hvorefter ethvert Søgmaal, være sig til Straf, Erstatning eller Mortifikation, anses for udelukket, se Ytringsfriheden i Stortinget, Oslo 1953, S. 77. Dette Standpunkt kritiseres af *Johs. Andenæs* i *Morgenbladet* 1953 Nr. 155 og følgende Numre, jfr. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab* 1954 S. 97—107. Den nævnte Publikation indeholder foruden den førnævnte Indstilling og Stortingsdebatten en Redegørelse fra Justitsdepartementet. Vedr. Danmark gives der Oplysninger S. 8 f., 25 f. og 39—48. Disse Oplysninger er hverken udtømmende eller helt rigtige, jfr. *Andenæs' Afhandling og Stephan Hurwitz* s. St. S. 108—15. Se ogsaa *J. Trolle* s. St. S. 212—15.

²⁾ Jfr. U. 1911 368.

³⁾ Saaledes ogsaa *Cohn* S. 547.

fordi de som Medlemmer af Rigsdagen havde arbejdet for og stemt for en Adresse, der udtalte Mistillid til Ministeriet. Grundtvig paatalte disse Afskedigelser, som han ansaa for ulovlige med den Begrundelse, at de var stridende mod Grundlovens Forbud mod at drage Rigsdagsmænd til Ansvar for deres Ytringer paa Tinge.

Spørgsmaalet maa formentlig besvares benægtende. Hvis Udtalelsen er en Tjenestemandsforsøelse, idet den t. Eks. er et Brud paa Tjenestemandens Tavshedspligt eller uforenelig med den Agtelse og Tillid, som Tjenestemandens Stilling kræver, jfr. T. L. § 3, 1. Stk., og Afskedigelsen derfor kun kan finde Sted efter en disciplinær Forfølgning, maa denne Forfølgning være udelukket.

Udbredelse af ærefornærmende Sigtelser er efter Strfl. § 267 strafbar, og det samme antages m. H. t. Ringeagtsytringer¹⁾. Den Omstændighed, at en Folketingsmand kun kan drages til Ansvar for saadanne Udtalelser, fremsat i Folketinget, med Folketingets Samtykke, kan i saa Henseende ikke i og for sig gøre nogen Forskel. Hvis en Folketingsmand i et Udvalgs møde fremsætter en strafbar Sigtelse, vil et andet Udvalgsmedlem, som udbreder Sigtelsen udenfor Folketinget, ikke være ansvarsfri, fordi Sigtelsen er fremsat af en Folketingsmand i Folketinget.

Noget andet er, at Udbredelse af en Ærefornærmelse i Almindelighed er straffri, hvis Udtalelsen er faldet i et offentligt Møde. Hvis derfor en Folketingsmand i Salen har fremsat en ærefornærmende Udtalelse, vil Udbredelse af Udtalelsen i Almindelighed være straffri, hvad enten det sker ved privat Meddelelse, gennem Folketingstidende eller almindelige Bladreferater²⁾, og m. H. t. de Begrænsninger, som muligen maa opstilles for Adgangen til at udbrede saadanne ærefornærmende Udtalelser, der »er givet til Pris for Almenheden«, bliver Grl. § 57 formentlig uden Betydning.

I Modsætning til, hvad der efter adskillige fremmede Forfatninger, bl. a. den norske Grundlovs § 66, gælder om den parlamentariske Ytringsfrihed, kan Folketingsmanden efter Grl. § 57, 2. Pkt. drages til Ansvar, naar Folketinget giver Samtykke der-

¹⁾ Jfr. *Krabbe* S. 614.

²⁾ *Krabbe* S. 614 f., jfr. U. 1934. 1130 og m. H. t. Referat af Retsforhandlingerne *Stephan Hurwitz*, Forhandlingerne paa det 17. nordiske Juristmøde i Helsingfors Bilag I S. 46 ff.

til¹⁾). Dette Samtykke kan vedtages med simpelt Flertal²⁾); men det har i Folketinget siden Halvfjerdserne været fast Praksis at nægte Samtykke³⁾). Hvis Samtykke en Gang er meddelt, kræves der ikke noget nyt Samtykke i Tilfælde af, at Ansvarret først gøres gældende i et senere Folketingsaar eller efter Valg af et nyt Folketing⁴⁾), og hvis Samtykke en Gang er nægtet, kan Folketinget formentlig ikke senere meddele Samtykke ved en ny Beslutning, medmindre der er fremkommet væsentlige nye Oplysninger. Derimod er der intet til Hinder for, at et Samtykke meddeles af et Folketing, som er valgt, efter at Udtalelsen er fremsat.

Samtykke efter § 57, 2. Pkt. maa formentlig indebære et Samtykke til, at der rejses offentlig Tiltale mod den paagældende Folketingsmand, jfr. § 57, 1. Stk.⁵⁾), hvor der kun er eller kan være Tale om at gøre Ansvar gældende gennem en saadan Tiltale. Derimod tør et Samtykke efter § 57, 2. Pkt. ikke uden videre antages at indebære Samtykke til Fængsling, jfr. § 57, 1. Pkt.

Et Ønske fra Folketingsmandens Side om, at Tingets Samtykke gives, maa principielt blive uden Betydning⁶⁾). Det nytter ikke noget, at Folketingsmanden, naar der rejses offentlig Straffesag imod ham, erklærer sig villig til at modtage Sagsanlægget, og det samme maa gælde ved en privat Straffesag. Derimod er der

¹⁾ Hvis tidligere en Rigsdagsmand, som var Minister og i denne Egenkab udtalte sig i det Ting, han ikke tilhørte, maatte han formentlig ogsaa her nyde godt af Ansvarsfriheden. Samtykket maatte i et saadant Tilfælde meddeles af hans eget Ting, jfr. *Vagn Bro*, Den danske Rigsdag IV S. 330.

²⁾ Se derimod R. F. § 120 og finsk Rigsdagsordning af 13. Januar 1928 § 13.

³⁾ Jfr. *Jens Møllers* ovennævnte Kronik, Oversigten hos *Vagn Bro*, Den danske Rigsdag IV S. 328 f., Rtid. 1934—35 F. Sp. 1651 ff. (Ordføreren tog her et vist Forbehold overfor denne Praksis), samt den S. 298 Note 1 nævnte norske Publikation S. 39—48, se S. 46 ff. om et af Landstinget i 1896 givet Samtykke.

⁴⁾ Jfr. *Berlin*, Juristen 1936 S. 183.

⁵⁾ I Sagen mod Valdemar Thomsen blev der udtrykkeligt anmodet om Samtykke efter § 56, 2. Pkt. og Samtykke til Tiltale efter § 56; 1. Pkt.; men Samtykket kom ikke til at omfatte Udtalelser, der kun var fremsat i Folketinget, se Rtid. 1933—34 B. Sp. 27 og F. Sp. 1651 ff.

⁶⁾ Et saadant Samtykke har man dog undertiden paaberaabt sig som Argument for at give Samtykke, se den S. 298 i Note 1 nævnte Publikation S. 46 ff.

maaske ikke noget til Hinder for, at Folketingsmanden underkaster sig et Søgmaal til Udredelse af Erstatning.

b. *Ukrænkeligheden*. I Grundlovsudkastets § 38, 1. Pkt. hed det, at ingen Rigsdagsmand kan fængsles eller tiltales under Rigsdagens Samling, medmindre det Ting, hvortil han hører, dertil giver sit Samtykke. Grundlovskomiteen mente, det udtrykkelig burde fastslaaes, at en Rigsdagsmand under Rigsdagens Samling ej heller uden vedkommende Tings Samtykke kan hæftes for Gæld, og at der skulde gøres en Undtagelse fra Forbudet mod kriminel Forfølgning for det Tilfælde, at en Rigsdagsmand blev grebet paa fersk Gerning¹⁾. Med disse Ændringer indgik Forslaget i Grl. 1849 § 61, 1. Pkt., som uforandret blev optaget i Grl. 1866 § 57, 1. Pkt. Bestemmelsen blev ved Grl. 1915 § 56, 1. Pkt. ændret m. H. t. Fængsling, hvilket senere vil blive nærmere omtalt, og maatte ved Affattelsen af Grl. 1953 omredigeres paa Grund af Landstingets Afskaffelse og Afskaffelsen af Begrebet Samling. Grl. 1953 § 57, 1. Pkt. er saalydende: »Intet Medlem af Folketinget kan uden dettes Samtykke tiltales eller underkastes Fængsling af nogen Art, medmindre han er grebet paa fersk Gerning.«

I Lighed med det engelske Parlamentsprivilegium »Freedom from Arrest« skal Grl. § 57, 1. Pkt. sikre Folketingsmændene Adgang til Deltagelse i Folketingsarbejdet, og den danske Grundlovsbestemmelse rækker langt videre end det engelske Privilegium, idet den angaar ogsaa Fængsling i Straffesager. Bestemmelsens Betydning i denne Henseende er dog kun ringe. Forhindret p. G. af Fængsling spiller kun en forsvindende Rolle i Sammenligning med andre Omstændigheder, som kan være til Hinder for, at Folketingsmænd giver Møde i Folketinget: Sygdom, Rejser, uopsættelige Forretninger m. v.

Bestemmelsen har imidlertid tillige det samme Formaal som den ovenfor under a. omtalte Ansvarsfrihed: at sikre Folketingsmændenes Uafhængighed af Regeringen, nemlig f. s. v. som denne er udelukket fra at forulempe Folketingsmændene ved at rejse mere eller mindre velbegrundede Straffesager imod dem. Ogsaa i denne Henseende har Bestemmelsen dog ikke nogen stor praktisk Betydning. Det er kun selve Tiltalen, der er udelukket, ikke politimæssig eller retslig Undersøgelse. Tidligere, da Tiltale kun

¹⁾ Rigsfors. Sp. 1513.

var udelukket, medens Rigsdagen var samlet, var der ved den omhandlede Grundlovsbestemmelse kun vundet lidt i Uafhængighed, al den Stund det stod Regeringen frit for at rejse en mere eller mindre velbegrundet Tiltale, efter at Rigsdagen var hjemsendt. Bestemmelsen kan komme til at virke anstødeligt, t. Eks. hvis en Rigsdagsmand, som er idømt en betydelig Frihedsstraf, skulde faa lang Tids Udsættelse med Afsoningen ¹⁾).

Forbudet mod Tiltale udelukker som foran berørt ikke politimæssig eller retslig Undersøgelse, der netop ofte bør være foretaget, inden Folketinget tager Stilling til, om det vil meddele sin Tilladelse til, at der rejses Tiltale. Bestemmelsen angaar kun offentlig strafferetlig Tiltale, ikke privat Søgmaal, selvom dette gaar ud paa Ikendelse af Straf ²⁾, og Tingets Samtykke er ligesom ved Fængsling uforment, naar Folketingsmanden er grebet paa fersk Gerning ³⁾).

Forbudet mod Fængsling undergik som tidligere nævnt en Ændring i 1915. Tidligere stod der, at Rigsdagsmænd ikke kunde »hæftes for Gæld, ejheller fængsles«; dette sidste antoges i Teori og Praksis kun at tage Sigte paa Varetægtsfængsel. At en Rigsdagsmand saaledes, naar han var idømt Frihedsstraf, kunde hensesættes til Afsoning, var imidlertid en Opfattelse, som blev kraftigt imødegaaet fra Venstres Side, hvilket stod i Forbindelse med, at flere Venstremænd i Provisorietiden maatte afsone Frihedsstraffe for Lovovertrædelser af politisk Natur, medens Rigsdagen var inde ⁴⁾). Dette er den historiske Baggrund for, at man ved Grundlovsændringen i 1915 ændrede »fængsles« til »underkastes Fængsling af nogen Art«.

Herefter er det klart, at Forbudet omfatter baade Varetægtsfængsel samt Hæfte og Fængsel, der er ikendt ved Dom. Man kan derimod spørge, om ogsaa Gældsfængsel er indbefattet, idet Ordene »hæftes for Gæld« udgik i 1915. Spørgsmaalet maa for-

¹⁾ I U. 1927. 143 blev en Landstingsmand i Appelinstanten idømt 4 Maaneders simpelt Fængsel den 8. November 1926. Samlingen, der blev afbrudt ved Opløsning af Folketinget, sluttede den 16. Juli 1927.

²⁾ Jfr. U. 1882. 1016. Har den forurettede opnaaet Samtykke til at anlægge Sag for Ytringer i Folketinget, jfr. § 57, 2. Pkt., kan Statsadvokaten formentlig ikke paa Grundlag af dette Samtykke rejse Tiltale, jfr. Rpl. § 725, 3. Stk. Hertil maa kræves et nyt Samtykke.

³⁾ Jfr. V. L. T. 1944. 218.

⁴⁾ T. Eks. Christen Berg og Chr. Ravn, U. 1886. 492 H. og 862 H.

mentlig besvares bekræftende¹⁾. Herfor taler baade det vide Udtryk: »Fængsling af nogen Art« og den Omstændighed, at der ikke er nogen Grund til at antage, at man i 1915 har villet indskrænke Forbudets Rækkevidde efter Grl. 1866 § 57, 1. Pkt. Man har ganske vist anført, at Undtagelsen: »med mindre han er grebet paa fersk Gerning« kun synes at kunne referere sig til kriminelle Forhold; men dels kunde dette jo ogsaa siges med Hensikts paa Grl. 1866 § 57, 1. Pkt., der udtrykkelig nævnte Gælds-fængsel, dels er Undtagelsen vedrørende den, der er grebet paa fersk Gerning, under alle Omstændigheder inkonsekvent, naar Forbudet omfatter Straffængsel; thi det er urimeligt, at den, hvis Strafskyld er fastslaaet ved Dom, skal være bedre stillet end den, hvis Strafskyld antages at være aabenbar, fordi han er grebet paa fersk Gerning²⁾. Gælds-fængsel forekommer imidlertid nu til Dags meget sjældent³⁾. Ogsaa Arbejdshus og Sikkerhedsforvaring er indbefattet under Forbudet, formentlig ogsaa en Internering som den, der fandt Sted i H. t. Lov om Forbud mod kommunistiske Foreninger og mod kommunistisk Virksomhed Nr. 349 af 22. August 1941 § 2⁴⁾. Endvidere maa Afsoning af Underholdsbidrag være indbefattet, jfr. Lov Nr. 133 af 7. Maj 1937 §§ 12—22, derimod næppe Tvangsindlæggelse paa Sindssygehospital.

Tidligere gjaldt Beskyttelsen kun, saalænge Rigsdagen var samlet, ikke naar den var hjemsendt, eller naar Rigsdagen eller vedkommende Ting var opløst, eller medens Rigsdagens Møder var udsat i Medfør af Grl. 1915 og 1920 § 21⁵⁾ eller vedkommende Tings Møder var udsat i Medfør af Grl. 1915 og 1920 § 22, sidste

¹⁾ Saaledes ogsaa Ross og Andersen S. 27, Cohn S. 548 og J. T. 1916 S. 501. Anderledes Berlin I, 1943, S. 90 f. og Erwin Munch-Petersen, Tvangsfuldbyrdelse, 1948, S. 319 f., Vagn Bro, Den danske Rigsdag IV S. 332.

²⁾ Dette blev paapeget under Forhandlingerne om Grl. 1953. Forfatningskommissionen ønskede imidlertid ikke paa noget Punkt at udvide Beskyttelsen.

³⁾ Jfr. Erwin Munch-Petersen, Tvangsfuldbyrdelse, 1948, S. 316 ff.

⁴⁾ Om Folketingets Samtykke til Internering af tre Folketsmænd, se Raarb. 1940—41 S. 476 og U. 1941 1071 H.

⁵⁾ Jfr. Matzen II S. 315 og Berlin, I, 1943, S. 92. En udførlig Begrundelse for denne Opfattelse er givet af P. J. Jørgensen, T. f. R. 1908 S. 164 ff.

Stk. Disse Begrænsninger bortfaldt ved Grl. 1953, der ikke kender Begrebet Folketingssamling, ikke indeholder Bestemmelser om Udsættelse af Folketingets Møder og ikke lader Udskrivning af Opløsningsvalg tilintetgøre de bestaaende Folketingsmandater, før Nyvalg har fundet Sted.

Fængsling og Tiltale kan iværksættes, naar Folketinget — med simpelt Flertal — meddeler Samtykke dertil. Saadant Samtykke meddeles i Regelen. Tidligere ansaas Samtykket for nødvendigt ogsaa til Iværksættelse af en Fængsling eller Tiltale, hvortil Tinget i en tidligere Samling havde meddelt Samtykke, samt til Opretholdelse af en ved en Rigsdagssamlings Begyndelse tidligere iværksat Fængsling eller Tiltale, være sig, at Fængslingen eller Tiltalen var iværksat paa et Tidspunkt, da Rigsdagen ikke var samlet, eller — med Tingets Samtykke — under en tidligere Rigsdagssamling¹⁾. Efter Grl. 1953 maa det vistnok tilsvarende antages, at et Samtykke kun gælder indtil næste Valg, maaske endog kun, hvis ikke Samtykket udtrykkelig er givet uden en saadan Begrænsning, til næste Folketingsaars Begyndelse.

Det maa antages, at hvis Folketinget en Gang har nægtet at give Samtykke, kan Samtykket ikke senere gives, medmindre der fremkommer væsentlige ny Oplysninger. Derimod er der næppe noget til Hinder for, at et meddelt Samtykke tilbagekaldes. Men Samtykket kan saa ikke senere hen paany gives, medmindre der fremkommer væsentlige ny Oplysninger.

Hvis der skulde blive givet Samtykke i H. t. Grl. § 57, 1. Pkt. til offentlig Tiltale for Ytringer i Folketinget, vilde Samtykket naturligvis ogsaa dække Ansvar i H. t. 2. Pkt.²⁾.

¹⁾ Jfr. *Berlin*, *Juristen* 1936 S. 182 ff.

²⁾ Jfr. ovenfor S. 302 Note 2.

KAPITEL VII

LOVGIVNING

I. LOVGIVNINGSORGANET

1. Lovgivningsorganets Sammensætning.

Ifølge Grl. § 3, 1. Pkt. er den lovgivende Magt hos Kongen og Folketinget i Forening.

Denne Angivelse af det almindelige Lovgivningsorgan maa ses i Forbindelse med nogle senere Bestemmelser i Grundloven. Lovgivningsorganet simplificeres i § 23, der vedrører foreløbige Love, idet Folketinget udskilles, det kompliceres i § 42 vedr. Folkeafstemninger om Lovforslag og Love og i § 88, der vedrører Grundlovsbestemmelser, idet Folketingsvælgerne i begge Tilfælde inddrages. Endvidere indeholder Grundloven en lang Række Bestemmelser om den Fremgangsmaade, der skal følges ved Givelsen af Love. Disse Bestemmelser fastlægger Kongens og Folketingets Samvirken ved Loves Tilblivelse paa en saadan Maade, at Grl. § 3, 1. Pkt. i denne Henseende staar som overflødig.

2. Lovgivningsorganets Kompetence.

Om Grl. § 3, 1. Pkt. overhovedet har nogen selvstændig Betydning, kommer da til at bero paa Forstaaelsen af Udtrykket »Den lovgivende Magt«.

Hvis dette Udtryk opfattes i formel Betydning, sigtende til enhver Beslutning, som i Lovsform tilvejebringes af Kongen og Folketinget i Forening, bliver Grl. § 3, 1. Pkt. i det hele indholdsløst. Hvis Bestemmelsen derimod antages at forudsætte et materielt Lovbegreb, faar den det Indhold, at Beslutninger af et vist Indhold kan fattes eller kun kan fattes af Kongen og Folketinget i Forening.

Under Forhandlingerne i den grundlovgivende Rigsforsamling synes man ikke at have skænket Spørgsmaalet nogen Opmærksomhed; men det tør med Sikkerhed antages, at man har haft et materielt Lovbegreb for Øje. Ved lovgivende Magt har man forestillet sig Magt til at træffe retlige Beslutninger af generelt Indhold, Magt til at fastsætte Retsregler.

Et rent formelt Lovbegreb vilde slet ikke passe ind i den Magtadskillelse, som Grl. § 3 opstiller, og hele den demokratiske og konstitutionelle Tradition forudsætter et materielt Lovbegreb. Et saadant lægger sig særlig klart for Dagen hos Rousseau ¹⁾, men ligger ogsaa til Grund for Montesquieu's Udviklinger om Magtadskillelse ²⁾. Dette staar i Forbindelse med den Antagelse, at naar Love har et generelt Indhold, ligger der heri en Garanti mod politiske Magthaveres Vilkaarlighed og Uretfærdighed, som derimod lettere kan udfolde sig i Bestemmelser, der angaar specielle Tilfælde eller enkelte Personer. Almenviljen maa, siger Rousseau, for i Sandhed at være en saadan, udgaa fra alle for at anvendes paa alle; den taber sin iboende Retfærdighed, hvis den tager Sigte paa en individuel og bestemt Genstand ³⁾.

Denne idéhistoriske Baggrund for Grl. § 3 kan dog naturligvis ikke udelukke, at Lovgivningsmagten i H. t. Grundloven og den forfatningsmæssige Udvikling efter 1849 maa anses for kompetent til ved Lov at træffe Beslutninger, som ikke er generelle Retsregler, idet de har et konkret Indhold. Denne Sondring er iøvrigt temmelig udflydende.

Allerede ifølge en Række positive Grundlovsbestemmelser har Lovgivningsmagten en saadan videregaaende Competence. Den største Del af Finansloven er ikke generelle Retsregler, men konkrete Indtægts- og Udgiftsbevillinger. Af konkret Indhold er ogsaa de i Grl. §§ 10 og 11 omhandlede Love vedrørende Statens Ydelser til Kongen og Medlemmer af det kongelige Hus, de i § 43 omhandlede Love om Optagelse af Statslaan ⁴⁾ og de i § 44, 1. Stk. omhandlede Love om Meddelelse af Indfødsret.

Spørgsmaalet, om der udenfor de grundlovsbestemte Tilfælde

¹⁾ Se *Contrat social* 2. Bog, 4. og 6. Kap., jfr. Indledningen i *C.E. Vaughans* Udgave, Manchester 1947, S. XXX—XXXII.

²⁾ Se *Esprit des lois* 11. Bog, 6. Kap.

³⁾ Se *Contrat social* 2. Bog, 4. Kap.

⁴⁾ Vedr. Begreberne Statslaan og Domæne henvises til *Berlin* II S. 13—16 og *Matzen* III S. 9—13.

kan træffes konkrete Beslutninger ved Lov, maa i hvert Fald besvares bekræftende, f. s. v. angaar Beslutninger, som indeholder Hjemmel for eller paabyder administrative Foranstaltninger, som i sig selv er af konkret Beskaffenhed, men generelt er til Fordel for eller bebyrder Borgerne, t. Eks. Anlæg eller Nedlæggelse af en Bro eller en Vej eller en Jernbane, se t. Eks. Lov Nr. 132 af 2. Maj 1934, Oprettelse eller Nedlæggelse af en Tjenestemandstilling, en Ændring i den territoriale administrative eller judicielle Inddeling o. s. v. I alle saadanne Tilfælde virker Loven overfor Borgerne generelt.

Endvidere er det utvivlsomt, at der ved Lov kan skabes konkrete Fordele for bestemte Personer, t. Eks. en Hædersgave, en Æresbolig, en Vejret, en økonomisk Hjælp i Anledning af en Naturkatastrofe, en Undtagelse fra en almindeligt bebyrdende Lov¹⁾. Om en Lov kan ansætte en bestemt Tjenestemand, beror paa en Fortolkning af Grl. § 27.

Endelig er der vistnok end ikke noget til Hinder for, at en Lov gør konkrete Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom. Naar det i Regelen antages, at en konkret Ekspropriation kan bestemmes ved Lov, kan dette siges at have Hjemmel i Grl. § 73. Men en Lov vil f. Eks. ogsaa kunne gaa ud paa at bringe en Arbejdskonflikt til Ophør, se saaledes Lov Nr. 129 af 21. April 1934 og Nr. 115 af 8. April 1938. Om en Tjenestemand kan afskediges ved Lov, beror paa en Fortolkning af Grl. § 27.

Man kan spørge, om ikke Lovgivningsmagten er begrænset ved Udtalelsen i Grl. § 3 om, at den udøvende Magt er hos Kongen. For det første er imidlertid Udtrykket den udøvende Magt saa ubestemt, at det allerede af den Grund vanskeligt kan sætte sig igennem som en saadan Begrænsning. Og for det andet staar Regeringen og de øvrige Forvaltningsmyndigheder navnlig under det parlamentariske Regeringssystem i en saadan Afhængighed af Rigsdagen, at de ikke vil være i Stand til at hævde en »udøvende Magt« som Begrænsning af Lovgivningsmagtens Competence. Som det nærmere vil blive omtalt nedenfor i Afsnittet om Anordninger, blev der dog i Tiden efter Grundlovens Givelse gjort enkelte Forsøg paa at hævde en overfor Lovgivningsmagten selvstændig Anordningsmyndighed. Men denne Opfattelse har forlængst maattet opgives.

¹⁾ Jfr. Ordføreren (Krieger) Rigsfors. Sp. 1767.

Det maa da i det hele antages, at Lovgivningsmagtens Kompetence ikke er undergivet nogen almindelig Begrænsning i Forhold til »den udøvende Magt«, jfr. Grl. § 3. Den Garanti mod Vilkaarlighed og Uretfærdighed, som skulde ligge i, at den øverste politiske Magtudøvelse kun maa give sig Udslag i Beslutninger af generelt Indhold, taber ogsaa i Betydning, naar Love kan bemyndige Forvaltningsmyndighederne til efter et frit Skøn, altsaa ikke i Kraft af Retsanvendelse, at gøre konkrete Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom. En Forskel gør det dog, om saadanne konkrete Indgreb foretages i den øverste politiske Sfære som Led i en politisk Magtkamp, eller i en Sfære af administrativ traditionel Saglighed.

En Række Begrænsninger i Lovgivningsmagtens Kompetence bliver en Følge af nogle Grundlovsbestemmelser, som henlægger en vis Kompetence til *Kongen*, se Grl. §§ 14, 19, 24, 32, 2. Stk. og 35, 1. Stk., eller til *Folketinget*, se Grl. §§ 33, 47, 3. Stk., 48, 57 samt en Række Bestemmelser om Valg, der foretages af Folketinget, i §§ 19, 3. Stk., 35, 2. Stk., 47, 2. Stk., 55, 59, 1. Stk. og 71, 7. Stk.

Den Omstændighed, at ingen Lov kan komme i Stand uden Tilslutning fra Kongen og Folketinget, kan ikke føre til, at de nævnte Grundlovsbestemmelser kan ændres ved Lov; thi Kongen og Folketinget kan ikke give Afkald paa de omhandlede Kompetencer. Snarere kunde man mene, at en konkret Beslutning kan træffes ved Lov, naar den grundlovmæssige Kompetence iøvrigt opretholdes. Dette maa da ogsaa i nogle Tilfælde antages. Det er saaledes en given Sag, at det i Grl. § 19 omhandlede Samtykke fra Folketinget kan gives ved Lov. Oftest maa dog Lovsformen være uanvendelig. Vel kan det siges, at naar de i §§ 33, 47, 3. Stk., 48 og 57 omhandlede Beslutninger træffes ved Lov, gøres der ikke Indgreb i Folketingets Myndighed, eftersom en positiv Beslutning af Tinget er et Led i Lovens Tilblivelse; men det er uforeneligt med Grundloven, at Sagen tages under Behandling som et Lovgivningsanliggende. Er imidlertid en Lov som den omhandlede kommet i Stand, maa Beslutningen anses for gyldig¹⁾.

Medens der som foran nævnt ikke i H. t. Grl. § 3 kan opstilles nogen almindelig Begrænsning for Lovgivningsmagten i Forhold

¹⁾ Om Benaadning og Amnesti, se De nordiske Kriminalistforeningers Aarbog 1946—47 S. 134 f.

til den udøvende Magt, ligger der i Bestemmelsen om, at den dømmende Magt er hos Domstolene, en Begrænsning af Lovgivningsmagten. Denne Begrænsning vil blive nærmere omtalt nedenfor i Afsnittet om Domstolene og den dømmende Magt.

3. Lovgivningsorganets Enekompetence.

Det fremhæves i Regelen, at Lovgivningsmagtens Kompetence ikke i hele sin Udstrækning er en Enekompetence. Et er, hvad der kan fastsættes ved Lov, noget andet hvad der kun kan fastsættes ved Lov.

Dette er principielt rigtigt. En Lov kan t. Eks. paalægge Tjenestemænd at benytte en vis Retskrivning; men et saadant Paalæg kan ogsaa gives af overordnet Forvaltningsmyndighed, se Bek. Nr. 128 af 22. Marts 1948 og Nr. 317 af 2. Juli s. A. Men i Praxis er den nævnte Sondring næsten uden Betydning. Bestemmelser i Lovsform, som kunde have været givet af en Minister eller en anden Forvaltningsmyndighed, forekommer meget sjældent. Naar man ofte hører Tale om, at moderne Love indeholder mange Detailbestemmelser, som burde fastsættes administrativt, maa her overfor fremhæves, at Detailbestemmelserne oftest ikke kunde have været fastsat af en Forvaltningsmyndighed paa egen Haand. Meningen kan da kun være, at Loven burde have bemyndiget en Minister eller andre til at give saadanne Bestemmelser, Der foreligger følgelig ikke Udøvelse af nogen Lovgivningskompetence, som ikke tillige er en Enekompetence.

Ved en nærmere Undersøgelse af Lovgivningsmagtens Enekompetence kommer det først i Betragtning, at der i en lang Række Grundlovsparagraffer gives Anvisning paa Fastsættelse af visse Bestemmelser ved Lov. At der her er Tale om en Enekompetence for Lovgivningsmagten er særlig klart, naar Grl. § 61 bruger Udtrykket »kun . . . ved Lov«, §§ 43, 44, 1. Stk. og 73, 1. Stk., Udtrykkene »uden ved Lov«, »uden ifølge Lov« og »kun . . . ifølge Lov«. F. s. v. visse Grundlovsregler kan fraviges eller ændres ved Lov, se Grl. §§ 8, 29, 2. Stk., 72 og 73, 3. Stk., er det ogsaa en given Sag, at det ikke kan ske ved Anordning. Men endelig maa tillige de andre herhen hørende Grundlovsbestemmelser, uanset den lidt forskellige Formulering, antages at fastsætte en Enekompetence for Lovgivningsmagten, se §§ 9—11, 13, 20, 27,

29, 1. Stk. 31, 2., 4. og 5. Stk., 42, 8. Stk., 44, 2. Stk., 45, 46, 55, 58, 59, 4. Stk., 62, 63, 2. Stk., 65, 2. Stk., 66, 69, 71, 2. og 6. Stk., 75, 2. Stk., 78, 5. Stk., 81, 82, 85.

En klart afgrænset Enekompetence for Lovgivningsmagten foreligger dernæst, f. s. v. som en efter Grundloven given Lov kun kan ændres eller fraviges ved Lov, jfr. Grl. § 25, medmindre der haves særlig Hjemmel for, at den kan ændres paa anden Maade, navnlig ved Anordning, se t. Eks. Lov om Brandpolitiet paa Landet Nr. 174 af 31. Marts 1926 § 60¹⁾. I vid Udstrækning gælder det tilsvarende om Forskrifter fra Tiden før Grundloven²⁾.

Det er ikke blot Grundloven, som kan fastsætte en Enekompetence for Lovgivningsmagten. Efter det foran udviklede om Lovgivningsmagtens Kompetence i Forhold til den udøvende Magt kan det samme gøres ved en almindelig Lov. Hvis en Lov bestemmer eller forudsætter, at et eller andet Anliggende kun kan ordnes ved Lov, kan det kun ske ved Lov, jfr. t. Eks. O. F. § 1, 2. Stk. En saadan Forudsætning kan ligge i en Lovs udtømmende Karakter. Indeholder en Lov Hjemmel for visse Indgreb overfor Borgerne eller for Tilstaaelse af visse Fordele, er det i Regelen forudsat, at Forvaltningen ikke indenfor det Omraade, Loven angaar, kan gøre andre Indgreb eller tilstaa andre Fordele end dem, der har Hjemmel i Loven.

Videre foreligger der en Enekompetence for Lovgivningen, f. s. v. som Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom kun kan ske ved eller i H. t. Lov. Denne noget ubestemte Grundsætning og de enkelte Undtagelser fra den, som er anerkendt i Praksis, vil blive nærmere belyst nedenfor i Afsnittet om Anordningsmyndigheden.

Men ogsaa det offentlige Interesse kan være af den Art, at en Ordning kun kan træffes ved Lov. At Lovgivningsmagten er enekompetent m. H. t. finansielle Bevillinger, følger af Grl. §§ 45 og 46; men Ordningen af et økonomisk Anliggende kan derud over og udenfor Omraadet for Grl. §§ 10, 11 og 43, f. s. v. angaar Optagelse af Statslaan, nødvendiggøre en Lov. En Minister kan f. Eks. ikke paa egen Haand, selv om det kan ske uden nogen

¹⁾ Andre Eksempler nævnes i Forvaltningsretten S. 18.

²⁾ Se nærmere Forvaltningsretten S. 16—18, *Berlin* II S. 10 f, *Matzen* III S. 3, *Holck* I S. 185, *Scheel* I S. 65 f.

øjeblikkelig Udgift, iværksætte nogen Foranstaltning, som i sit videre Forløb vil stille Krav til Statskassen; kun en Finanslov eller en almindelig Lov vil kunne bemyndige ham dertil, se t. Eks. Lov Nr. 75 af 29. Marts 1924.

4. Er Lovgivningsorganet forpligtet til at træffe visse Beslutninger?

Ved en Overvejelse af Lovgivningsorganets forfatningsmæssige Stilling kan ikke blot spørges, om der er retlige Grænser for dets positive Udfoldelser, men tillige, om det kan siges at være retlig bundet til positiv Handlen.

En saadan Bundethed eller Pligt er kun tænkelig, hvis Grundloven indeholder et Paabud til Lovgivningsmagten om at tilvejebringe en vis Beslutning. Det er derfor paa Forhaand udelukket, at et Krav mod Staten, som ikke er grundlovbeskyttet, kan være forpligtende for Lovgivningsmagten. Lovgivningsmagten kan ikke anses for forpligtet ved Grundlovens Løfteparagraffer, ejheller ved de Grundlovsparagraffer, der udtaler, at et eller andet »fastsættes ved Lov« eller lignende. Snarest kan der tales om en Forpligtelse, hvor en konkret Interesse er forudsat at skulle tilgodeses gennem en Lov, som naar ifølge Grl. § 10 Statens Ydelse til Kongen »bestemmes ... ved Lov«, og hvor Udeblivelsen af en Lov vil kompromittere hele Statsstyret, f. Eks. hvis der ikke tilvejebringes en Valglov¹⁾.

Under alle Omstændigheder kan dog Undladelsen af at tilvejebringe en Lov kun faa politiske Følger for Deltagerne i den lovgivende Magt²⁾. Retlig Tvang i dette Ords snævrere Betydning kan ikke anvendes overfor Lovgivningsmagtens Indehavere³⁾. Om der grundlovmæssig kunde fastsættes Straf for Folketingsmænd, der udviser almindelig Forsømmelse i Udøvelsen af deres Folketingshverv, faar staa hen. Den gældende Strfl. §§ 156 og 157 omfatter i hvert Fald ikke Folketingsmænd. Men retlige Tvangs-

¹⁾ Det tilsvarende gælder om Folketingets Valg af Konge og Fastsættelse af den fremtidige Arvefølge, Grl. § 9.

²⁾ Ministrene kan muligen paadrage sig et Rigsretsansvar, jfr. Grl. § 13, 2. Pkt.

³⁾ Saaledes den vesttyske Forbundsforfatningsdomstols Afgørelse af 19. December 1951, jfr. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts S. 97 ff.

midler, f. Eks. Tvangsbøder, overfor Folketingsmænd for at fremkalde en bestemt positiv Beslutning, er udelukket baade ved Grl. § 56, hvorefter Folketingsmændene ene er bundet ved deres Overbevisning, og ved Folketingsmændenes almindelige Stilling i Statsstyret¹⁾. Heller ikke kan der være Tale om, at Folketingsmænd skulde kunne paadrage sig et Erstatningsansvar p. G. af deres Handlinger og Undladelser m. H. t. Lovbeslutninger²⁾.

Undladelse af at tilvejebringe en Lov kan i internationale Forhold medføre et Ansvar for Staten, f. s. v. Undladelsen er traktatstridig. Efter national Ret kan Undladelse af at tilvejebringe en Lov formentlig aldrig medføre et Erstatningsansvar for Staten. Forudsætningen for et saadant Erstatningsansvar maatte være et grundlovbeskyttet Krav mod Staten, der kun kan opfyldes gennem en Lov; men saadanne Krav kan formentlig ikke opstaa. Drejer det sig om en for Opfyldelsen af et Krav fornøden Finanslovbevilling, vil Kravet, hvis Bevillingen udebliver, i den Forstand være i Behold, at Fordringshaveren kan faa Dom for sit Krav. Dommen vil imidlertid ikke kunne tvangsfuldbyrdes, før Bevillingen gives, og der kan i den Anledning paaløbe Renter; men Bevillingens Udeblivelse medføre ikke i sig selv noget Krav mod Staten.

II. LOVES TILBLIVELSE

A. Folketinget.

1. Folketingets almindelige Arbejdsmaade³⁾.

Folketinget fatter Beslutninger vedr. Lovgivning og en Række andre Anliggender. Beslutningerne fattes af Folketinget som Helhed; men en meget stor Del af Folketingsarbejdet foregaar indenfor snævrere Kredse af Tingets Medlemmer. Herved opnaas en Deling af Arbejdet, som gør dette mere overkommeligt,

¹⁾ Se derimod om Kommunalbestyrelser, Forvaltningsretten S. 653—57.

²⁾ Spørgsmaalet, om O. F. § 66, 1. Stk. medfører en »Forpligtelse« for Lovgivningsmagten, omtales i et af mig afgivet Responsum, trykt i den københavnske Hospitalskommissions Betænkning I, 1946.

³⁾ Det følgende gælder ikke specielt om Loves Tilblivelse; men Størstedelen af Folketingets Arbejde vedrører jo Lovgivningen.

og Forhandlingerne i de snævrere Kredse faar en anden og i visse Henseender mere hensigtsmæssig Karakter end Forhandlingerne i det hele Ting.

1°. *Folketinget som Helhed.*

Folketinget vælger en Formand og indtil 4 Næstformænd, Grl. §§ 35, 2. Stk. og 36, 2. Stk., F. F. §§ 2 og 3, 1. Stk. Valgene foretages under et ved Forholdstalsvalg, F. F. § 3, 1. Stk., 1. Pkt., se dog 2. og 3. Punkt. Formanden og Næstformændene udgør Tingets Præsidium¹⁾, F. F. § 2, 1. Stk. I Formandens Forfald træder en af Næstformændene eller en Tingssekretær, jfr. nedenfor, i hans Sted, F. F. § 5.

Folketinget vælger endvidere 4 Tingssekretærer, F. F. § 2, 1. Stk., ligeledes ved Forholdstalsvalg, F. F. § 3, 1. Stk., 1. Pkt., se dog 2. Pkt.

Formanden indkalder til Møder. Det paahviler ham at indkalde til Møde, naar mindst to Femtedele af Medlemmerne eller Statsministeren skriftligt fremsætter Begæring herom med Angivelse af Dagsorden, Grl. § 39, F. F. § 32.

Forhandlingerne ledes af Formanden, F. F. §§ 4—6, 26—31.

Bestemmelserne om Forretningsgangen findes hovedsagelig i Forretningsordenen, jfr. Grl. § 48. Selve Grundloven indeholder kun nogle enkelte herhen hørende Bestemmelser.

Ifølge Grl. § 50 kan Folketinget kun tage nogen Beslutning, naar over Halvdelen af dets Medlemmer er til Stede og deltager i Afstemningen. Den der ved Navneopraab svarer »stemmer ikke«, eller som naar Afstemningen sker ved, at Medlemmerne rejser sig, jfr. F. F. § 35, tilkendegiver, at han hverken stemmer for eller imod, betragtes som Deltager i Afstemningen²⁾. Beslutninger træffes i Almindelighed ved simpelt Flertal, F. F. § 33.

Alle Tingets Medlemmer, ogsaa Formændene³⁾, har Ret til at deltage i Forhandlingerne og Afstemningerne. Naar Formanden tager Del i Forhandlingerne, overtages Ledelsen af en Næstformand, F. F. § 4. Ogsaa Ministrene kan tage Del i Forhandlingerne, hvorimod de kun har Stemmeret, naar de tillige er Med-

¹⁾ *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 28 ff.

²⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 103.

³⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 32 ff.

lemmer af Folketinget. Deltagere i Forhandlingen er underkastet Begrænsninger m. H. t. Talernes Antal og Længde, F. F. §§ 14, 17, 19—21, 24, 28—29 og Bilag til Forretningsordenen¹⁾.

Tingenes Møder er offentlige. Dog kan Formanden eller 17 Medlemmer eller en Minister forlange, at alle uvedkommende fjernes, hvorpaa det uden Forhandling afgøres, om Sagen skal forhandles i offentligt eller lukket Møde, Grl. § 49, F. F. § 37—38. Der er ikke i Grundloven opstillet Betingelser for den nævnte Adgang til at forlange eller beslutte Fjernelse af uvedkommende, i første Række Tilhørerne, eller for Tingets Adgang til at træffe Beslutning om lukket Møde; men der maa være en konkret Begrundelse derfor, idet offentlige Møder maa være Regelen.

Ifølge F. F. § 38 kan Formanden, hvis Tilhørerne ikke forholder sig rolige og tavse, lade dem, der forstyrrer Roen, og i fornødent Fald samtlige Tilhørere, fjerne. Meningen er kun at fremhæve en særlig disciplinær Beføjelse for Formanden, ikke at han kun under den nævnte Betingelse kan forlange uvedkommende fjernet og derved foranledige Tingets Afgørelse i H. t. Grl. § 49.

Det er kun faa Gange, at Uroligheder i Rigsdagen har givet Anledning til lukkede Møder²⁾, som derimod adskillige Gange er blevet bragt i Anvendelse, fordi man har ment, at Hensyn til Udlandet vilde vanskeliggøre en fri Drøftelse for aabne Døre.

Forhandlinger og Beslutninger i lukkede Møder gælder i enhver Henseende, som om de havde fundet Sted i offentlige Møder. De fleste af de lukkede Møder, som er afholdt i Praksis, har imidlertid været af uofficiel Karakter. Dette er navnlig klart, hvor man, som det hyppigt fandt Sted under den første Verdenskrig, har indkaldt de to Tings Medlemmer til Fællesmøder. Saa-danne Møder har imidlertid i nogle Tilfælde haft meget stor politisk Betydning³⁾.

2°. Arbejdsgrupper indenfor Folketinget.

a. *Afdelingssystemet.* Den grundlovgivende Rigsforsamling delte sig ved Lodtrækning i 5 Afdelinger, der sideløbende behandlede Sager, som Forsamlingen henviste til dem. En lignende Ordning fandtes i Folketinget i en kortere Aarrække efter 1849⁴⁾.

¹⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 62 ff.

²⁾ Se *Jens Møller* S. 101 f.

³⁾ Jfr. *P. Munch*, Den danske Rigsdag IV S. 181 ff.

⁴⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 38 ff.

Forbilledet var det franske Bureausystem, der gaar helt tilbage til Generalstænderne og Nationalforsamlingen i 1789 og endnu finder en vis Anvendelse under Forfatningen af 1946. De Betragtninger, som i 1848 blev anført til Begrundelse for Afdelingssystemet, er ogsaa i Hovedsagen de samme, som er gjort gældende i Frankrig til Fordel for Bureausystemet. Man vilde paa en Gang sætte alle Forsamlingens Medlemmer i Arbejde med Sagerne, saaledes at de derved kunde blive forberedt til den senere Behandling i Plenum. Naar dette forberedende Arbejde blev henlagt til mindre Grupper, der dog som Følge af deres Sammensætning ved Lodtrækning maatte paaregnes at faa en alsidig Sammensætning, fik Medlemmerne god Mulighed for at sætte sig ind i Sagerne, og disse vilde faa en alsidig Belysning. Medlemmer, som maaske ikke havde Lyst eller Evne til at gøre sig gældende under Forhandlingerne i hele Forsamlingen, kunde lettere øve Indflydelse i den snævrere Kreds. Særligt tillagde man det Betydning, at Afdelingerne hver for sig af deres Midte valgte Medlemmerne af de Udvalg, som blev nedsat af Forsamlingen¹⁾.

b. *Udvalg*. Allerede Rigsforsamlingen nedsatte Udvalg, hvis Medlemmer valgtes af Forsamlingen.

Ligesom den norske og belgiske Grundlov ikke indeholdt Bestemmelser om saadanne Udvalg, som derimod indtog en fremtrædende Plads i de svenske Grundlove, blev Bestemmelser om Udvalg ikke optaget i Grl. 1849, bortset fra det Fællesudvalg, som ifølge § 57 under visse Omstændigheder skulde nedsættes i Tilfælde af Uenighed mellem Tingene, og de i § 50 omhandlede Undersøgelseskommissioner, jfr. nu Grl. § 51. Men i Tingenes Forretningsordener har der altid været Bestemmelser om Udvalg. I Folketinget foretoges i Begyndelsen Valg til Udvalg undertiden af Afdelingerne, jfr. ovenfor; men det blev snart den almindelige Ordning, at Udvalgsmedlemmer valgtes af hele Tinget. Valgmaaden gav Anledning til adskillig Meningsulighed, omend det i Almindelighed anerkendtes, at Mindretal burde være repræsenteret i Udvalgene. Efterhaanden blev Forholdstalsvalgmaaden fastslaaet i Forretningsordenerne²⁾. Der blev herved sikret Udvalgene den politisk alsidige Sammensætning,

¹⁾ I Frankrig foretoges Valg af Udvalgsmedlemmer under den tidligere Forfatning paa den Maade, at hvert Bureau (11 i Kammeret, 9 i Senatet) valgte 1, 2, 3 eller 4 Medlemmer.

²⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 42 ff.

som skulde blive en Følge af Valg gennem Afdelinger, og desuden skabt forøget Mulighed for, at Udvalgene sammensættes af de sagligt bedst egnede.

Grl. indeholder, bortset fra § 19, 3. Stk. om det udenrigspolitiske Nævn og § 51 om Undersøgelseskommissioner, ingen Bestemmelser om Udvalg; men saadanne Bestemmelser findes i F. F. §§ 7—8 samt 36.

Udvalg¹⁾, der ingenlunde blot finder Anvendelse som Led i Behandlingen af Lovforslag, er dels staaende Udvalg, der nedsættes ved hver »Folketingssamlings« Begyndelse, jfr. F. F. § 2, 2. Stk., dels særlige Udvalg til Behandling af enkelte Sager. Disse særlige Udvalg ophører, naar den eller de Sager, der har været henvist til Udvalget, er færdige fra Folketinget, medmindre Folketinget efter Indstilling fra Udvalget beslutter, at Udvalget vedbliver at bestaa indtil Samlingens Slutning, F. F. § 7, 4. Stk., jfr. § 2, 2. Stk.

Bortset fra de staaende Udvalg paabød Forretningsordenerne tidligere ikke i noget Tilfælde Nedsættelse af Udvalg. Der udkrævedes hertil, at der stilledes Forslag om Nedsættelse af et Udvalg, og at Forslaget vedtoges af Tinget. Det sædvanlige var ved Behandlingen af Lovforslag, at der efter Afslutningen af 1. Behandling nedsattes et Udvalg, hvortil Forslaget henvistes. Ifølge F. F. § 7, 7. og 8. Stk. skal et Lovforslag nu undergives Udvalgsbehandling mellem 2. og 3. Behandling, medmindre Formanden stiller Forslag om, at det direkte overgaar til 3. Behandling, uden at mindst 17 Medlemmer stemmer for Udvalgsbehandling. Det fremgaar imidlertid af § 7, 6. Stk., at Udvalg kan nedsættes paa et tidligere Stadium, endog før den paagældende Sag foreligger til Behandling for Tinget. Det sker i Reglen efter første Behandling.

Udvalgene har retligt ingen besluttende Myndighed; deres Virksomhed tjener kun til Forberedelse af Folketingets Beslutninger²⁾. I mange Tilfælde faar imidlertid Udvalgets Standpunkt

¹⁾ Udførlige Fremstillinger af Rigsdagsudvalgs Sammensætning og Virksomhed er givet af *Jens Møller* og *P. Munch* i den danske Rigsdag IV, henholdsvis S. 40 ff og S. 189 ff.

²⁾ Udenfor de almindelige Rigsdagsudvalg faldt det ved Lov Nr. 223 af 11. April 1919 oprettede Afviklingsudvalg, som havde en vis beslutende Myndighed.

praktisk taget samme Betydning som en egentlig Beslutning. Hvis et Lovforslag uden eller med Ændringer har faaet Tilslutning fra Flertalspartiernes Repræsentanter i Udvalget, vil det normalt ogsaa faa disse Partiers Tilslutning i Tinget, altsaa blive vedtaget. En i Realiteten besluttende Myndighed udøves navnlig af Finansudvalget. Hvis Finansudvalget har tiltraadt Afholdelse af en Udgift, som ikke har Hjemmel paa Finansloven, har dette i Virkeligheden samme Betydning som en egentlig Tillægsbevilling, idet Efterbevilling paa Tillægsbevillingsloven ikke vil blive nægtet.

Efterhaanden som Rigsdagens Arbejde voksede, og en Arbejdsdeling derfor blev mere og mere paakrævet, blev Udvalgenes Indflydelse større og større¹⁾. Som en Slags Kompensation for Landstinget har F. F. under Grl. 1953 givet Udvalgsbehandling en større Plads i det forberedende Arbejde end under de tidligere Grundlove.

Denne Forskydning af den politiske Magt har givet Anledning til Betæneligheder og Kritik, idet man bl. a. peger paa, at de politisk afgørende Forhandlinger kommer til at foregaa i en snæver Kreds for lukkede Døre, ikke i offentlige Møder af alle Tingets Medlemmer. En saadan Udvikling i det parlamentariske Liv er maaske uafvendelig; men den er fra et demokratisk Synspunkt ikke ufarlig. Udvalgenes voksende Magt viser sig ogsaa paa visse Omraader i Forhold til Ministrene og andre Forvaltningsmyndigheder. Folketingets Finansudvalg har i den Grad blandet sig i Enkeltheder, at det ikke er langt fra at blive en almindelig Overinstans i Forhold til Ministrene²⁾.

c. *Partigrupperne*³⁾. De politiske Partier er kommet til at spille

¹⁾ Udvalgsmøder er ofte blevet afholdt under Møder i Tinget, jfr. P. Munch S. 268. Deltagelse i Udvalgets Møder gaar saa naturligvis forud for Deltagelse i Tingets Møde. I F. F. § 8, 4. Stk. hedder det nu, at Udvalgsarbejde normalt ikke bør finde Sted paa en Tid, da der er Møde i Tinget. I Sverige maa der ikke holdes Udvalgsmøder paa et Tidspunkt, hvor Kamrene eller vedkommende Kammer holder Møde, se Reglementariska föreskrifter för riksdagen § 5, Ordningsstadga för kamrarna § 11.

²⁾ I Frankrig kaldte Poincaré Kamrenes Udvalg for »parasitære Organer« og talte om »de stakkels Ministre«, som blev slæbt rundt fra det ene Udvalg til det andet. Briand tog det med Fatning. 14 Maaneder i Træk indfandt han sig ikke i Udenrigsnævnet.

³⁾ Jfr. P. Munch og Svend Thorsen i Den danske Rigsdag, henholdsvis IV S. 258 ff og III S. 193 ff.

en større og større Rolle i Folkerepræsentationens Arbejde saavel som i det politiske Liv udenfor Folkerepræsentationen. I den grundlovgivende Rigsforsamling og lang Tid derefter var der ingen skarp Partigruppering i Rigsdagen; men i Tidens Løb er Partierne paa Rigsdagen blevet klart adskilte og Tilhørsforholdet er blevet fastere. Valgloven regner med Kandidater udenfor Partierne, jfr. ovenfor S. 260; men for Tiden staa alle Folketingsmedlemmer paa et nær som Medlemmer af et Parti. Under Forholdstalsvalgmaaden vil Kandidater udenfor Partierne ogsaa vanskeligt kunne opnaa Valg. F. F. indeholder en Række Bestemmelser, som forudsætter en Partigruppering af Medlemmerne, se §§ 3, 19, 21, 36 og Bilag.

Disse Partigrupper har en fast Organisation i Folketinget med Formand og Bestyrelse; de har i Regelen et Kontor til Raadighed og et Sekretariat. Partimøder holdes hver Dag, hvis der er Møde i Folketinget¹⁾.

Partigrupperne er ikke nogen officiel Instans i Folketingets Arbejde; men en stor Del af de politiske Forhandlinger finder Sted i dem, og det Standpunkt, de tager til de foreliggende Sager, bliver i Reglen afgørende for Udfaldet af Afstemninger i Udvalg og i Tinget. Gruppernes Standpunkt fastlægges, hvis ikke alle er enige, ved en Afstemning, og i de allerfleste Tilfælde vil de, der kommer i Mindretal, rette sig efter Flertallet ved Afstemninger i Udvalgene og Tinget. Det er videre i Partigruppernes Møder, at der træffes Bestemmelse om, hvem af Partiets Medlemmer der skal ind i Udvalgene, og hvem der skal være Ordfører for Partiet i de forskellige Sager. Udvalgsmedlemmer giver i Møderne deres Partifæller Meddelelse om Udvalgets Arbejde og modtager Direktiver i saa Henseende. Den store Indflydelse, som Partigrupperne saaledes udøver, svækkede før Grl. 1953 i betydelig Grad Tokammerordningens Effektivitet, idet Partimøderne var fælles for Medlemmer fra de to Ting.

At Folkestyret saaledes er blevet et Partistyre, har givet Anledning til Kritik. Man peger bl. a. paa, at Afstemningerne paa Rigsdagen (i Folketinget) ikke bliver noget sandt Udtryk for Medlemmernes Mening. Et Flertal kan fremkomme derved, at nogle Mindretal, som er blevet overstemt i et eller flere Partier, i Tinget, har stemt sammen med Partiflertallet. Som et Middel

¹⁾ Jfr. P. Munch S. 264.

mod en saadan Partidisciplin har man foreslaaet hemmelig Afstemning i Tinget¹⁾; men det er vel tvivlsomt, om dette vilde faa nogen større Betydning. Imod hemmelig Afstemning i repræsentative Forsamlinger kan anføres, at Vælgerne kun, naar Repræsentanten stemmer aabent, fuldtud kan holde ham ansvarlig for de Standpunkter, han indtager.

2. Om Lovforslag og deres Behandling i Folketinget.

Ifølge Grl. § 3 er den lovgivende Magt hos Kongen og Folketinget i Forening. Denne Samvirken mellem Konge og Folketing er nærmere fastlagt i § 22, hvorefter et af Folketinget vedtaget Lovforslag faar Lovkraft, naar det senest 30 Dage efter den endelige Vedtagelse stadfæstes af Kongen. Det er efter Formuleringen klart, at Kongens Samtykke skal være efterfølgende i Forhold til Folketingets Beslutning. Hvis et af Kongen bifaldet Lovforslag, jfr. Grl. § 21, vedtages uforandret af Folketinget, maa det alligevel, i Modsætning til, hvad der gælder i Sverige, have Kongens efterfølgende Samtykke.

1°. Lovgivningsinitiativet.

a. *Indledning.* En Folkerepræsentations Forhandling maa i Almindelighed ligesom andre kollegiale Forhandling angaa et forud fastsat Emne, idet de ellers vil faa en kaotisk Karakter. I Lovgivningsanliggender maa der foreligge et Forslag som Genstand for Drøftelserne. Det er ikke absolut nødvendigt, at Forslaget er udarbejdet saaledes i Enkeltheder, at det uden yderligere Udformning vil kunne antages som Lov, jfr. nedenfor S. 323; thi en saadan Udformning kunde finde Sted under Forslagets Behandling, navnlig under en Behandling i et Udvalg.

I ældre Tid blev det anset for et vigtigt Spørgsmaal, om Lovforslag kan fremsættes baade af Regeringen og af Folkerepræsentationen eller kun af den ene eller den anden af de to Deltagere i Lovgivningsmagten.

En monarkisk Opfattelse førte til, at kun Kongen havde Lov-

¹⁾ Ifølge L. F. § 42 var der Adgang til Kugleafstemning, som er en Form for hemmelig Afstemning. I 1947 udgik Bestemmelsen om Kugleafstemning af F. F. Se om dette Spørgsmaal *Jens Møller* S. 105 ff.

givningsinitiativ, saaledes efter den franske Forfatning af 1814 Art. 19, Würtembergs Forfatning af 1819 § 172, Sachsens Forfatning af 1831 § 85, den danske Fællesforfatning af 1855 § 46; men det tilsvarende gjaldt efter de i Formen republikanske franske Forfatninger af Aar VIII (1799) Art. 25 og 1852 Art. 8 om henholdsvis Konsulatet og Præsidenten. En saadan Ordning kan være en Hemsko paa Folkerepræsentationens Reformbestræbelser, om endog der, som det ofte har været Tilfældet, er indrømmet den en Petitionsret, saaledes ved den nævnte Fællesforfatning § 46.

En demokratisk, tildels republikansk Statsopfattelse har i Forbindelse med Læren om Magtadskillelse ført til den stik modsatte Ordning, at kun Folkerepræsentationen har Lovgivningsinitiativ, saaledes i H. t. den franske Forfatning af 1791 Kap. III Sekt. I Art. 1, Montagnardforfatningen af 1793 Art. 53 og Direktorialforfatningen af Aar III (1795) Art. 76. I U. S. A. har Læren om Magtadskillelse ført til, at hverken Præsidenten eller hans Ministre kan fremsætte Lovforslag, hvorved erindres, at ingen af dem har Adgang til Kongressen. I Praksis hidrører dog mange af de vigtigste Lovforslag fra Præsidenten, idet de udarbejdes i Regeringskontorerne og blot formelt fremsættes for Kongressen af Medlemmer af Præsidentens Parti¹⁾.

Det almindeligste er, at baade Regeringen og Folkerepræsentationen har Lovgivningsinitiativ. Denne Ordning havde stor Udbredelse allerede før Grl. 1849. Den gjaldt i H. t. de Forfatninger, som nærmest blev benyttet som Forbilleder under Grundlovsforhandlingerne, saaledes i H. t. den norske Grl. § 76, det franske Charte af 1830 Art. 15 og den belgiske Forfatning af 1831 Art. 27. Monrads Grundlovsudkast tillagde Kongen og hvert af Kamrene Lovgivningsinitiativ²⁾.

Fra et demokratisk Synspunkt kan der ikke nu til Dags være nogen praktisk Betænkelighed ved et Regeringsinitiativ; thi det begrænser ikke Folkerepræsentationens Magt, naar det staar den frit for at antage eller forkaste Forslagene. Under et parlamentarisk Regeringssystem vil Regeringsforslag iøvrigt som Regel finde en velvillig Modtagelse, i alt Fald i Andetkammeret. I det hele er det nu til Dags Regeringsinitiativet, som spiller den

¹⁾ Jfr. *Oggs and Ray* S. 296 ff.

²⁾ Jfr. *Kriegers Dagbøger* I S. 97.

største Rolle, hvilket navnlig beror paa, at Regeringen langt bedre end Folkerepræsentationen eller dennes enkelte Medlemmer kan skaffe sig de Oplysninger og foretage de Undersøgelser, som er nødvendige ved Udarbejdelsen af Lovforslag. I Regelen vil den ogsaa med embedsmæssig eller anden Bistand være Repræsentationen overlegen ved den tekniske Udarbejdelse af en Lovtekst.

Erfaringen viser, at Lovgivningsinitiativ i mange Tilfælde udnyttes til Fremsættelse af Lovforslag, som ikke har nogen Udsigt til at blive gennemført, i det Øjemed at tilkendegive et Standpunkt til et Lovgivningsspørgsmaal og derved vække Opmærksomhed om Sagen. Baade Regeringer og Medlemmer af Folkerepræsentationer betjener sig af saadanne Forslag, navnlig lige forud for Valg (»Valgflæsk«). I U. S. A. oversvømmes Kongressen af Lovforslag, som blot fremsættes for at vække Opmærksomhed og tækkes Vælgerne eller visse Befolkningsgrupper, især indenfor vedkommendes Valgkreds. Ofte sker det efter et Pres udefra, saaledes at Forslagsstilleren fremsætter Forslaget »efter Anmodning«, uden selv at tage Ansvar derfor¹⁾.

b. *Den gældende Ordning.* Ifølge Grl. § 21 kan Kongen for Folketinget lade fremsætte Forslag til Love og andre Beslutninger, og ifølge § 41 er ethvert Medlem af Folketinget berettiget til at fremsætte Forslag til Love og andre Beslutninger²⁾. Rege-

¹⁾ *Oggs and Ray* S. 298 f. oplyser, at der under den 76. Kongres 1939—41 fremkom 13676 Forslag, og at der undertiden fremsættes omkring ved 2500 Forslag i Repræsentanternes Hus allerede paa Aabningsdagen. De fleste Forslag kommer overhovedet ikke under Realitetsbehandling.

Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 1948, S. 164 oplyser, at Medlemmer af Odelstinget i ikke ringe Udstrækning »vedtager til Fremsættelse« Forslag, som er udarbejdet af andre, og at der ikke i en saadan Vedtagelse ligger, at Medlemmerne siger god for Forslaget.

Om engelske Forslag, der kun har til Formaal at skabe Opmærksomhed om Sagen, og som behandles efter »10 Minutters Regelen«, se *Wade and Phillips* S. 94.

²⁾ Det »private« Initiativ tilkom tidligere Tingene, ikke disses enkelte Medlemmer, se derimod den norske Grl. § 76 og den svenske Rigsdagsordning §55. Dette udelukkede ikke et Initiativ fra et eller flere Medlemmer; men Tingene kunde, idet de udtrykkelig eller stiltiende tillod et saadant Medlemsinitiativ, fastsætte Begrænsninger, t. Eks. at

ringsforslagene har været langt hyppigere end Forslag hidrørende fra Tingene, de saakaldt private Lovforslag, og disse har oftest kun haft ringe Udsigt til at blive vedtaget ¹⁾).

Dette Lovgivningsinitiativ kan hverken for Kongens eller Medlemmernes Vedkommende indskrænkes ved Lov. Det kunde t. Eks. ikke i en Lov bestemmes, at Folketinget i en saa og saa lang Aarrække ikke kan tage Forslag om Ændringer i en Lov under Behandling. En Lov kan vistnok heller ikke bestemme, at et Regeringsforslag, inden det kan fremsættes for og tages under Behandling i Folketinget, skal være underkastet en vis Prøvelse, t. Eks. af et Lovraad ²⁾). Men et saadant kan indrettes ved Lov til Prøvelse af de Lovforslag, som Regeringen eller Folketinget ønsker at forelægge det ³⁾).

En Pligt til at fremsætte Lovforslag om et eller andet Emne kan ikke ved Lov paalægges Folketinget; men det er et Spørgsmaal, om en Lov ikke kan paalægge Regeringen en saadan Pligt. Det bestemmes i alt Fald tit i en Lov, at den paa et vist Tidspunkt skal underkastes Revision, se t. Eks. Lov Nr. 98 af 15. Marts 1951 § 10, 2. Stk., Lov Nr. 126 af 28. Marts s. A. § 10, 2. Stk. og Lov Nr. 506 af 20. December 1950 § 48. Medens en saadan Bestemmelse ikke paa nogen Maade forpligter Folketinget, er det formentlig Ministrenes Pligt, i første Række den Ministers, under hvis Fagomraade Loven hører, at gøre deres til, at et Revisionsforslag fremsættes for Folketinget. Vil Kongen ikke bi-

Lovforslag skulde være tiltraadt af saa og saa mange Medlemmer. I ældre Tid foretoges baade i Folketinget og Landstinget, for dettes Vedkommende i et staaende Udvalg, en indledende Behandling, hvorunder det afgjordes, om et privat Lovforslag overhovedet skulde fremmes; men denne Censur bortfaldt allerede i Halvtredserne. Jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 58 f. I Frankrig skulde lige indtil 1915 private Lovforslag (»projet«) passere en »commission d'initiative.«

¹⁾ I Samlingen 1950—51 var der 125 Regeringsforslag og 1 privat Lovforslag, som iøvrigt blev vedtaget.

²⁾ Bestemmelsen i Lov om Færøernes Hjemmestyre Nr. 137 af 23. Marts 1948 § 7 om Forelæggelse af visse Lovforslag for det færøske Hjemmestyre vil naturligvis i Praksis blive efterkommet; en Minister, som maatte fremsætte et Lovforslag under Tilsidesættelse af Bestemmelsen, ifalder vel ogsaa et Ansvar. Men Lovforslaget kan formentlig ikke ignoreres af Rigsdagen.

³⁾ Jfr. min Afhandling i *Juristen* 1946 S. 325—40.

falde Lovforslaget, hvilket ikke nu til Dags vil forekomme i Praksis, kan Ministrene ikke retligt drages til Ansvar for Lovforslagets Udeblivelse.

Før Grl. 1953 var det i F. F. § 10 og L. F. § 13 udtrykkelig bestemt, at Lovforslag skal være affattet i Lovsform. Det samme er formentlig forudsat i den nugældende F. F.

Regeringsinitiativet tilkommer ifølge Grl. § 21 Kongen, ikke Ministrene; men det udøves under sædvanlig Ministeransvarlighed. Lovforslagene forelægges i Praksis Kongen skriftligt af vedkommende Minister, og først naar et Forslag er bifaldet af Kongen til Fremsættelse for Folketinget, fremsættes det af Ministeren.

Det er fast antaget, at Lovforslag, før de bifaldes af Kongen, skal behandles i Statsraad; men i Praksis er Statsraadsbehandlingen undertiden efterfølgende ¹⁾.

Nærmere Bestemmelser om Fremsættelse af Lovforslag og deres Behandling findes i F. F. §§ 10—15, som ikke gør nogen Forskel mellem Regeringsforslag og private Forslag og altsaa ikke, som det er Tilfældet bl. a. i England ²⁾, giver Regeringsforslagene nogen Fortrinsstilling paa private Forslags Bekostning.

Som tidligere nævnt maa det antages, at begge Slags Forslag skal være affattet i Lovsform. Dette Krav kan nok volde private Forslagsstillere nogen Vanskelighed, og der er dem, som under Forhandlinger om Forretningsordenen har ment, at Kravet var for strengt ³⁾.

Lovforslag indbringes i Folketinget ved en Meddelelse til Formanden, som anmelder dem i Tinget. Fremsættelsen sker skriftligt, medmindre Forslagsstilleren har begæret mundtlig Fremsættelse. Forslagene skal være omdelt til Medlemmerne mindst 2 Dage, før de sættes til første Behandling.

¹⁾ Jfr. ovenfor S. 186 f.

²⁾ Se t. Eks. *Wade and Phillips* S. 93 f. *A. P. Herbert* har i sin Bog »The Ayes have it« givet en levende Skildring af de Besværligheder, han havde med at faa sit Skilsmiseforslag frem i Underhuset.

³⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 58 f. Allerede i den grundlovgivende Rigsforsamling protesterede Grundtvig mod en saadan Bestemmelse. Det burde være nok, at Forslagene indeholdt Grundsætningerne og Tankegangen; Resten maatte »overlades til Ministeren og Generalprokurøren«.

I U.S.A. er der til Kongressens Bibliotek knyttet et Kontor (the Office of Legislative Counsel), som yder Medlemmerne upolitisk Bistand ved Udarbejdelse af Lovforslag.

2°. *Behandling af Lovforslag.*

Den tidligere Grundlov indeholder i §§ 51 og 52 nogle Bestemmelser om Rigsdagens Behandling af Lovforslag. Disse Bestemmelser er med en enkelt Afvigelse, som er uden reel Betydning, ligegyldige med tilsvarende Bestemmelser i Grl. 1849 og Grl. 1866 ¹⁾. Endvidere har der i Tingenes Forretningsordener altid været ret udførlige Bestemmelser om Behandlingen af Lovforslag; men disse Bestemmelser er i Tidens Løb undergaaet en Række Ændringer ²⁾.

Tingenes Ligestilling var paa dette Omraade fuldt gennemført baade m. H. t. almindelige Lovforslag, Grundlovsforslag og, bortset fra Fremlæggelsen, Forslag til Finanslove, Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove. De ovennævnte Paragraffer taler overhovedet ikke om Folketinget og Landstinget, men om »Tinget«, »det ene Ting«, »det andet Ting« o. lign., og Lovforslagene gaar som Skytten i en Væv frem og tilbage mellem Tingene ³⁾. Men denne formelle Ligestilling svarede ikke til Virkeligheden. Til Behandlingen af Finansloven og Tillægsbevillingsloven levede Folketinget kun Landstinget ganske faa Dage. Efter at det var blevet Praksis, at ogsaa de fleste andre Lovforslag fremsattes først i Folketinget, skete det ofte, at et stort Antal Lovforslag oversendtes til Landstinget næsten en bloc paa et meget fremrykket Tidspunkt af Samlingen, hvilket havde til Følge, at Behandlingen i Landstinget kom til at foregaa under Pres af Ønsket om Afslutning af Rigsdagsarbejdet og derfor blev utilfredsstillende.

Med Indførelsen af en Etkammerordning er Behandlingen af Lovforslag naturligvis blevet langt mere enkel end tidligere.

Grundlovens Bestemmelser om Behandlingen af Lovforslag udelukker ikke, at der i Forretningsordenen indsættes Bestemmelser, som stiller yderligere Krav m. H. t. Behandlingsmaaden, t. Eks. at der skal hengaa en vis Tid imellem to Behandlinger, at Lovforslag skal behandles i Udvalg, eller at der skal være en forberedende Behandling forud for de tre, der paabydes i Grundloven ⁴⁾. Saadanne Bestemmelser binder jo kun Tinget selv, indtil det ændrer sin Forretningsorden. At der ikke i Forretningsordenen kan gives Regler, som stiller ringere Krav end Grundloven, er en Selvfølge.

Ifølge Grl. § 41, 2. Stk. kan intet Lovforslag endeligt vedtages,

¹⁾ Grl. 1863 §§ 47 og 48 er omtrent af samme Indhold.

²⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 56 ff.

³⁾ I Frankrig, hvor Republikens Raad kun faar Lovforslag oversendt een Gang fra Nationalforsamlingen, ønsker mange Genindførelse af »la navette«.

⁴⁾ Jfr. *Jens Møller* S. 58 f.

forinden det tre Gange har været behandlet i Folketinget. Udvalgsbehandling af Lovforslag er i Modsætning til, hvad der gælder t. Eks. i Sverige og Frankrig, ingen grundlovmæssig Nødvendighed; men ifølge F. F. § 7, 6. Stk. kan en Sag paa ethvert Trin af dens Behandling henvises til Prøvelse i et Udvalg. Dette sker i Almindelighed efter første Behandling. Men det er i F. F. § 7, 7. Stk. foreskrevet, at der i Almindelighed skal være Udvalgsbehandling mellem anden og tredje Behandling, jfr. ovenfor S. 316. Denne ny Bestemmelse staar i Forbindelse med Indførelsen af en Etkammerordning. Formaålet med Grundlovens Bestemmelse om tre Behandlinger er at sikre Grundighed i Folketingets Overvejelser; men Sikkerheden er kun ringe, navnlig fordi Grundloven ikke stiller noget Krav om et vist Tidsrum mellem Behandlingerne, bortset fra § 41, 3. Stk., hvorom nedenfor. Ifølge F. F. §§ 11 og 12 skal der hengaa 2 Dage mellem første og anden samt mellem anden og tredje Behandling; men disse Frister kan fraviges, omend kun med kvalificeret Flertal, jfr. F. F. § 41. Saa-danne Afvigelser har været ret hyppige før Grl. 1953; men Fristerne overholdes nu med større Strenghed. Det er forekommet, at alle Behandlingerne, tre i hvert Ting, har været praktisk taget kontinuerlige¹⁾. Det tør vel antages, at Afvigelser vil blive sjældnere under Grl. 1953 under Hensyn til, at Tokammergarantien er bortfaldet.

Under Forhandlingerne om Grl. 1953 var der dem der mente, at der, som en Slags Kompensation for Landstinget, i Grundloven burde optages en Bestemmelse om, at et Mindretal i Folketinget skulde have Adgang til at forlange Stadfæstelse af et Lovforslag udskudt, indtil det paany var vedtaget af et nyvalgt Folketing, dog at visse Lovforslag maatte være undtaget fra en saadan Bestemmelse. Denne Tanke fandt ikke den fornødne Tilslutning²⁾; men den affødte en i hvert Fald politisk lidet betydningsfuld Bestemmelse, hvorefter et Mindretal kan forlange, at der skal hengaa en vis Tid mellem anden og tredje Behandling.

1) Se Rtid. 1919—20 F. Sp. 5047, 5061, 5064. L. Sp. 1824, 1830, 1834. Folketingets Behandlinger fandt Sted i Møder Kl. 16, 16⁵⁰ og 17¹⁵, Landstingets samme Dag i Møder Kl. 21⁰⁵, 21⁵⁰ og 10. Det drejede sig endda om en Lov, som var paa Nippet til at blive underkendt som grundlovstridig, se min Afhandling i Den danske Rigsdag V. S. 548—50.

2) Se Rtid. 1952—53 Till. B. Sp. 1279 f.

Ifølge Grl. § 41, 3. Stk. kan to Femtedele af Folketingets Medlemmer begære, at tredje Behandling tidligst finder Sted tolv Søgnedage efter Forslagets Vedtagelse ved anden Behandling. Begæringen skal være skiftlig og underskrevet af de deltagende Medlemmer¹⁾. Udsættelse kan dog ikke finde Sted, forsaavidt angaar Forslag til Finanslove, Tillægsbevillingslove, midlertidige Bevillingslove, Love om Meddelelse af Indfødsret, Love om Ekspropriation, Love om indirekte Skatter samt i paatrængende Tilfælde Forslag til Love, hvis Ikrafttræden ikke kan udsættes af Hensyn til Lovens Formaal.

At Lovforslag om Ekspropriation er undtaget, beror paa, at Grl. § 73, 2. Stk. giver en videregaaende Mindretalsbeskyttelse overfor saadanne Forslag, og naar Lovforslag om indirekte Skatter er undtaget, staar det i Forbindelse med, at disse Lovforslag ofte maa gennemføres hurtigt, for at Loven ikke delvis skal forfejle sit Formaal. Nogen Tids Kendskab til et Lovforslag om Toldforhøjelser vil t. Eks. kunne medføre en forceret Import til de gældende lavere Toldsatser.

Bestemmelsen kan næppe siges at indebære en saadan Garanti for Grundighed og alsidig Hensyntagen ved Behandlingen af Lovforslag, at dens Tilsidesættelse maa medføre Lovens Ugylighed, navnlig ikke, hvor Spørgsmaalet er, om et Lovforslag, fordi der foreligger et paatrængende Tilfælde, har kunnet undergives tredje Behandling uanset den omhandlede Fristbestemmelse.

De tre Behandlinger skal efter Forretningsordnerne ske paa forskellig Maade. Ved første Behandling drøftes Lovforslaget udfra principielle Synspunkter; Ændringsforslag kan ikke stilles, F. F. § 11. Ved anden Behandling kan fremsættes Udtalelser saavel om Lovforslaget i Almindelighed som om de enkelte Paragraffer og om foreliggende Ændringsforslag, der kan stilles baade af Udvalgsmedlemmer og andre Medlemmer samt af vedkommende Minister, F. F. § 12. Ved tredje Behandling, hvor Adgangen til at stille Ændringsforslag er som ved første Behandling, sættes først de stillede Ændringsforslag til Forhandling. Efter at

¹⁾ Bestemmelsen blev foreslaaet af Landstingsudvalget, Rtid. 1952—53 B. Sp. 1278 f. Ifølge Udvalgsbetænkningen er Bestemmelsen motive ret ved et Ønske om at give Mulighed for grundigere Behandling og for, at Kredse udenfor Folketinget kan gøre Forestillinger og fremsætte Synspunkter mellem 2. og 3. Behandling.

Tinget har truffet Beslutning om disse, sættes Lovforslaget som Helhed til Forhandling, F. F. § 13.

Det kan godt være, at Lovforslag ikke kommer til at passere alle tre Behandlinger. Efter første og anden Behandling afgøres det nemlig, om Lovforslaget skal til henholdsvis anden og tredje Behandling, F. F. §§ 11 og 12, hvortil kommer, at et Forslag eller Ændringsforslag efter et Medlems Begæring, der skal fremsættes, inden nogen anden end Forslagsstilleren har haft Ordet, kan afvises ved en af Tinget uden Forhandling truffet Beslutning. Endelig kan Forslag paa ethvert Trin af deres Behandling tages tilbage, F. F. § 22.

Er et Lovforslag vedtaget af Folketinget ved tredje Behandling, kan Tinget ikke derefter gøre Ændringer i det eller forkaste det, jfr. dog Grl. § 42, 3. Stk., der senere skal omtales.

Der er intet til Hinder for, at et Lovforslag, som er bortfaldet, paany fremsættes for Folketinget¹⁾. Et Lovforslag kan endog genfremsættes i den Udformning, det havde modtaget før en Forkastelse.

Medens Behandlingen af Grundlovsforslag vil blive omtalt i et senere Afsnit, skal der her gøres nogle Bemærkninger om den særlige Bestemmelse vedr. Lovforslag om Ekspropriation, der blev indført i 1915, og som nu findes i Grl. § 73, 2. Stk., der er saalydende:

»Naar et Lovforslag vedrørende Ekspropriation af Ejendom er vedtaget, kan en Tredjedel af Folketingets Medlemmer indenfor en Frist af tre Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig Stadfæstelse, naar Nyvalg til Folketinget har fundet Sted, og Forslaget paany er vedtaget af det derefter sammentrædende Folketing.«

At der tales om Ekspropriation af Ejendom, betyder ikke, at Bestemmelsen kun angaar Ekspropriation af fast Ejendom. Under Grundlovsforslagets Behandling paa Rigsdagen i 1914—15 blev der givet Udtryk for, at Begrebet Ekspropriation skulde forstaas i ret vid Forstand²⁾. Det kræves ikke, at Lovforslaget udelukkende eller hovedsagelig handler om Ekspropriation. Blot det indeholder en enkelt Ekspropriationsbestemmelse, falder det

¹⁾ Se derimod Grl. 1849 § 56 og Fællesforfatning af 1855 § 45, sidste Stk.

²⁾ Rtid. 1914—15 B, Sp. 1962.

ind under Bestemmelsen. Folketinget vil da efter Omstændighederne kunne bringe Lovforslaget udenfor Bestemmelsens Rækkevidde ved at lade Ekspropriationsbestemmelsen udgaa ¹⁾).

Krav om Udsættelse kan rejses ogsaa af Folketingsmedlemmer, som har stemt for Forslaget, endog om dette er vedtaget enstemmigt, og der kan ikke gives Afkald paa Kravet. Tre Dages Fristen maa derfor altid være udløbet, før Indstilling om Stadfæstelse kan finde Sted ²⁾).

Der kan ikke være noget til Hinder for, at Kravet om Udsættelse fremsættes før Lovforslagets endelige Vedtagelse; men hvis Ekspropriationsbestemmelsen ændres efter Kravets Frem sættelse, staar Kravet ikke ved Magt.

Det ny Valg, som skal have fundet Sted, før Lovforslaget kan endelig vedtages, kan være Opløsningsvalg eller almindeligt Valg. Det kan i begge Tilfælde let forekomme, at Lovforslaget ikke kommer til at spille nogen Rolle i Valgsituationen.

Tidligere stod der, at Vedtagelsen maatte ske i den efter Valget sammentrædende Rigsdag, hvilket i Grl. 1953 er ændret til »det derefter sammentrædende Folketing«. Dette er, da Grl. 1953 ikke kender Begrebet Folketingssamling, lidt uklart. Givet er det, at Vedtagelsen maa ske, inden der paany afholdes Valg til Folketinget. Men det er vistnok ogsaa forudsat, at Vedtagelsen maa ske i det efter Valget følgende Folketingsaar. Ellers vilde der kunne blive Tale om et Tidsrum mellem den første og anden Folketingsvedtagelse paa op til ca. 8 Aar.

I Grundloven siges det ikke, at Lovforslaget skal vedtages uændret, og det er klart, at hvis Forslaget indeholder Bestemmelser, som ikke angaar Ekspropriation, er det uden Betydning, om disse Bestemmelser vedtages i ændret eller uændret Skikkelse. Om Ekspropriationsbestemmelserne behøver at vedtages uændret ³⁾, kan være tvivlsomt. De kan naturligvis ikke skærpes. Derimod synes det uantageligt, at de ikke skulde kunne mildnes, t. Eks. ved, at Erstatningsbestemmelserne gøres gunstigere for Ejeren, eller at Ekspropriationsadgangen indsnævres, t. Eks. hvis man nu vil nøjes med mindre Arealer.

¹⁾ Jfr. Raarb. 1921—22 S. 607 og 1922—23 S. 275.

²⁾ Dette er ikke altid overholdt i Praksis, jfr. *Ross og Andersen* S. 100.

³⁾ Saaledes *Berlin* II S. 25.

Hvis Stadfæstelse trods Grl. § 73, 2. Stk. finder Sted, uagtet der er fremkommet Krav om Udsættelse, er Loven eller dog Ekspropriationsbestemmelsen ugyldig. Det samme maa gælde, hvis Stadfæstelse sker inden 3 Dages Fristens Udløb, naar der senere rettidigt fremkommer et saadant Krav, men ikke i modsat Fald.

3°. *Diskontinuitetsprincippet.*

Da Tilvejebringelsen af en Folketingsbeslutning, navnlig naar der er Tale om et Lovgivningsanliggende, ofte strækker sig over et længere Tidsrum, indenfor hvilket Arbejdet paa forskellig Maade kan blive afbrudt, opstaar der det Spørgsmaal, om Forhandlinger, der ligger forud for en Afbrydelse eller langt tilbage i Tiden, vedblivende kan komme i Betragtning som fyldestgørende Led i en endelig Beslutnings Tilblivelse, og om Vedtagelser vedblivende staar ved Magt.

I sidstnævnte Henseende bemærkes, at et Folketingsmedlem ikke ved en Stemmeafgivning binder sig til det tilkendegivne Standpunkt. Har han stemt for et Lovforslag ved første Behandling, kan han godt stemme imod ved en senere Behandling. Der er statsretligt heller intet til Hinder for, at et Folketingsmedlem, som har stemt for et Lovforslag om Ekspropriation, deltager i en Begæring om Udsættelse af den kongelige Stadfæstelse i H. t. Grl. § 73, 2. Stk., jfr. ovenfor S. 327.

Det er dernæst en given Sag, at ingen selv nok saa langvarig, af Folketinget selv eller dets Ledelse besluttet Afbrydelse af Tingets Arbejde, saasom Juleferie og andre Ferier, tilintetgør Betydningen af det forud for Afbrydelsen liggende Arbejde.

Tidligere var det samme fast antaget m. H. t. Kongens Udsættelse af Rigsdagens Møder, jfr. Grl. 1866, 1915 og 1920 § 21. Derimod gjaldt efter fast Praksis det saakaldte Diskontinuitetsprincip, naar en Rigsdagssamling sluttede og naar Rigsdagen opløstes.

Dette Diskontinuitetsprincip har sin Oprindelse fra England, hvor det oprindeligt fandt Anvendelse i Forholdet mellem Parlamentet og Kongen. Naar et Parlament var hjemsendt, bortfaldt de af Parlamentet vedtagne Lovforslag, som ikke inden Hjemsendelsen var forsynet med kongelig Stadfæstelse ¹⁾. Kongen kunde altsaa ikke, naar Parlamentet ikke længere var samlet, stadfæste de Parlamentsbeslutninger, som han

¹⁾ Jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 403.

fandt Behag i, medens han undlod at stadfæste Beslutninger, som Parlamentet maaske havde tillagt særlig Betydning. Senere overførtes Diskontinuitetsprincippet til at gælde mellem de to Huse og mellem det enkelte Hus' Arbejde før en Parlamentssamlings Slutning og efter en ny Samlings Begyndelse¹⁾. Princippet blev i det 19. Aarhundrede optaget i adskillige af Fastlandets Forfatninger, saaledes i den svenske Forfatning, derimod kun delvis i den norske²⁾.

De danske Grundlove før 1953 indeholdt ikke nogen udtrykkelig Bestemmelse om Spørgsmaalet, der heller ikke blev drøftet i den grundlovgivende Rigsforsamling. Men det antoges, at Sondringen mellem Hjemsendelse af Rigsdagen og Udsættelse af Rigsdagens Møder forudsatte Diskontinuitetsprincippet, som var fast anerkendt i Praksis³⁾.

Efter Indførelsen af en Etkammerordning og Afskaffelsen af Bestemmelser om Rigsdagsarbejdets Begrænsning til visse Samlinger er der ikke samme Begrundelse for et Diskontinuitetsprincip som tidligere, undtagen i Tilfælde af Valg. Naar Grl. 1953 § 36 imidlertid har indført Begrebet »Folketingsaaaret«, er dette hovedsagelig sket med Henblik paa Opretholdelsen af et Diskontinuitetsprincip ogsaa udenfor Tilfælde af Folketingets Fornyelse ved Valg.

Ifølge Grl. § 36, 1. Stk. begynder Folketingsaaaret den første Tirsdag i Oktober og varer til samme Tirsdag det følgende Aar, og § 41, 4. Stk. bestemmer, at ved Nyvalg og ved Folketingsaarets Udgang bortfalder alle Forslag til Love og andre Beslutninger, der ikke forinden er endeligt vedtaget.

Naar Folketinget fornys ved Valg, er det klart nok, at det ny Folketings Beslutninger statsretligt fuldtud bør fremgaa af dettes egne og ikke tillige af det tidligere Folketings Forhandlinger. Noget andet er, at disse tidligere Forhandlinger og de herunder tilvejebragte Oplysninger faktisk kan faa stor Betydning for det ny Folketing. Derimod er Begrundelsen for et Diskontinuitetsprincip ved Overgangen fra et Rigsdagsaar til det næste mindre

¹⁾ Jfr. *P. J. Jørgensen*, T. f. R. 1908 S. 168.

²⁾ Jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 405.

³⁾ Jfr. *Matzen* II S. 323 og *P. J. Jørgensens* udførlige Argumentation T. f. R. 1908 S. 171 ff. *Berlin*, Opløsningsretten S. 406 ff mente, at Diskontinuitetsprincippet udelukkende hvilede paa Praksis; men han lod sig overbevise af *P. J. Jørgensens* Argumentation, jfr. *Berlin* I, 1943, S. 107 f med Note 42.

indlysende. Bestemmelsen herom kan t. Eks. medføre, at et Lovforslag, som er vedtaget henimod 1. Oktober ved første og anden Behandling, maa fremsættes paany kort Tid efter og paany undergives en første og anden Behandling, hvilket kan synes at være Spild af Tid, eftersom Folketingets Medlemsbestand er uændret. Under Forhandlingerne i Forfatningskommissionen blev det imidlertid anført, at man een Gang om Aaret maatte »skære over«. Til Fordel for denne Opfattelse kan anføres, at hvis der ikke gælder et saadant Diskontinuitetsprincip, kan en endelig Folketingsbeslutning komme til at hvile paa forudgaaende Forhandlinger, der ligger flere Aar tilbage i Tiden.

Ifølge Grl. § 41, 4. Stk. er det kun Forslag, som ikke er endeligt vedtaget, der bortfalder. Arbejde, som er tilendebragt fra Folketingets Side, bevarer sin Betydning efter Valg og Rigsdagsaarets Udløb. Dette gælder t. Eks. Godkendelse af en Traktat i Medfør af Grl. § 19, en Beslutning vedrørende Statsregnskabet i Medfør af § 47, 3. Stk., en Beslutning om Rigsretstiltale i Medfør af § 16 og Valg af Anklager i Medfør af Lov om Rigsretten Nr. 100 af 16. Marts 1954 § 13, Fastsættelse af en Forretningsorden i Medfør af Grl. § 48. Noget andet er, at saadanne Beslutninger undertiden kan ændres baade af et senere Folketing og af samme Folketing, i samme eller et senere Folketingsaar. Der er t. Eks. ikke noget til Hinder for, at Folketinget trækker en Rigsretstiltale tilbage eller afskediger den valgte Anklager og vælger en anden i hans Sted. Det kan ogsaa til enhver Tid ændre sin Forretningsorden.

Ogsaa endelige Lovgivningsbeslutninger staar ved Magt. Naar et Lovforslag er vedtaget ved tredje Behandling, bortfalder det ikke paa Grund af Folketingets Fornyelse ved Valg eller ved Folketingsaarets Udløb; det kan gyldigt stadfæstes af Kongen indenfor den i Grl. § 22 fastsatte Frist af 30 Dage efter den endelige Vedtagelse.

Hvis et Lovforslag derimod ikke er endeligt vedtaget af Folketinget ved et Valg eller ved Rigsdagsaarets Udløb, mister de stedfundne Behandlinger deres Betydning.

Det omhandlede Diskontinuitetsprincip har intet at gøre med Spørgsmaalet om, hvorvidt et Lovforslag for at kunne ophøjes til Lov skal vedtages af flere Folketing, hvilket gælder om Grundlovsforslag i H. t. Grl. § 88 og efter Omstændighederne om Forslag til Ekspropriationslove i H. t. Grl. § 73, 2. Stk.

B. Folkeafstemninger.

1. Indledning.

Det er tidligere omtalt, at der i 1915 blev optaget Bestemmelser i Grundloven om Folkeafstemning ved Grundlovsændringer, men ikke Bestemmelser om Folkeafstemning vedr. almindelige Love.

En Folkeafstemning blev i 1867 afholdt paa St. Thomas og St. Jan i H. t. Traktaten af 24. Oktober s. A. om disse Øers Overdragelse til U. S. A.¹⁾ Folkeafstemningen gav Flertal for Overdragelsen; men Traktaten blev ikke ratificeret fra amerikansk Side. Ogsaa i Anledning af Konventionen af 4. August 1916 om Salg af de nævnte Øer samt St. Croix holdtes der Folkeafstemning, men denne Gang i Moderlandet, se Lov Nr. 294 af 30. Sept. 1916, jfr. Lov. Nr. 336 af 10. November s. A. Folkeafstemningen var konsultativ, med mindre mindst Halvdelen af de stemmeberettede Vælgere stemte imod Overdragelsen, i hvilket Tilfælde Regeringen skulde meddele U. S. A., at Konventionen ikke kunde ratificeres, se Lovens § 5, en Bestemmelse, som næppe var forenelig med Grundloven. Der blev stort Flertal for Salget.

I Beværterlov Nr. 129 af 15. Marts 1939 §§ 17—19 findes der Regler om Folkeafstemning i Kommunerne angaaende Beværterbevillinger og Gæstgiverbevillinger.

Bestemmelser om Folkeafstemninger som et almindeligt Led i Loves Tilblivelse indeholdes i forskellige Grundlovsforslag, som i Aarene omkring 1910 og i 1920 blev stillet af Socialdemokrater og Radikale²⁾. Initiativet til Folkeafstemning tilkom efter Forslagene et vist Antal Vælgere. Ogsaa Grundlovsforslaget af 1939 indeholdt Bestemmelser om Folkeafstemning. Initiativet var her henlagt til et Mindretal af Rigsdagens Medlemmer, alene eller med Tilslutning fra et vist Antal Vælgere.

Medens det tidligere havde været Socialdemokrater og Radikale, som særlig viste Interesse for Folkeafstemninger, var det under Forhandlingerne om Grundlovsforslaget af 1939 og senere især Konservative og Venstre, som lagde Vægt paa Indførelse af Folkeafstemninger. De Konservative og Venstre ansaa det, navnlig hvis der indførtes en Etkammerordning eller som efter Grundlovsforslaget af 1939 en Rigsdagsordning, der politisk ikke adskilte sig væsentligt fra en Etkammerordning, for nødvendigt, at der gennem Bestemmelser om Folkeafstemning

¹⁾ Se Departementstid. 1868 S. 18—24.

²⁾ Se Betænkning 1938 S. 18—20.

blev tilvejebragt en Garanti overfor et forbigaaende Rigsdagsflertal¹⁾).

Under Forhandlingerne om Grl. 1953 var det fra Begyndelsen en given Sag, at der kun kunde opnaas den fornødne Tilslutning til et Grundlovsforslag, der indeholdt Bestemmelser om Folkeafstemning. Men det var tydeligt, at Socialdemokraterne var langt mindre interesseret i Folkeafstemninger end de andre Partier. Dette viste sig navnlig under Forhandlingerne om det Antal Nejstemmer, som skulde kræves til Forkastelse af et Lovforslag eller en Lov, idet Socialdemokraterne vilde sætte Antallet af de hertil fornødne Nejstemmer højere end de andre Partier.

2. Grundlovens Bestemmelser om Folkeafstemning.

a. *Det er Lovforslag og Love, som kan undergives Folkeafstemning.* Ifølge Grl. § 42, 1. og 7. Stk. er det Lovforslag, som er vedtaget, d. v. s. endelig vedtaget, af Folketinget, samt stadfæstede Love, der kan komme under Folkeafstemning, ikke Folketingsbeslutninger af anden Art, t. Eks. Folketingets Samtykke eller Nægtelse af Samtykke i H. t. Grl. § 19 vedrørende Kongens mellemfolkelige Beføjelser eller Folketingets Beslutninger vedr. Statsregnskabet, jfr. Grl. § 47, 3. Stk.

Begrebet Lov maa i denne Forbindelse tages i formel Forstand. Ogsaa et Lovforslag eller en Lov, som er af helt konkret Indhold, t. Eks. vedrørende Ydelse af en individuel Hædersgave eller Opførelse af en Bro over Storebælt, falder ind under Bestemmelserne om Folkeafstemning. Det er ligeledes uden Betydning, om Lovsformen er nødvendig. Det kan være, at en eller anden Ordning kan træffes administrativt, men at Regeringen foretrækker en Ordning ved Lov, jfr. Lovb. om erhvervsøkonomiske Foranstaltninger Nr. 153 af 28. Marts 1951 § 15, 2. Stk.; i saa Fald er Lovforslaget og Loven undergivet Bestemmelserne om Folkeafstemning.

En foreløbig Lov, udstedt i Medfør af Grl. § 23, kan ikke ved dens Udstedelse komme til Folkeafstemning. Derimod kan det være et Spørgsmaal, om der er Adgang til at begære Folkeafstemning om den Godkendelse eller Forkastelse, som Folketinget kan

¹⁾ Christmas Møller gav dog i Betænkning 1938 S. 38 f. Udtryk for den Opfattelse, at Folkeafstemninger var særligt paakrævet. naar Rigsdagen var delt i flere Mindretal.

beslutte i H. t. Grl. § 23. Givet er det, at en Forkastelse, som jo bringer den foreløbige Lov til Ophør, ikke kan komme til Folkeafstemning, og at p. d. a. S. en Godkendelse, der sker ved Lov, kan sættes til Folkeafstemning. Godkendelsen behøver imidlertid ikke at ske ved Lov; en simpel Folketingsbeslutning er tilstrækkelig. Det maa da vistnok antages, at der er Adgang til at begære Folkeafstemning om en saadan Beslutning.

Efter Ordlyden i Grl. § 42 er det Lovforslaget eller Loven som Helhed, der kan komme til Folkeafstemning. Det maa da ogsaa antages, at der ikke kan stilles Krav om en Folkeafstemning alene vedrørende en Del af et Lovforslag eller en Lov, se derimod Grl. § 29, 2. Stk. vedr. et Tilfælde af obligatorisk Folkeafstemning, end ikke om Regeringen er enig i en saadan Begrænsning af Folkeafstemningens Emne. Men visse Bestemmelser i en Lovordning kan naturligvis udskilles til et særligt Lovforslag, der saa, ligesom den stadfæstede Lov, kan komme til Folkeafstemning.

En lang Række Lovforslag kan ikke undergives Folkeafstemning. Herom hedder det i Grl. § 42, 6. Stk.: »Forslag til Finanslove, Tillægsbevillingslove, midlertidige Bevillingslove, Statslaanslove, Normeringslove, Lønnings- og Pensionslove, Love om Meddelelse af Indfødsret, Love om Ekspropriation, Love om direkte og indirekte Skatter samt Love til Gennemførelse af bestaaende traktatmæssige Forpligtelser kan ikke undergives Folkeafstemning. Det samme gælder Forslag til de i §§ 8, 9, 10 og 11 omhandlede Love saavel som de i § 19 nævnte Beslutninger, der maatte være i Lovs Form, medmindre det for disse sidste ved særlig Lov bestemmes, at saadan Afstemning skal finde Sted. For Grundlovsændringer gælder Reglerne i § 88«¹⁾).

Disse Bestemmelser faar ifølge § 42, 7. Stk. tilsvarende Betydning, naar der er Tale om Folkeafstemning vedr. stadfæstede Love.

Undtagelserne, som hovedsagelig svarer til de Undtagelser fra Folkeafstemningsreglerne, som var fastsat i Grundlovsforslaget af 1939 § 59, 6. Stk.²⁾), er meget vidtrækkende, langt mere

¹⁾ I Folketingsudvalget var der ifølge RtId. 1952—53 B. Sp. 369 Enighed om, at Tvivl om disse Bestemmelers Rækkevidde afgøres af Formanden. Meningen kan ikke være, at Formanden *endeligt* afgør saadanne Spørgsmaal. Det kan han i alt Fald ikke i Forhold til Domstolene.

²⁾ En Fortegnelse over de i 1946—50 udkomne Love, som vilde have været omfattet af den nævnte Bestemmelse, blev udarbejdet til Brug for Forfatningskommissionen, se Betænkning S. 189.

vidtrækkende end tilsvarende Bestemmelser i andre Lande, hvor Folkeafstemninger finder Anvendelse.

Et Lovforslag eller en Lov, som i H. t. § 42, 6. og 7. Stk. ikke kan undergives Folkeafstemning, kan end ikke med Regeringens Samtykke komme til Folkeafstemning. Ej heller kan en Bestemmelse i Lovforslaget eller Loven eller en særlig Lov afgive Hjemmel for Afholdelse af decisiv Folkeafstemning, se dog den særlige Bestemmelse i § 42, 6. Stk. om de i § 19 nævnte Beslutninger.

Det kan tænkes, at et Lovforslag eller en Lov indeholder baade Bestemmelser som kan, og Bestemmelser, som ikke kan undergives Folkeafstemning. Dette er t. Eks. Tilfældet med Tjenestemandsløven, som indeholder Bestemmelser om Lønning og Pension samt Normeringsbestemmelser, jfr. dens § 46, men tillige en lang Række andre Bestemmelser vedr. Tjenestemænds retlige Status.

Vedtager Folketinget et Lovforslag af et saadant blandet Indhold, maa der kunne stilles Krav om, at Lovforslaget eller Loven i sin Helhed sættes til Folkeafstemning med en saadans sædvanlige Virkning for hele Lovforslaget eller Loven. Antager man ikke dette, vil et Folketingsflertal kunne udelukke Bestemmelser, som efter deres Indhold kan komme til Folkeafstemning, derfra ved at optage dem i et Lovforslag sammen med Bestemmelser, som efter deres Indhold falder ind under Undtagelserne i § 42, 6. Stk. Et saadant Tilfælde vil kunne komme til at foreligge, hvis der i Finanslovforslaget optages budgetfremmede Bestemmelser.¹⁾

Hvis der imidlertid ikke i Overensstemmelse med Grl. § 42, 1. Stk. fremsættes en Folkeafstemningsbegæring, vil saadanne blandede Loves Gyldighed ikke kunne anfægtes under Paaberaabelse af, at Reglerne om Folkeafstemninger er tilsidesat. Men fremkommer der en Begæring om Folkeafstemning, og tages denne Begæring ikke til Følge, maa de Bestemmelser, som efter deres Indhold ikke er undtaget fra Reglerne om Folkeafstemning, derimod ikke Lovens øvrige Bestemmelser, anses for ugyldige, saaledes at de ikke kan bringes i Anvendelse af Domstolene. Det tør antages, at Domstolene ikke i saa Henseende vil

¹⁾ Det konservative Mindretal i Landstingsudvalget udtalte, at Finanslovens Renhed som *Budget* maa fastholdes. Det er mindre træffende, naar Gennemførelse af »visse Udgifter som Tekstanmærkning« anføres som Eksempel paa Tilsidesættelse af dette Princip. Et Budget kan meget vel være udgiftsskabende.

være saa tilbageholdende, som naar der er Tale om Prøvelse af Loves materielle Forenelighed med Grundloven.

b. *Folkeafstemninger er som Hovedregel fakultative.* Bestemmelser om Ændring af Valgretsaldere og dermed Valgbarhedsaldere skal ifølge Grl. § 29, 2. Stk. altid undergives Folkeafstemning, og det samme gælder ifølge § 20, 2. Stk. om Lovforslag, hvorefter Beføjelserne, som efter Grundloven tilkommer Rigets Myndigheder, overlades til mellemfolkelige Myndigheder, dog kun hvis Lovforslaget ikke er vedtaget med et Flertal paa fem Sjettedele af Folketingets Medlemmer. Bortset fra disse Tilfælde skal og kan der kun afholdes Folkeafstemninger, naar Begæring herom fremsættes fra Folketingets Side.

En saadan Begæring kan ifølge § 42, 1. Stk. fremsættes af en Trediedel af Folketingets Medlemmer. Det kan naturligvis ogsaa være flere, endog et Flertal; men det siger sig selv, at det praktisk taget altid vil være et Mindretal, som fremsætter Begæringen. Hvis der i et af Folketinget vedtaget Lovforslag optages en Bestemmelse om, at Forslaget eller den stadfæstede Lov skal undergives Folkeafstemning, foreligger jo den fornødne Tilslutning til Ønsket om Folkeafstemning; men allerede fordi en Begæring herom ifølge § 42, 1. Stk. skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende Medlemmer, vil der formentlig ikke kunne afholdes Folkeafstemning umiddelbart i H. t. en saadan Bestemmelse. Begæringen skal fremsættes overfor Folketingets Formand og indenfor en Frist af tre Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse.¹⁾

En rettidig og iøvrigt fyldestgørende Begæring om Folkeafstemning medfører ifølge § 42, 2. Stk. som Regel, at Lovforslaget ikke kan stadfæstes af Kongen, før Folkeafstemning har fundet Sted med et for Forslaget gunstigt Udfald. En Stadfæstelse i Strid hermed vil være ugyldig. Stadfæstelse kan som Regel kun finde Sted efter Udløbet af tre Dages Fristen. En Stadfæstelse i Strid med denne Bestemmelse vil være ugyldig, hvis der foreligger eller fremkommer en rettidig og iøvrigt fyldestgørende Begæring om Folkeafstemning.

I særdeles paatrængende Tilfælde kan dog ifølge § 42, 7. Stk. et Lovforslag, som kan undergives Folkeafstemning, stadfæstes

¹⁾ Der kan være Tvivl om den nærmere Beregning af Fristen. Man bør næppe regne med 3×24 Timer, men indrømme tre fulde Søgnedage. Saaledes ogsaa m. H. t. Grl. § 73, 2. Stk.

af Kongen straks efter dets Vedtagelse, naar Forslaget indeholder Bestemmelse herom. Men Stadfæstelsen udelukker ikke Folkeafstemning, som altsaa vil komme til at angaa Spørgsmaalet om Lovens Bortfald.

Det er forudsat, at Stadfæstelse kan ske, uanset en forinden fremkommet Begæring om Folkeafstemning, og Fristen for Fremsettelse af Begæringen er som sædvanlig tre Søgnedage fra Folketingets endelige Vedtagelse.

Det maa antages, at Loven bortfalder, hvis en rettidig og iøvrigt fyldestgørende Begæring om Folkeafstemning ikke efterkommes. Det bliver en Konsekvens af § 42, 7. Stk., sidste Pkt., at Bortfaldet ikke kan regnes *ex tunc*. Hvilket senere Tidspunkt der maa regnes med, er tvivlsomt.

Grundloven indeholder ingen nærmere Bestemmelse om, hvad der forstaas ved særdeles paatrængende Tilfælde. Det maa antages, at Lovforslaget efter sit Indhold maa være af væsentlig Betydning ¹⁾, og at det maa anses for vigtigt, at Lovens Tilvejebringelse og Ikrafttræden ikke forsinkes ved en Folkeafstemning.

Hvis et Lovforslag indeholder en Bestemmelse om, at det kan stadfæstes straks efter Folketingets Vedtagelse, vil Stadfæstelsen og dermed Lovens Gyldighed ikke kunne anfægtes for Domstolene under Paaberaabelse af, at der ikke har foreligget et særdeles paatrængende Tilfælde; thi der er jo Adgang til at forlange Loven undergivet Folkeafstemning. Snarere kan der blive Tale om et Rigsretsansvar for Ministrene.

Under Grundlovsforslagets Behandling i Landstingsudvalget kom man ind paa den Betragtning, at et Flertal i Folketinget maaske, hvis der fremkom Begæring om Folkeafstemning, kunde foretrække, at Lovforslaget faldt bort. Udvalget foreslog da den Bestemmelse, som findes i § 42, 3. Stk., hvorefter Folketinget, naar der er begæret Folkeafstemning om et Lovforslag, indenfor en Frist af fem Søgnedage fra Lovforslagets endelige Vedtagelse ²⁾ kan beslutte, at Forslaget skal bortfalde.

¹⁾ Dette har man undertiden ved Udstedelse af en foreløbig Lov taget sig let, se foreløbig Lov Nr. 97 af 30. April 1929.

²⁾ Det vilde have været mere rationelt at sætte en Frist fra Folkeafstemningsbegæringens Fremkomst. Man har her maaske taget i Betragtning, at Begæringen ikke med samme Sikkerhed kan forudsættes at blive almindelig bekendt som Vedtagelsen.

Bestemmelsen er anvendelig, selvom Lovforslaget indeholder en Bestemmelse om, at det kan stadfæstes straks efter dets Vedtagelse, jfr. § 42, 7. Stk., og der er intet til Hinder for, at Stadfæstelsen for at bevare Muligheden for Omgørelse udsættes, indtil det viser sig, om der fremkommer Begæring om Folkeafstemning. Da det imidlertid drejer sig om Tilfælde, som Folketinget har anset for »særdeles paatrængende«, vil der formentlig ikke her blive truffet Vedtagelser om Lovforslagets Bortfald.

At et Lovforslag i Medfør af § 42, 7. Stk. er blevet stadfæstet af Kongen straks efter dets Vedtagelse, udelukker som foran nævnt ikke Folkeafstemning; men den stadfæstede Lov kan selvfølgelig ikke bringes til at bortfalde ved en Beslutning af Folketinget i H. t. § 42, 3. Stk. Men Folkeafstemningen maa kunne afværges ved, at Loven ophæves ved en ny Lov.

I denne Forbindelse kan man spørge, om en Lov ikke ogsaa ved at erklære et Lovforslag for bortfaldet kan afværge en begæret Folkeafstemning i Tilfælde, hvor Folketinget ikke har benyttet sig af sin Adgang til at træffe Beslutning om et Lovforslags Bortfald. Det kan jo tænkes, at et Flertal i Folketinget helst vil undgaa Folkeafstemningen, men at man ikke har naaet at faa truffet Beslutning om Lovforslagets Bortfald inden Udløbet af den gældende Frist. Spørgsmaalet maa vistnok besvares bekræftende. Folkeafstemning er nemlig ikke indrettet som et Middel, hvorved Vælgerne kan gennemføre en Lov. Dens Betydning er alene den negative, at et Lovforslag kan udelukkes fra at blive ophøjet til Lov ved kgl. Stadfæstelse. Der er jo heller intet til Hinder for, at en Lov, der er Resultatet af et Lovforslag, som har overlevet en Folkeafstemning og derefter er blevet stadfæstet, straks efter Stadfæstelsen ophæves ved en ny Lov.

Ogsaa overfor en saadan Lov og overfor en Lov, som maatte erklære et Lovforslag for bortfaldet, kan der imidlertid fremsættes Begæring om Folkeafstemning; men i Praksis vil saadanne Begæringer formentlig ikke forekomme.

c. *Folkeafstemningens Iværksættelse og Udfald.* Naar der er indgivet Begæring om Folkeafstemning vedr. et Lovforslag, og Folketinget ikke i Medfør af § 42, 3. Stk. har truffet Beslutning om Lovforslagets Bortfald, jfr. ovenfor om Muligheden for at afværge en Folkeafstemning ved en Lov, skal ifølge § 42, 4. Stk. Meddelelse om, at Lovforslaget skal prøves ved Folkeafstemning, sna-

rest tilstilles Statsministeren. Det samme gælder, naar der indgives Begæring om Folkeafstemning vedr. et Lovforslag eller en Lov i H. t. § 42, 7. Stk. Det maa paahvile Folketingets Formand at give denne Meddelelse, som først kan gives, naar den i § 42, 3. Stk. fastsatte Frist af fem Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse er udløbet.

Statsministeren lader derefter Lovforslaget eller Loven¹⁾ bekendtgøre med Meddelelse om, at Folkeafstemning vil finde Sted. For at sikre Vælgernes Adgang til at sætte sig ind i Lovforslaget eller Loven er det fastsat, at Folkeafstemningen tidligst maa finde Sted tolv Søgnedage fra Bekendtgørelsen. For at sikre, at Folkeafstemningen ikke forhales, er det fastsat, at den skal finde Sted senest atten Søgnedage efter Bekendtgørelsen, hvorved dog bemærkes, at der ikke gælder nogen bestemt Frist, inden hvilken Bekendtgørelsen skal finde Sted.

Nærmere Regler om Folkeafstemninger fastsættes ifølge § 42, 8. Stk. ved Lov. Saadanne Bestemmelser er givet i Lov om Valg til Rigsdagen Nr. 171 af 31. Marts 1953 §§ 66—74, hvortil henvises. Ifølge § 71, 3. Stk. foretages Afstemningen i Overensstemmelse med Reglerne ved Valg til Folketinget med de Afvigelser, som er fastsat i de nævnte Paragraffer. Afstemningen er her efter hemmelig. I Grundloven er det ikke udtrykkelig fastsat, at Afstemningen skal være hemmelig, idet Bestemmelsen i § 31, 1. Stk. kun taler om Valg af Folketingets Medlemmer. At Afstemningen skal være hemmelig, tør dog vistnok anses for forudsat i Grundloven. En Analogi fra § 31, 1. Stk. maa ogsaa kunne drages.

Stemmeretten udøves ved personligt Møde, jfr. § 71, 1. Stk., der ukorrekt gentager Bestemmelsen i § 35, 3. Stk. om, at »Valgretten« udøves ved personligt Møde. Ifølge § 72 kan Stemmeretten dog udøves ved Indsendelse af Stemmeseddel efter Reglerne i §§ 55—65, d. v. s., i de samme Tilfælde som ved Valg. De, der ved Sygdom er forhindret i at give personligt Møde, har her efter ingen Adgang til at indsende Stemmesedler, hvilket er noget paafaldende²⁾ i Betragtning af, at syge havde Adgang til at indsende Stemmeseddel ved Afstemningen om Grundlovsforslaget, se Lov Nr. 50 af 25. Marts 1953 § 14. Man har til Fordel

¹⁾ Dennes Bekendtgørelse i Lovtidende kan næppe anses for fyldestgørende.

²⁾ Jfr. Statsvetenskaplig tidskrift 1954 S. 425 ff.

for Reglerne om syges Adgang til at deltage i Grundlovsafstemningen anført, at de syge i modsat Fald paa Grund af 45 %-Regelen ligesom andre Udeblivere vilde komme i Betragtning som Nejstemmer. Men ved Folkeafstemninger om Lovforslag og Love vil syge, der ikke kan deltage, oftest praktisk taget faa samme Indflydelse paa Udfaldet, som de, der har stemt Ja. Dette bliver en Følge af, at der til Forkastelse af et Lovforslag eller en Lov kræves ikke blot et Flertal af de i Afstemningen deltagende Folketingsvælgere, men tillige, at 30 % af samtlige Folketingsvælgere har stemt imod. Da det nemlig bl. a. efter de foreliggende Erfaringer om Afstemningsdeltagelsen i Svejts og U. S. A. maa antages, at Deltagelsen praktisk taget aldrig vil komme op paa over 60 %, vil Afstemningens Resultat komme til at bero paa, om Lovforslagets eller Lovens Modstandere kan mønstre 30 % af de stemmeberettigede og ikke paa, om der ved Afstemningen er Flertal for eller imod.

Lovforslaget bortfalder ifølge § 42, 5. Stk. som foran nævnt, hvis et Flertal, dog mindst 30 % af de stemmeberettigede, har stemt imod, og det tilsvarende gælder ifølge § 42, 7. Stk., naar en Lov har været til Folkeafstemning. Lovforslagets Bortfald betyder, at det ikke kan stadfæstes af Kongen. Lovens Bortfald betyder, at den ophører at gælde. Dette sker uden Kongens Medvirken, medens det jo ellers er Reglen, at en Lov kun kan ophæves ved en ny Lov, altsaa under Kongens Medvirken.

Medens der ikke i Grundloven er givet noget Paabud om Bekendtgørelse af Resultatet ved Afstemninger om Lovforslag, bestemmes det i § 42, 7. Stk., at en Lovs Forkastelse ved Folkeafstemning skal kundgøres af Statsministeren uden unødigt Ophold og senest 14 Dage efter Folkeafstemningen, samt at Loven er bortfaldet fra Kundgørelsesdagen. Forkastelse har saaledes ikke tilbagevirkende Kraft. Da Bortfaldet ikke beror paa en Lov, finder Bestemmelserne i Lov af 25. Juni 1870 om Udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende ikke Anvendelse. Men der kan ikke være noget til Hinder for, at Bekendtgørelse om Lovens Bortfald indrykkes i denne Tidende, hvilket vil være det bedste i Betragtning af, at Loven ved dens Tilblivelse vil være blevet bekendtgjort her.

d. *Prøvelse af Folkeafstemningers Lovlighed.* Medens det i Grl. § 33 er bestemt, at Folketinget selv afgør Gyldigheden af

sine Medlemmers Valg, indeholder Grundloven ingen Bestemmelse om Prøvelse af Folkeafstemningers Lovlighed og Gyldighed. Spørgsmaal om Ugyldighed af en Folkeafstemning vil iøvrigt opstaa langt sjældnere end Spørgsmaal om Ugyldighed af et Valg; men Spørgsmaal om Ulovligheder vil hyppigt kunne rejses og frembyde sig til Prøvelse.

Ifølge Valglovens § 73, 2. Stk. skal Klager over Folkeafstemninger gennem Indenrigs- og Boligministeriet indgives til Folketinget inden Ugedagen efter Afstemningen. Det er her forudsat, at Folketinget træffer Afgørelsen i Klagesager, hvilket maa anses for foreneligt med Grundloven.

Det er imidlertid ikke principielt udelukket, at Domstolene præjudicielt tager Stilling til begaaede Ulovligheder vedr. en Folkeafstemning og til dens Udfald. Hvis det t. Eks. godtgøres, at et Flertal, som udgør 30 % af Vælgerne, har stemt imod, medens Folketinget har fastslaaet det modsatte, maa Domstolen undlade at bringe Loven til Anvendelse.

C. Kongens Del i den lovgivende Magt.

1. *Indledning.*

I Svejts er Regeringen, d. v. s. Forbundsraadet, uden Del i den lovgivende Magt, idet Love bliver til alene ved Beslutning af Forbundsforsamlingen, dog med Adgang til Folkeafstemning; men i Almindelighed har baade i Republikker og Monarkier Statschefen i H. t. Forfatningen en vis større eller mindre Del i Lovgivningsmagten. Ofte siger man saa, at Statschefen har »Veto«, d. v. s. Ret til at sige Nej, til at forbyde. Der sondres mellem absolut og suspensivt Veto. Ved det sidste forstaas i Reglen ikke en Beføjelse til blot at udsætte en Lovs endelige Tilblivelse eller Ikrafttrædelse. Forskellen mellem de to Slags Veto er den, at medens det absolutte Veto er en efter Forfatningen uovervindelig Hindring, er det suspensive Veto en Hindring, som kan overvindes ved en eller flere ny Vedtagelser af Folkerepresentationen eller ved en Folkeafstemning. Da saadanne ny Behandlinger tager en vis Tid, virker det suspensive Veto, selv hvor det overvindes, udsættende. I Monarkier er det forfatningsmæssige Veto oftest absolut, i Republikker oftest suspensivt.

Det suspensive Vetos Effektivitet beror paa, om der stilles større eller mindre Krav til de Vedtagelser, hvorved det kan overvindes. I saa Henseende findes der meget forskellige Ordninger. Svagt er den franske Præsidents Veto ifølge Forfatningsloven af 16. Juli 1875 § 7 og Forfatningen af 1946 § 36; han kan efter disse Bestemmelser kun forlange, at Kamrene skal underkaste Loven en ny Behandling. Denne Beføjelse er blevet bragt i Anvendelse under Forfatningen af 1946, aldrig under Forfatningen af 1875. Den norske Konges Veto kan derimod kun overvindes ved uforandrede Vedtagelser af to ordentlige Storting sammensat ved to paa hinanden følgende Valg og indbyrdes adskilt ved mindst to mellemliggende ordentlige Storting, se Grundlovens § 79. Kongens Veto blev sidste Gang anvendt mod Konsulatsloven af 1905. I U. S. A. kræves der til Vedtagelse af en Lov, som Præsidenten har sendt tilbage til Kongressen, to Tredjedeles Flertal i begge Huse¹⁾. Vetoretten er blevet benyttet i ret stor Udstrækning, og det er ret sjældent, at Kongressen har overvundet Præsidentens Modstand.

Hvis Statschefen som i U. S. A. i det hele udøver sin Mynighed personlig, uden nogen Nødvendighed for Ministerkontrasignatur, vil dette ogsaa gælde om hans Vetoret, og selv hvor Statschefens Beslutninger kun bliver gyldige, naar de kontrasigneres af en Minister, vil han efter Forfatningen kunne udøve sin Vetoret rent personlig, f. s. v. der hertil kun kræves Passivitet overfor Folkerepræsentationens Lovbeslutninger. Men navnlig under parlamentarisk Regeringsskik er Vetospørgsmaalet blevet et almindeligt Regeringsanliggende, saaledes at Statschefens personlige Veto er uden praktisk Betydning.

Det er ingenlunde saadan, at Statschefens eller Regeringens faktiske Indflydelse paa Lovgivningen er større, hvor Forfatningen hjemler et absolut Veto, end hvor der kun er suspensivt Veto. I Norge, hvor Kongen allerede efter Grundloven i dens første Skikkelse kun havde suspensivt Veto, var dette i Unionstiden af stor praktisk Betydning²⁾, idet Kongen nægtede

¹⁾ Ved Siden af det udtrykkelige Veto kan Præsidenten anvende et »Lomme-Veto«. Dette sker ved, at han forholder sig passiv overfor en Lov, som da bortfalder, hvis Kongressen hjemsendes indenfor 10 Dage. Se nærmere Ogg and Ray S. 374 ff.

²⁾ Se Castberg I S. 463 ff., Andenæs S. 168 ff., jfr. Rigsfors. Sp. 2301.

at stadfæste en Ottendedel af de ham forelagte Love. Ogsaa i U. S. A. har det suspensive Veto haft stor praktisk Betydning. I England og Danmark, hvor Kongen har absolut Veto, er Veto-retten ikke blevet udøvet siden henholdsvis 1707 og 1865. I den grundlovgivende Rigsforsamling blev det fra flere Sider fremhævet, at et suspensivt Veto maatte antages at ville faa større Betydning end et absolut¹⁾.

Endelig er det i vore Dage ikke ved den negative Vetoret, men ved den positive Forslagsret og Regeringens hele Ledelse af Folkerepræsentationen, at den har Indflydelse paa Lovgivningen, undertiden i en saadan Grad, at Folkerepræsentationen næsten kun udøver en Vetoret overfor Regeringen.

2. Kongens Vetoret i H. t. Grundloven.

Grundlovsudkastet af 1848 §§ 3 og 28 forudsatte klart, i Overensstemmelse med allerede Monrads Udkast, det absolutte Veto. Man fulgte altsaa ikke paa dette Punkt det norske Forbillede. Baade de politiske Ledere og Befolkningen²⁾ havde i det hele taget den Opfattelse, at Kongen under den kommende Forfatning ikke blot formelt skulde være Statens Overhoved, men tillige have en virkelig Magtstilling i Statsstyret. I Grundlovs-komiteen enedes man om, at det absolutte Veto skulde finde tydeligere Udtryk end i Udkastet. De Medlemmer af Rigsforsamlingen, som kun vilde have et suspensivt Veto, begrundede oftest dette med, at et suspensivt Veto maatte antages at ville faa større Betydning end et absolut³⁾.

Bestemmelsen om Kongens Stadfæstelse af Love fik i Grundlovs-komiteen en Formulering, som bibeholdtes indtil Grl. 1953: »Kongens Samtykke udfordres til at give en Rigsdagsbeslutning Lovskraft«, Grl. 1920 § 24, 1. Pkt. I Grl. 1953 § 22, 1. Pkt. hedder

¹⁾ Se Rigsfors. Sp. 2292, 2299, 2301—03.

²⁾ Se herom Udtalelser i Rigsfors. af *Barfod* Sp. 2289 f., *Schiern* Sp. 2290, *Ræder* Sp. 2300, *With* Sp. 2301, *I. A. Hansen* Sp. 2302 (»Alle de Folk, de simple Folk, som jeg har forklaret min Mening ... have sagt: vi ville, at Kongen skal have det Veto, hvorved han faar den største Magt«).

³⁾ Se Sp. 2292, 2299, 2301—03. Et Forslag om suspensivt Veto forkastedes med 99 Stemmer mod 10, Sp. 3271 f.

det: »Et af Folketinget vedtaget Lovforslag faar Lovkraft, naar det senest 30 Dage efter den endelige Vedtagelse stadfæstes af Kongen.« Det fremgaar klart af Bestemmelsen, at Kongen blot ved sin Passivitet kan forhindre, at Folketingsbeslutningen bliver til Lov.

Det følger af Grl. § 17, 2. Stk., at Kongens Stadfæstelse af Love maa ske i Statsraadet. Paa et tidligere Sted er det oplyst, at Stadfæstelsen i Praksis ofte sker uden forudgaaende Statsraadsbehandling med Forbehold af senere Bekræftelse (»Korroboration«). Stadfæstelsen sker ved, at Kongen sætter sit Navn under det af Folketinget vedtagne Lovforslag, som forud vil være medunderskrevet af en Minister, jfr. Grl. § 14, 3. og 4. Pkt.; men Grundloven er ikke til Hinder for, at Stadfæstelsen meddeles paa anden Maade, f. Eks. i Statsraadsprotokollen, naar blot det sker skriftligt med Ministerkontrasignatur.

Naar Lovgivningsmagten er hos Kongen og Folketinget i Forening, saaledes at Loven bliver til ved Kongens og Folketingets overensstemmende Beslutninger, er det en naturlig Følge heraf, at de to Beslutninger ikke maa være for langt adskilt i Tid, hvilket, da Folketingets Beslutning kommer først, fører til, at Kongens Stadfæstelse maa gives nogenlunde hurtigt efter Folketingsbeslutningen¹⁾. Denne Betragtning har været saa tungtvejende, at det under Junigrundloven, skønt den ikke satte nogen Frist, se derimod Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 45 og Grundlov af 18. November 1863 første midlertidige Bestemmelse, blev antaget, at Stadfæstelsen maatte ske inden næste ordentlige Rigsdagssamling. Ved Grl. 1866 indførtes den Regel, som var gældende indtil Grl. 1953, at Stadfæstelsen maa ske inden næste Rigsdagssamling, jfr. Grl. 1920 § 24, 3. Pkt. Ifølge Grl. 1953 § 22, 1. Pkt. er Fristen som foran nævnt 30 Dage fra Folketingets endelige Vedtagelse. Af Bestemmelsens Formulering fremgaar det, at Bestemmelsen er ikke blot instruktorsk. En Stadfæstelse efter Fristens Udløb kan ikke ophøje Folketingsbeslutningen til Lov. Det kan næppe antages, at Bekræftelsen i Statsraadet, naar Stadfæstelse er meddelt uden Statsraadsbehandling, behøver at ske

¹⁾ Ferdinand VII stadfæstede i 1830 ved en »pragmatisk Sanktion« et af de spanske Kortes i 1789 vedtaget Lovforslag, som ved at ophæve den »saliske Lov« gav Kvinder Arveret til Tronen, idet han herved aabnede Adgang til Tronen for sin Datter, den senere Isabella II.

indenfor den nævnte Frist¹⁾, i alt Fald ikke i Tilfælde, hvor Stadfæstelsen uden Statsraadsbehandling dækkes af den bestaaende Sædvane²⁾.

I Forbindelse med den almindelige Bestemmelse om Kongens Stadfæstelse af Lovforslag erindres, at et Lovforslag om Ekspropriation, naar en Tredjedel af Folketingets Medlemmer kræver Stadfæstelsen udsat i H. t. Grl. § 73, 2. Stk., først kan stadfæstes af Kongen, naar det er vedtaget af to Folketing. I dette Tilfælde maa 30 Dages Fristen regnes fra den anden Folketingsvedtagelse. Stadfæstelse af Grundlovsforslag og almindelige Lovforslag, der har været til Folkeafstemning, maa efter en Analogi fra Grl. § 22 ske senest 30 Dage efter Folkeafstemningen.

Grundloven indeholder ingen særlige Bestemmelser om Loves Udfærdigelse. Denne falder sammen med den ved Kongens Underskrift givne Stadfæstelse. I andre Landes og navnlig tysk Statsret har man udviklet en Teori om Loves »Promulgation«, hvorved forstaas den efter en for alle bindende Konstatering af Lovens forfatningsmæssige Tilblivelse eller tillige dens materielle Overensstemmelse med Forfatningen stedfindende Udfærdigelse af Loven. Et saadant Promulgationsbegreb har ingen Hjemmel i dansk Statsret.

Derimod bestemmes det i Grl. § 22, 2. Pkt., at Kongen befaler Loves Kundgørelse, jfr. Grl. 1849 § 29, 2. Pkt. og Grl. 1866, 1915 og 1920 § 24, 2. Pkt. Denne Grundlovsbestemmelse, som ikke efterleves paa den Maade, at Kongen udsteder en Kundgørelsesbefaling vedr. hver enkelt Lov, fastslaa den vigtige Grundsætning, at alle Love skal bekendtgøres for Borgerne, og forudsætter, at ingen Lov kan bringes i Anvendelse af Myndighederne overfor Borgerne, forinden den er bekendtgjort. Vedrørende Loves Bekendtgørelse henvises iøvrigt til min Dansk Forvaltningsret³⁾.

¹⁾ Anderledes *Berlin* II S. 27 f.

²⁾ Jfr. ovenfor S. 186 f.

³⁾ Systematisk havde det været heldigere, om Emnet var blevet behandlet paa dette Sted; men der er dog næppe Grund til at forny Fremstillingen.

KAPITEL VIII

FINANSLOVEN

I. INDLEDNING

1. Budgettets Nødvendighed og Betydning.

De fleste økonomiske Foretagender af nogen Betydning opstiller periodiske, sædvanligvis aarlige Regnskaber, der udviser Virksomhedens Driftsresultater, dens Indtægter og Udgifter og derigennem dens Overskud eller Underskud i det forløbne Tidsrum, samt Virksomhedens Status, dens Aktiver og Passiver, ved Periodens Begyndelse og Slutning. Et saadant Regnskab kan bl. a. danne et Grundlag for Antagelser og Forudsigelser om Virksomhedens fremtidige økonomiske Forløb. Det er derimod indenfor det private Erhvervsliv ret sjældent, at saadanne Antagelser finder et systematisk, talmæssigt Udtryk gennem Opstilling af et Budget, bortset fra de Rentabilitetsberegninger, som finder Sted ved Foretagenders Paabegyndelse eller Erhvervelse.

Ogsaa Staten, som nu til Dags overalt er Samfundets største økonomiske Foretagende, betjener sig af aarlige Regnskaber. Aflæggelse af et saadant aarligt Statsregnskab er forudsat i Grl. § 47 og udtrykkelig paabudt i Lovb. om Statens Regnskabsvæsen og Revision Nr. 178 af 21. Maj 1937 § 3. Men derhos anses et Budget indeholdende — som det hed i de tidligere Grundlove — et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter efter moderne Opfattelse for et nødvendigt Led i et velordnet Statsstyre.

Et Statsbudget er for det første nødvendigt for ethvert samlet Overblik over og enhver samlet Ledelse af Statens omfattende og vidt forgrenede Økonomi. Dette er særlig klart m. H. t. Statens Udgifter. En Ordning, hvorefter Personellet indenfor Forvaltningens forskellige Omraader og Instanser kunde disponere over Statens Midler uden at være bundet af eller maaske endog

uden Vejledning i almindelige Forskrifter, maatte, uanset at de fleste af Statens Udgifter er lovbestemte eller endog tjener til Opfyldelse af Retskrav, føre til Uorden og Sløseri. Hvad angaar Statens Indtægter, kunde man sige, at naar disse ikke beror paa Budgettet, har Forvaltningen kun at foretage Oppebørselen i H. t. de for vedkommende Indtægt gældende Bestemmelser; men et Indtægtsbudget er paakrævet, for at det gennem en Sammenligning af Indtægter og Udgifter kan afgøres, om der er Anledning til ved ny Skattepaalæg at forøge eller ved Skattelettelser at formindske Statens Indtægter, eller til en Ændring af Udgifterne.

Naar et Budget er mere nødvendigt for Staten end for private Foretagender, skyldes dette dog særligt, at Statens Økonomi har en mere vilkaarlig Karakter end private Foretagenders Økonomi. Dette kommer af, at Statens Udgifter og Indtægter i høj Grad har et politisk Præg. De politiske Anskuelser og Magtforhold bliver afgørende for Opstillingen af Statsformaal med økonomiske Konsekvenser for Statskassen, afgørende for, om der skal anvendes større eller mindre Beløb i det eller det Øjemed, og for, om der skal tilstræbes Balance eller endog Overskud, eller man skal affinde sig med, maaske endog tilstræbe et Underskud.

Et Statsbudget, der offentliggøres, er dernæst en Forudsætning for, at Finansstyret fuldtud kan blive gjort til Genstand for politiske Drøftelser i Befolkningen. Saadanne Drøftelser kan endog have Betydning under et enevældigt Styre; i Provinsialstænderne fremsattes der med Henblik herpaa Krav om fuld Offentlighed i Finansstyrelsen¹⁾. Under et demokratisk Statsstyre er det en Selvfølge, at Finansstyret maa kunne gøres til Genstand for saadanne politiske Drøftelser. Et offentliggjort Statsregnskab vil i saa Henseende være utilstrækkeligt, fordi det kun vedrører Fortiden.

Endelig er det ved Hjælp af Budgettet, at Folkerepræsentationen faar Herredømme over Finansstyret. Ja, Folkerepræsentatio-

¹⁾ Efter at Regeringen i 1842 havde nægtet at opfylde Stændernes Krav om Forelæggelse af Finansbudgetter, henviste den til, at de havde fuld Lejlighed til at skaffe sig Kundskab om Finansforvaltningen gennem Budgetter, Normalreglementer og Statsregnskaber, se Reskr. af 11. April 1841, jfr. *Hans Jensen* II S. 137.

nens Finansmagt kan endog benyttes og er, som det senere vil ses, ofte blevet benyttet til Opnaelse af politiske Formaale, som ligger udenfor Finansstyret. For Danmarks Vedkommende kan nævnes, at Venstres Kampmiddel for Gennemførelse af den parlamentariske Regeringsskik var Nægtelse af Finansloven.

I nyere Tid og navnlig efter den økonomiske Verdenskrisens Udbrud i 1929 er Finanspolitikken i Teori og Praksis i vidt Omfang indgaaet som et betydningsfuldt Led i den almindelige Konjunktur- og Beskæftigelsespolitik, idet man navnlig har faaet Øje for, at det offentliges Udgifter, Skatteudskrivning og Laaneoptagelse i høj Grad paavirker Indkomster, Efterspørgsel og Beskæftigelse i Samfundet. Dermed er Budgetlægningen, navnlig f. s. v. angaar Statsbudgettet, kommet ind under ny Synspunkter.

I den ældre Budgetlære stilledes der Krav om Balance mellem Indtægter og Udgifter paa Driftsbudgettet¹⁾. Dette Princip fører i en Depressionstid til Skatteforhøjelser og Udgiftsbesparelser. Herved nedsættes imidlertid Borgernes Indkomster og Forbrug, hvorved den økonomiske Depression forstærkes, hvilket atter, hvis Kravet om Balance paa Budgettet fastholdes, nødvendiggør ny Skatteforhøjelser og Udgiftsbesparelser.

Den nyere Finanspolitik paapeger her overfor, at et Overskudsbudget under en økonomisk Depression bidrager til at fastholde eller forøge Samfundsmedlemmernes Indkomster og Efterspørgsel efter Varer og Tjenesteydelser og derigennem til at fastholde eller fremkalde økonomisk Aktivitet og til Bekæmpelse af Arbejdsløshed. Omvendt vil under en Højkonjunktur et Overskudsbudget formindske Samfundsmedlemmernes Indkomster og Efterspørgsel og derved gennem den Bremse, som lægges paa Produktion og Beskæftigelse, formindske Faren for inflatoriske Løn- og Prisstigninger²⁾.

¹⁾ Jfr. *Jeze, Finances, 1922, S. 18, 60* («... *il est d'importance capitale qu'un seul et même ministre centralise tous ces tableaux, les contrôle et assure l'équilibre budgétaire. C'est ce ministre qui sera chargé de défendre vigoureusement devant les Chambres l'équilibre budgétaire...* il faut un *Ministre de l'Équilibre budgétaire...*»), 64, 145, 155, *Bjarne S. 139 ff* og 222 f. Ifølge det norske Bevillingsreglement skal Statsbudgettet opgøres saaledes, at Driftsindtægterne mindst dækker Driftsudgifterne med Tillæg af Afdrag paa faste Statslaan, jfr. *Castberg II S. 108*.

²⁾ Jfr. *Økonomiske Efterkrigsproblemer. Betænkning afgivet af Finansministeriets Udvalg af 30. Januar 1943, 1. Del 1945, S. 118—140,*

2. Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove.

Grl. 1849 indeholdt ingen Bestemmelser om Afholdelse af Udgifter, som ikke var bevilget paa den aarlige Finanslov; men allerede i den anden Rigsdagssamling maatte man vedtage en Tillægsbevillingslov ¹⁾ for det første Finansaar. I Fællesforfatningerne af 1855 og 1863 var der derimod, henholdsvis i § 54 og 58, givet Kongen en vis Hjemmel til, naar Rigsraadet ikke var samlet, at afholde ikke bevilgede Udgifter, og en tilsvarende Bestemmelse indeholdtes i Forslaget til Grl. 1866 § 49. Denne Bestemmelse blev imidlertid ikke gennemført; men til Gengæld optoges der i Grundloven udtrykkelig Hjemmel for Tillægsbevillingslove. Saadanne har ogsaa i de senere Grundlove udtrykkelig Hjemmel.

Endskønt den Situation, at Rigsdagen ikke havde tilendebragt Behandlingen af Finanslovsforslaget før Finansaarets Begyndelse, navnlig paa Grund af Uenighed mellem Tingene, i høj Grad var forudset under Forhandlingerne om Grl. 1866, indeholdt Grl. 1866 ikke — saalidt som Grundlovsforslaget — Bestemmelser, der tog Sigte paa dette Tilfælde, som iøvrigt havde foreligget allerede i den første Rigsdagssamling efter Grl. 1849, da Finansloven først vedtoges sidst i Juni Maaned 1850. Man greb dengang til den Udvej at vedtage en Lov af 26. Marts 1850 om foreløbig Indtægts- og Udgiftsbevilling, indtil Finansloven for Finansaaret 1850—51 er vedtaget, og denne Udvej var ogsaa senere hen blevet benyttet. Der kunde da have været al Anledning til i Grl. 1866 at skabe Hjemmel for en saadan foreløbig Ordning, som jo ikke kan siges at fyldestgøre Kravet om en Finanslov. Ogsaa i Tiden efter Grl. 1866 benyttede man sig imidlertid af foreløbige Bevillingslove; men først efter de haarde Erfaringer, som indhøstedes i Provisoricaarene, blev der i Grl. 1915 § 47 indsat en Bestemmelse, som gjorde det til en Pligt for Regeringen at forelægge Forslag til en midlertidig Bevillingslov af et nærmere angivet Indhold.

¹⁾ Lov af 27. Marts 1851, jfr. *Albert Olsen* S. 121 f.

En midlertidig Bevillingslov skulde imidlertid ligesom Finansloven vedtages af Rigsdagens to Ting. Kunde Tingene hverken komme overens om en Finanslov eller en midlertidig Bevillingslov, fandtes der ingen grundlovmæssig Udvej for Tilvejebringelse af Hjemmel for Statshusholdningen. Tidligere havde Regeringen i saadanne Situationer med paastaaet Hjemmel i Grl. 1866 § 25 udfærdiget provisoriske Bevillingslove, endda gennem et langt Tidsrum; men denne Udvej kunde i alt Fald ikke nu benyttes, jfr. Grl. 1915 og 1920 § 48.

II. BEVILLINGSLOVES TILBLIVELSE

1. *Budgettet fastsættes ved Lov.* I Tilslutning til Sondringen mellem Love i materiel Forstand og Love i formel Forstand har man indgaaende diskuteret, om Budgettet efter sit Indhold bør opfattes som en Lov i materiel Forstand. Hele dette Spørgsmaal er kun af ringe praktisk og teoretisk Interesse, og det er i alt Fald metodisk urigtigt at tillægge Slutninger ud fra den ene eller den anden Opfattelse i saa Henseende positivretlig Betydning. Derimod er Spørgsmaalet om Budgettets Tilblivelse, Spørgsmaalet om Budgettet i formel Forstand er en Lov, af stor Interesse.

Medens Budgettet i Sverige ¹⁾ og Norge ²⁾ tilvejebringes ved en Rigsdagsbeslutning, der ikke kræver kongelig Stadfæstelse og i det hele ikke har Karakter af en Lovbeslutning, er Budgettet i H. t. den danske Grundlov efter sin Tilblivelse en Lov. Om Behandlingen af Budgetforslag gælder tilmed, bortset fra § 41, 3. Stk. og § 42, 6. Stk., de samme Regler, som naar Talen er om almindelige Lovforslag. Tidligere skulde Forslag til Finanslove og andre Bevillingslove fremlægges først i Folketinget, hvilket sikrede Folketinget Hovedindflydelsen paa Budgettet.

2. *Finanslovforslaget.* 1°. *Initiativet.* Grundlovens § 45, 1. Stk., der anvender den passive Sætningsform: »Forslag til Finanslov fremsættes . . .«, angiver ikke, hvem der her har Lovinitiativet. F. s. v. kunde man henholde sig til Grl. §§ 21' og 41. Regerings-

¹⁾ I Tilfælde af Uenighed mellem Kamrene tilvejebringes Rigsdagens Beslutninger her ved en fælles Afstemning, jfr. R. O. § 65.

²⁾ Bevillingsbeslutningerne træffes i plenum, jfr. *Castberg* II S. 107 f.

initiativet er dog givet forudsat i § 45, 1. Stk., saa meget mere som der ifølge Bestemmelsen bestaar en Pligt til Fremsættelse af Finanslovsforslaget, og det er utænkeligt, at en saadan Pligt skulde paahvile andre end Regeringen. Denne Regeringens Pligt til at fremsætte Forslag til Finansloven udelukker formentlig det private Initiativ, som heller ikke her vilde kunne praktiseres. Derimod er der intet til Hinder for, at der fra Folketingets Side stilles Ændringsforslag til Finanslovsforslaget. Fremmed Budgetret udelukker undertiden, at der fra Folkerepræsentationens Side stilles Forslag om Forhøjelse af Udgifter eller Nedsættelse af Indtægter¹⁾; men en saadan Regel gælder ikke hos os²⁾.

2°. *Tiden for Folketingets Behandling af Finanslovsforslaget i Forhold til Finansperioden.* Finanslovene indeholder aarlige Overslag, som tager Sigte paa Fremtiden. Det er da indlysende, at Finanslovens Tilvejebringelse bør ligge saa nær som muligt op ad Finansperiodens Begyndelse; thi jo længere ude i Fremtiden den Finansperiode ligger, som Overslaget angaar, des vanskeligere er det at forudse de økonomiske Tilstande og Begivenheder, som maa lægges til Grund for Overslaget. P. d. a. S. maa der naturligvis levnes Folketinget den fornødne Tid til Behandling af Finanslovsforslaget.

Den herefter fornødne Tilpasning mellem Finansperiodens Begyndelse og Tiden for Rigsdagens Behandling af Finanslovsforslaget var ikke fastlagt i de tidligere Grundlove, som fastsatte Finansperiodens Længde til et Aar uden nogen kalendarisk Bestemmelse af Aarets Begyndelse. Derimod indeholdt Grundlovene en Bestemmelse vedrørende Begyndelsestidspunktet for Folketingets Behandling af Finanslovsforslaget, idet Forslag til

¹⁾ Saaledes principielt i England, jfr. *Jeze*, Finances S. 61. I Frankrig har man af Bestemmelsen i Forfatningsloven af 24. Februar 1875 Art. 8, hvorefter finansielle Love først skal fremsættes for og vedtages af Deputeretkammeret, villet udlede, at Senatet ikke kunde vedtage Forhøjelser af Udgifter og Skatter. Ifølge den franske Forfatning af 27. Oktober 1946 Art. 17 er der en Begrænsning i Adgangen for Medlemmerne af Nationalforsamlingen til at foreslaa Forøgelse af de foreslaaede Udgifter eller ny Udgifter, jfr. *Laufenburger* S. 61 f.

²⁾ Det har været hævdet, at hverken Medlemmer eller Finansudvalget burde foreslaa Udgiftsforhøjelser. jfr. *Albert Olsen* S. 219 og *Troels G. Jørgensen*, A. F. Krieger som Jurist S. 77 f, *Povl Bagge*, D. G. Monrads Statstanker S. 100 f.

Finansloven skulde fremlægges paa hver ordentlig Rigsdag, straks efter at samme var sat. Da den ordentlige Rigsdag skulde sammentræde i Begyndelsen af Oktober, dersom Kongen ikke havde indkaldt den til at møde forinden, og da Finansaaret i H. t. kgl. aabent Brev af 5. Juni 1849 regnes fra 1. April til 31. Marts, havde Rigsdagen ca. et halvt Aar til Behandling af Finanslovsforslaget. Under Forhandlingerne om Grl. 1953 var man opmærksom paa, at det vilde være en Fordel, om Tidspunktet for Finanslovsforslagets Fremsættelse kunde udskydes, idet en tilsvarende Udskydelse af Forslagets Udarbejdelse vilde give en forøget Mulighed for at forudse de økonomiske Tilstande og Begivenheder, som maa lægges til Grund for Forslaget. P. d. a. S. maatte der sikres Folketinget den fornødne Tid til Behandling af Finanslovsforslaget.

Resultatet af Overvejelserne blev Grl. § 45, 1. Stk., hvorefter Forslag til Finanslov for det kommende Finansaar skal fremsættes for Folketinget senest fire Maaneder før Finansaarets Begyndelse. Da Finansaaret som foran nævnt begynder 1. April, skal altsaa Finanslovsforslaget fremsættes senest 1. December ¹⁾). Hvis det kgl. aabne Brev af 5. Juni 1849 ændres, saaledes at Finansaarets Begyndelse sættes til en anden Dato, forrykkes tilsvarende det Tidspunkt, inden hvilket Finanslovsforslaget skal fremsættes. En saadan Ændring kan formentlig kun ske ved Lov, idet mange Love forudsætter, at Finansaaret gaar fra 1. April til 31. Marts.

3°. *Finanslovsforslagets Udarbejdelse og Opstilling.* Finanslovsforslaget udarbejdes i Finansministeriet ²⁾), som under den tidligere Ordning allerede i Maj-Juni anmodede de andre Ministerier og forskellige under Finansministeriet hørende Myndigheder om at indsende Bidrag til Finanslovsforslaget for det kommende Finansaar, jfr. Statsministeriets Cirk. Nr. 88 af 16. Juli 1930 om Chefernes Tilsyn med bl. a. Budgetlægningen. Tidspunktet for Indsamling af saadanne Bidrag skulde nu kunne sættes senere; i 1954 er Anmodningen dog udsendt i Slutningen af Maj, men med en lidt senere Frist. At Udarbejdelsen af Finanslovsforslaget saaledes dog maa paabegyndes henimod 10 Maaneder før Finans-

¹⁾ Ifølge Grundlovsforslaget af 1939 § 40 skulde Finanslovsforslaget fremsættes senest den 15. Januar.

²⁾ Jfr. *Bjarne* S. 217 ff.

aarets Begyndelse, vanskeliggør naturligvis Arbejdet. Dette maa i vid Udstrækning baseres paa tidligere Aars Regnskaber. Den ny Bestemmelse i Grl. § 47, 1. Stk., hvorefter Statsregnskabet skal fremlægges for Folketinget senest 6 Mdr. efter Finansaarets Udløb, sikrer i Forbindelse med den senere Fremsættelse af Finanslovforslaget, at Statsregnskabet for det sidste Finansaar kan benyttes. For Indkomst- og Formueskattens Vedkommende kan der hentes Vejledning i de Ligningsresultater, som fremkommer i Sommerens Løb. Meget usikker er Forudsigelser om Told- og Forbrugsafgifternes Størrelse, der i saa høj Grad beror paa den erhvervsøkonomiske Udvikling. Som Usikkerhedsmomenter vedrørende Udgiftssiden kan eksempelvis nævnes¹⁾ Reguleringstilægget til Statens Tjenestemænd. Arbejdsløshed vil medføre baade en Stigning af Udgifterne og Nedgang i Skatterne.

4°. *Finanslovforslagets og Folketingsbehandlings Enhed.* Et Budget kan tænkes udarbejdet enten som eet Dokument eller som flere Dokumenter, og Behandlingen i Folkerepræsentationen kan foregaa saaledes, at hele Budgettet behandles under eet, under en Tokammerordning først af det ene Ting, saa af det andet, eller saaledes, at Budgetbehandlingen udstykkes. Dette sidste kan under en Tokammerordning foregaa paa den Maade, at hvert Ting samtidig behandler Budgettet eller hver sin Del af Budgettet. En Udstykning af Budgetbehandlingen kan ogsaa ske derved, at flere Udvalg samtidig tager sig af Budgettet eller af hver sin Del af Budgettet.

Disse Spørgsmaal om Budgettets dokumentariske Enhed og Budgetbehandlings Enhed har givet Anledning til adskillige Overvejelser²⁾.

En Sammenfatning af Budgettet i eet Dokument giver den bedste Oversigt og letter Sammenligningen mellem Udgifter og Indtægter samt mellem forskellige Indtægtsposter og forskellige Udgiftsposter. Men et udstykket Budget kan naturligvis sammenfattes i en Oversigt, saaledes som det finder Sted i England gennem Finansministerens Budget Speech³⁾. En Følge af, at hele Budgetforslaget skal være udarbejdet, før Folkerepræsentationen paabegynder Budgetbehandlingen, kan det blive, at Udarbejdel-

¹⁾ Jfr. Rtid. 1946—47 F. Sp. 9 f. og 1947—48 F. Sp. 8.

²⁾ Jfr. t. Eks. *Jeze*, Finances S. 166 ff.

³⁾ Jfr. *Jeze*, Finances S. 195, *Keith* S. 112.

sen maa paabegyndes længere Tid, før Folkerepresentationen paabegynder Budgetbehandlingen og derfor længere Tid før Budgetperiodens Begyndelse, end om Budgetforslaget afleveres stykkevis til Folkerepresentationen; en saadan tidlig Paabegyndelse af Budgetforslagets Udarbejdelse er som ovenfor nævnt i sig selv uheldig.

En Udstykning af Folkerepresentationens Budgetbehandling skulde kunne muliggøre, at Behandlingen tilendebringes indenfor et kortere Tidsrum, end om Behandlingens Enhed fastholdes; men Udstykningen medfører adskillig Ulempe. Hvis to Ting eller en Flerhed af Udvalg behandler hver sin Del af Budgetforslaget, opstaar den Vanskelighed, at da Budgetforslaget, skønt det falder i flere Dele, dog er en Enhed, maa der ved Behandlingen af een Del anstilles Overvejelser ogsaa vedrørende Budgetforslagets øvrige Indhold. Dette er særlig klart, naar der stilles Krav om, at Budgettet skal udvise Balance. I Sverige, hvor Budgetforslaget (»statsverkspropositionen«) — ligesom Regeringens Lovforslag — samtidig tilstilles begge Kamrene, behandles Forslaget i fire Fællesudvalg, hvilket har medført Vanskeligheder, som ikke helt har kunnet overvindes ved forskellige Forskrifter, som gaar ud paa at sikre et vist Samarbejde mellem Udvalgene ¹⁾. Hvis hele Budgetforslaget samtidig tages under Behandling i to Ting, maa der være særlige Bestemmelser, som tager Sigte paa at tilvejebringe Enighed mellem Tingene. Hvis Andetkammeret skal have Hovedindflydelsen paa Budgettet, er en saadan samtidig Behandling i begge Ting iøvrigt udelukket.

En Udstykning af Budgetbehandlingen muliggør mere indgaaende Undersøgelser fra Folkerepresentationens Side, end om hele Budgettet sættes under Behandling under et. I Sverige, hvor Budgettet (»rigsstaten«) er en Sammenfatning af en Række Beslutninger, som fattes successivt under Rigsdagssamlingen, og som hver for sig bringes til Kongens Kundskab, har man saaledes fremhævet, at denne Fremgangsmaade er egnet til at fremme en indgaaende Prøvelse af Enkeltheder, hvorved Rigsdagen faar Mulighed for at hævde selvstændige Opfattelser overfor Regeringen ²⁾.

En Udstykning af Budgetbehandlingen er ikke ukendt i dansk

¹⁾ Jfr. *Malmgren* II S. 310.

²⁾ Jfr. *Herlitz*. Grunder S. 194 f.

Forfatningsret, idet som tidligere nævnt de toaarige Tillægslove i H. t. Novemberforfatningen af 1863 § 56 skulde fordeles mellem Rigsraadets Landsting og Folketing i et saavidt muligt lige- ligt Forhold.

Den gældende Grundlov fastholder imidlertid ligesom Grl. 1849, 1866, 1915 og 1920 Budgettets dokumentariske Enhed, jfr. Grl. § 45, 1. Stk., og Budgetbehandlingsens Enhed¹⁾.

Efter nugældende Praksis opstilles Forslaget i 3 Afdelinger og 27 Paragraffer. Afsnit I (§§ 1—25) indeholder Statens Driftsbudget, Afsnit II (§ 26) Bevægelserne paa Statens Statuskonti og Afsnit III (§ 27) den saakaldte Bevillingsparagraf. Til Forslaget, der udgør eet Bind, knytter sig med fortsat Paginering et Bind Anmærkninger. Yderligere samler Finansministeriet en lang Række Anmærkninger og Bilag i en maskinskrevet og duplikeret, men altsaa ikke trykt »Bilagsbog«, der tilstilles Finansudvalget.

En nærmere Redegørelse for de Principper, der ligger til Grund for Finanslovforslaget — og dermed for Finansloven og Statsregnskabet — kan ikke her gives. I Almindelighed kan det siges, at der i nyere Tid er sket en Tilnærmelse til de Principper, der anvendes i Næringslivets Regnskabsopstillinger²⁾. Der sondres navnlig, som foran berørt, mellem Driftsbudget og Bevægelser paa Statuskonti. Paa Driftsbudgettet opføres for hver enkelt Statsvirksomhed Afskrivninger, som, idet de debiteres Driften og krediteres de forskellige Statuskonti, paavirker Driftsresultatet, og Renter, som, idet de debiteres hver enkelt Statsvirksomhed og opføres paa en Rentekonto under Driftsbudgettet (§ 3), bliver uden Indflydelse paa det samlede Driftsresultat³⁾.

Finanslovforslaget bør udvise enhver Indtægt og enhver Udgift, ikke blot Nettoindtægter og Nettoudgifter, t. Eks. Statskovvæsenets Nettoindtægt uden Angivelse af Salgsindtægter, Lønninger o. s. v. Dette Krav til Finanslovforslaget kan imidler-

¹⁾ Landstinget nedsatte ganske vist ligesom Folketinget et staaende Finansudvalg i Begyndelsen af hver Rigsdagssamling; men førstnævntes Udvalg befattede sig ikke med Finanslovforslaget, før det kom i Landstinget, jfr. *Karl-Frederik Hasle*, N. a. T. 1950 S. 275 f.

²⁾ Jfr. *Bjarne* S. 124 ff.

³⁾ Disse Principper for Opstillingen af Finansloven anvendtes første Gang for Finansaaret 1925—26, efter Forslag fra Statsregnskabskommissionen, se dennes Betænkning, 1926, S. 25—39, *C. V. Bramsnæs* Den danske Rigsdag V S. 261 ff., *Bjarne* S. 126 ff.

tid opfyldes baade ved den saakaldte Bruttopostering, der paa Indtægtssiden samler alle Indtægter uden Fradrag af dermed forbundne Udgifter og paa Udgiftssiden alle Udgifter uden Fradrag af dermed forbundne Indtægter, og ved den saakaldte Nettopostering, der samler hver enkelt Statsvirksomheds Indtægter og Udgifter og deraf uddrager et Driftsresultat. Den sidstnævnte Fremgangsmaade letter Oversigten og anvendes i vor Budgetpraksis med visse Undtagelser. Navnlig anvendes Bruttoposteringen m. H. t. Skatter og Afgifter, idet Udgifterne ved Paaligning, Opkrævning m. v. opføres blandt Finansministeriets Forvaltningsudgifter ¹⁾).

I Aarene efter den tyske Besættelses Ophør er en Række ekstraordinære, af Besættelsen og dennes Afvikling foranledigede Udgifter blevet holdt udenfor Driftsregnskabet og optaget paa Formueregnskabet til Afskrivning over en Aarrække, jfr. § 26 I. K.

3. *Nærmere om Behandlingen i Folketinget.* Finanslovforslaget behandles i Folketinget efter samme Bestemmelser i Grundloven som andre Lovforslag. Om Taletiden gælder nogle særlige Bestemmelser, jfr. F. F. Bilaget; men iøvrigt findes der ikke i Forretningsordenen Særbestemmelser vedr. Behandlingen af Finanslovforslaget.

Finansministeren giver, naar han fremsætter Finanslovforslaget, i Forbindelse med nogle finanspolitiske Betragtninger en kort Oversigt over Forslagets Indhold. Under Folketingets første Behandling af Finanslovforslaget er det ofte kommet til en almindelig Debat om politiske Emner udenfor det finansielle Omraade. En saadan Debat forudsættes i Grl. 1953 at ville finde Sted i Begyndelsen af Folketingsaaaret. Det hedder nemlig i Grl. § 38, at Statsministeren paa det første Møde i Folketinget afgiver en Redegørelse for Rigets almindelige Stilling og de af Regeringen paatænkte Foranstaltninger, og at en almindelig Forhandling finder Sted paa Grundlag af denne Redegørelse. Det maa da antages, at første Behandling af Finanslovforslaget vil blive tilsvarende aflastet. Til en saadan Aflastning vil maaske ogsaa Adgangen til at stille korte Spørgsmaal til Ministrene kunne bidrage, jfr. F. F. § 20.

¹⁾ Jfr. *Bjarne* S. 123 f.

Den mere indgaaende Behandling af Finanslovsforslaget finder Sted i Folketingets Finansudvalg¹⁾, der er et staaende Udvalg, jfr. F.F. § 7. Forslaget henvises til Finansudvalget, naar første Behandling er tilendebragt. I Modsætning til den svenske Ordning, jfr. ovenfor S. 360, foregaar Udvalgsbehandlingen altsaa hos os i et eneste Udvalg²⁾. Under Udvalgsbehandlingen fremkommer der et meget stort Antal Ændringsforslag, der saa godt som alle stilles af vedkommende Minister og tiltrædtes af Udvalget, oftest enstemmigt.

Hverken Finansudvalget eller Folketinget i det hele taget øver i Almindelighed nogen stor aabenlys Indflydelse paa Finanslovsforslaget³⁾. Dette staar i Sammenhæng med Parlamentarismen. De talrige Ændringsforslag til Finansloven vil, hvis de skal have Udsigt til at blive gennemført, være Udtryk for Enighed mellem Flertallet og Regeringen.

4. *Landstingets Indflydelse.* Landstingets Indflydelse paa Finanslovsforslaget før Grl. 1953 var yderst ringe⁴⁾, allerede som Følge af, at Forslaget efter Praksis først oversendtes til Landstinget faa Dage før Finansaarets Begyndelse, en Praksis, som Landstinget affandt sig med⁵⁾. Adskillige Gange har Landstinget dog ændret Finanslovsforslaget⁶⁾, der saa oftest er blevet tiltraadt af Folketinget i den ændrede Skikkelse. I 1917—18 vedtog Landstinget en Ændring vedr. en Forfatterunder-

¹⁾ Jfr. C. V. *Bramsnæs*, Den danske Rigsdag V S. 341 ff.

²⁾ En vis Arbejdsdeling finder Sted derved, at hvert af Udvalgets Medlemmer faar overladt sin Del af Forslaget til særlig Gennemlæsning.

³⁾ Jfr. Finansminister Thorkil Kristensens Udtalelse, R.tid. 1946—47 L. Sp. 941.

Før Indførelsen af Folketingsparlamentarisme var Stillingen en anden, se om I. C. Christensens Magt som Formand for Folketingets Finansudvalg fra 1895—1901, *Hans Jensen* i Bogen om I. C. Christensen, 1941, S. 229 f.

⁴⁾ Jfr. *Nils Nilsson-Stjernquist*, Danska landstingets ställning till finansloven i Studier tillägnade Fredrik Lagerroth, Lund 1950, S. 238—58, *Karl-Frederik Hasle*, N. a. T. 1950, S. 267—75. Et interessant Ordskifte mellem Landstingets Finanslovsordfører (Jørgen Pedersen), Konseilspræsidenten (Zahle) og Finansministeren (Brandes) om Landstingets politiske Magt efter Grl. 1915 m. H. t. Finansloven gengives i Raarb. 1916—17 S. 64—67.

⁵⁾ Om Landstingets Protest i Foraaret 1890 i Anledning af, at det først modtog Finanslovsforslaget den 29. Marts, se *Himmelstrup* S. 136 f.

⁶⁾ Rtid. 1876—77 L. Sp. 622 anfører Krieger, at af de 27 Finanslovsforslag, som var kommet til Landstinget, havde dette vedtaget 14 uforandret, medens 13 var blevet forandret.

støttelse. Det ændrede Forslag tiltraadtes af Folketinget ¹⁾. I 1924—25 indsatte Landstinget nogle militære Bevillinger, og herved acquiescerede Folketinget ²⁾. I 1929—30 vedtog Landstinget en Ændring vedr. de militære Bevillinger. Lovforslaget vedtoges i Folketinget i den ændrede Skikkelse ³⁾. I 1930—31 vedtog Landstinget nogle Ændringer vedr. Tilskud til Kommunerne og de militære Bevillinger samt vedr. en Forfatterunderstøttelse. Forslaget vedtoges i den ændrede Skikkelse af Folketinget ⁴⁾. I 1932—33 vedtog Landstinget en Ændring vedr. Tilskud til Privatskolerne, og Forslaget vedtoges i den ændrede Skikkelse af Folketinget ⁵⁾.

Under Argumentationen i Landstinget for Indførelse af Ændringer i det af Folketinget vedtagne Finanslovsforslag har man navnlig fremhævet, at Finansloven bør indeholde de Bevillinger, som er nødvendige for, at bestaaende Love — oftest har det drejet sig om de militære Love ⁶⁾ — kan gennemføres ⁷⁾, og at Finansloven ikke bør ændre bestaaende Love ⁸⁾, navnlig Skattelove ⁹⁾.

Politiske Konflikter har ofte haft Tilknytning til Finanslovsforslaget. Fra nyere Tid kan nævnes, at da Finanslovsforslaget for 1929—30 blev forkastet ved 3. Behandling i Folketinget, efter at nogle af Det konservative Folkeparti stillede Ændringsforslag til de militære Budgetter var blevet forkastet, førte dette til Ministeriet Madsen-Mygdals Afgang ¹⁰⁾. I Landstinget har en Forkastelse af Finanslovsforslaget ikke fundet Sted.

¹⁾ Raarb. 1917—18 S. 37.

²⁾ Raarb. 1924—25 S. 51—53.

³⁾ Raarb. 1929—30 S. 66 f.

⁴⁾ Raarb. 1930—31 S. 68 f.

⁵⁾ Raarb. 1932—33 S. 80.

⁶⁾ Raarb. 1924—25 S. 52 og 1929—30 S. 67.

⁷⁾ Jfr. Kriegers principielle Betragtninger i Rtid. 1876—77 L. Sp. 622—636.

⁸⁾ I 1915—16 udstemte Landstinget en Bevilling til Omordning af Landbrugsundervisningen paa Landbohøjskolen, idet man ønskede Sagen ordnet ved almindelig Lov, Raarbog S. 79 f. I 1916—17 opnaede Landstinget, at en Bevilling til Ansættelse af nogle Bygningskonsulenter udgik. Landstinget ønskede Sagen afgjort ved særlig Lov, Raarb. S. 60 f. og 62 f. At Landstinget ikke var meget rigoristisk m. H. t. Lovgivning paa Finansloven, fremgaar af en af *Karl-Frederik Hasle* fremdragen Skrivelse fra Landstingets Finansudvalg til Statsministeren, jfr. N. a. T. 1950 S. 275 og 278 f. I denne Skrivelse henstillede Udvalget bl. a., at det blev spurgt, naar der ved Tekstanmærkning sker Ændring i eller Tilføjelse til bestaaende Lovgivning.

⁹⁾ Om Landstingets Modstand mod en Anmærkning, der forlængede en Toldlovsbestemmelse om Kultold, se Raarb. 1911—12 S. 47 og 65 f. Mindre Told- og Afgiftsnedsettelse paa Finansloven forekommer ikke sjældent.

¹⁰⁾ Jfr. Raarb. 1928—29 S. 42—44.

Oftest har Finanslovkonflikter ført til, at Folketinget og Landstinget har vedtaget Finanslovsforslaget med forskelligt Indhold. Resultatet blev, hvis der ikke tilvejebragtes Enighed mellem Tingene, at ingen Finanslov blev tilvejebragt.

De tidligere Grundlove gav ingen Anvisning paa en Løsning af en saadan Konflikt. Afgørelsen kunde ikke træffes af den forenede Rigsdag; der kunde ikke ske en Sammenregning af Stemmerne i de to Ting; der kunde ikke nedsættes Fællesudvalg med besluttende Myndighed.

III. BUDGETNØD. MIDLERTIDIGE BEVILLINGSLOVE

1. *Det samlede, forudgaaende Budget.* At Opkrævning af Skatter og Afholdelse af Statens Udgifter kun kan finde Sted med Hjemmel i Budgettet, nødvendiggør ikke i og for sig, at hele Budgettet foreligger før Budgetaarets Begyndelse. Det er tilstrækkeligt, at den budgetmæssige Hjemmel tilvejebringes før den enkelte Skatteopkrævning og den enkelte Udgiftsafholdelse. Følgelig kunde Budgettet tænkes tilvejebragt stykkevis i Aarets Løb, efterhaanden som der opstod Nødvendighed for de nævnte Finansoperationer. Hvis der t. Eks. ikke opkræves Statskatter eller udbetales Tilskud og Refusioner til Kommunerne før hen paa Sommeren, er det i disse Henseender tidsnok, at den budgetmæssige Hjemmel foreligger før dette Tidspunkt. Det kan tilmed siges at være en Fordel, at den budgetmæssige Vedtagelse sker saa kort Tid som muligt før Skatteopkrævningen og Udgiftsafholdelsen; thi det bliver da lettere at komme til de rette Beløb. Naturligvis maatte der under alle Omstændigheder straks fra Finansaarets Begyndelse være tilvejebragt budgetmæssige Bestemmelser; thi der maa daglig afholdes Udgifter af Statskassen, og t. Eks. Toldafgifter maa opkræves hver Dag i Aaret.

Et samlet aarligt Budget, som tilvejebringes før Budgetaarets Begyndelse, frembyder imidlertid aabenbare Fordele, og et saadant Budget er efter de fleste Landes Budgetret fastsat eller forudsat som det normale. Dette gælder ogsaa i H. t. Grl. §§ 45 og 46.

Hvis imidlertid Folketinget forkaster Finanslovsforslaget¹⁾, el-

¹⁾ Hvis et Finanslovsforslag er blevet forkastet, kan Regeringen godt fremsætte et nyt; men dette maatte tidligere ske i Folketinget, jfr. Grl. 1920 § 47, 3. Stk. Efter at Folketinget i Oktober 1885 havde forkastet

ler Behandlingen af dette ikke tilendebringes inden det ny Finanssaars Begyndelse, vil der fra dette Tidspunkt savnes forfatningsmæssig Hjemmel for Opkrævning af Skatter og Afholdelse af Udgifter. Dette er fra et legalt Synspunkt en Katastrofe i Statslivet, som det er magtpaaliggende at afværge. Gennem Forfatningsbestemmelser og i Praksis har man da paa forskellig Maade søgt at afværge eller begrænse denne Katastrofe, som iøvrigt efter Grl. 1953 med dens Etkammerordning og parlamentariske Regeringssystem vanskeligt vil kunne opstaa.

2. *Midler mod Budgetnød.* Det kan tænkes, at der i Forfatningen er givet Bestemmelser, som umiddelbart tager Sigte paa en saadan Situation. En vis Udbredelse har den Ordning, at det tidligere Budget helt eller delvis bevarer sin Gyldighed. Det forekommer ogsaa, at ifølge Forfatningen visse Udgifter kan afholdes og visse Indtægter oppebæres i Tiden, indtil et Budget bliver vedtaget¹⁾. Det er klart, at de finansielle Behov let kommer til kort overfor saadanne generelle Ordninger.

Der er adskillige Eksempler paa, at en Regering uden nogen speciel forfatningsmæssig Hjemmel har anset sig for berettiget og forpligtet til trods Budgettets Udeblivelse at opkræve Skatter og afholde Statsudgifter. Under den preussiske Budgetstrid i 1862—66 blev det hævdet, at naar Budgetloven udeblev, maatte Regeringen, fordi der her viste sig et Hul i Forfatningsloven, falde tilbage paa Retstilstanden før Forfatningen, saaledes at Kongen suverænt kunde fastsætte Budgettet, og Bismarck gennemførte — dog navnlig under Paaberaabelse af Nødvendigheden — saadanne af Regeringen fastsatte Budgetter²⁾. Hos os blev det under Finanslovkonflikten i forrige Aarh. hævdet, at Regeringen maatte kunne udfærdige et Budget i H. t. Nødrettens Grundsætninger³⁾, og som Støtte for den Opfattelse, at at Grl. 1866 § 25 rigtigt forstaaet indeholdt Hjemmel for provi-

Finanslovforslaget, fremlagde Regeringen dog i Januar 1886 Forslaget i dets oprindelige Skikkelse i Landstinget, jfr. *Himmelstrup* S. 125 f.

¹⁾ Se den preussiske Forfatning af 30. November 1920 § 64. Jfr. iøvrigt *Jeze*, *Finances* S. 159. Om den svenske Regeringsforms § 109, 3. Stk., se *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt*, Stockholm 1934, S. 88 f. og S. 330 f.

²⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 220 ff. og *Jeze*, *Budget* S. 145 ff.

³⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 282 ff. om C. V. Nyholms Opfattelse.

soriske Finanslove, henviste man til den Katastrofe, som ellers vilde indtræde, naar Tingene ikke kunde enes om en Finanslov¹⁾. Det var ogsaa udfra et nødretligt Synspunkt, at der i den sidste Tid under den tyske Besættelse af »Finansministeriet« blev udfærdiget »Finanslovanordninger« for Finansaarene 1944—45 og 1945—46; men den Nødsituation, der forelaa, var jo ikke af speciel budgetmæssig Karakter.

At Regeringen saaledes, naar et Budget ikke paa normal Maade rettidigt tilvejebringes, selv kan fastsætte et Budget eller uden videre afholde Statsudgifter og oppebære Skatter, indebærer en meget stor Indskrænkning i Folkerepræsentationens Finansmagt. Det er derfor fra et demokratisk Synspunkt en mere nærliggende Udvej, at Folkerepræsentationen, naar der ikke har kunnet tilvejebringes et almindeligt Budget, træffer budgetmæssige Beslutninger af mindre vidtrækkende eller af foreløbig Karakter. Det er da ogsaa en saadan Udvej, som hyppigst finder Anvendelse i demokratisk styrede Stater.

I England,²⁾ hvor Finansaaret begynder den 1. April, vedtages Loven om Udgiftsbevillinger (Appropriation Act) og Loven om Skatteopkrævning (Finance Act) først i Juli-August Maaned. For Tiden mellem 1. April og dette Tidspunkt tilvejebringes der Hjemmel for Afholdelse af Udgifter gennem Forskudsbevillinger (votes on account). Disse vedtages ikke af Underhuset som saadant, men af Komitéen vedr. Udgiftsbudgettet (Committee of Supply). Paa tilsvarende Maade tilvejebringes den fornødne Hjemmel til Opkrævning af ikke faste Skatter ved foreløbige Beslutninger, der træffes af Udvalget vedr. Indtægtsbudgettet (Committee of Ways and Means). At saadanne Udvalgsbeslutninger har kunnet anses for fyldestgørende, beror paa, at de to Udvalg bestaar af alle Underhusets Medlemmer. Hvad angaar Skatteopkrævning, har en Lov af 1913 forlenet de nævnte Udvalgsbeslutninger med Lovkraft. I Frankrig, hvor Budgetloven meget hyppigt ikke er blevet vedtaget før Budgetaarets Begyndelse den 1. Januar, har man hjulpet sig med Bevillinger af »foreløbige Tolvtedele«, d. v. s. foreløbige Budgetlove, der giver Hjemmel for Afholdelse af Udgifter og Opkrævning af Skatter i

¹⁾ Se *H. Matzen*, Grundloven og Folkets Selvstyrelse, 1873, S. 62 og *J. Nellemann*, Den foreløbige Bevillingslov, 1877. (Den provisoriske Finanslov er »det eneste tilbagestaaende Rednings- og Nødmiddel, hvortil der maa gribes, naar Forfatningen ikke skal gaa under«). Jfr. *Himmelstrup* S. 228 med Note 24 og S. 272.

²⁾ Jfr. *Wade and Phillips* S. 103 ff., *Jeze*, Finances S. 159 f.

en eller flere Maaneder, for direkte Skatters Vedkommende dog i hele Budgetaaret¹⁾. Udgiftsbevillingerne gives en bloc for store Forvaltningsomraader, saaledes at Specifikationen derefter fastsættes af Præsidenten.

3. *Midlertidige Bevillingslove. Det politiske Forlig i 1894.* Ogsaa i Danmark har man, naar Finansloven ikke kunde vedtages inden Finansaarets Begyndelse, grebet til midlertidige Bevillingslove²⁾. Dette blev Tilfældet allerede i den første Rigsdagsamling efter Grl. 1849, jfr. Lov om foreløbig Indtægts- og Udgiftsbevilling af 26. Marts 1850, og der udkom i Aarene indtil 1883 en lang Række saadanne Bevillingslove. Oftest skulde disse Love gælde, indtil en almindelig Finanslov blev vedtaget, dog længst indtil en bestemt Dato, hvorfor de undertiden maatte forlænges³⁾. En foreløbig Bevillingslov af 1. April 1881 kom dog efter gentagne Forlængelser til at gælde, indtil Finansloven blev givet, uden nogen yderligere, bestemt Tidsfrist, og der blev overhovedet ikke vedtaget nogen almindelig Finanslov for det nævnte Finansaar⁴⁾.

Disse midlertidige Bevillingslove bemyndigede Regeringen til at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler, dog at de Hovedsummer og særskilte Poster, som var opført paa det forelagte Finanslovsforslag, ikke maatte overskrides, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter. I 1883 opstod der imidlertid en dybtgaaende Uenighed mellem Venstre (Folketinget) og Højre (Regeringen og Landstinget) om Forstaaelsen af Udgiftsbemyndigelsen. Venstre hævdede, at Bemyndigelsen var bestemt begrænset baade ved Posterne i den udløbne Finanslov og Posterne i det fremlagte Finanslovsforslag, medens Højre kun vilde anerkende de sidstnævnte Poster som en bestemt Begrænsning. Denne Uenighed medførte, at Estrups Forslag af Februar 1885 til en midlertidig Bevillingslov fik et Indhold, hvorefter det var klart, at de bestemte Begrænsninger

¹⁾ Jfr. *Jeze*, *Finances* S. 160 ff. og *Bonnard*, *Précis de droit public*, 1946, S. 340 f.

²⁾ Saadanne Love kalder sig fra 1873 midlertidige *Finanslove*, jfr. *Himmelstrup* S. 113.

³⁾ Jfr. nærmere *Himmelstrup* S. 112 ff.

⁴⁾ Heller ikke for Finansaaret 1877—78 blev der vedtaget nogen almindelig Finanslov, jfr. *Himmelstrup* S. 76 ff. og S. 114 Note 34.

for Bemyndigelsen udelukkende maatte søges i det fremlagte Finanslovsforslag, dog med de af begge Ting vedtagne Ændringer¹⁾. Dette sidste var jo imidlertid under de bestaaende politiske Forhold uden væsentlig praktisk Betydning, og det er klart, at en Begrænsning af Bemyndigelsen, som saaledes praktisk taget udelukkende beroede paa det af Regeringen selv udarbejdede Finanslovsforslag, ikke kunde tilfredsstillende det oppositionelle Folketing. Der opnaaedes derfor ikke Enighed om nogen midlertidig Bevillingslov; men de foreløbige Bevillingslove, som i Medfør af Grl. § 25 blev udstedt for Finansaarene 1885—86 til 1893—94, havde et meget vidtgaende Indhold. Udgifterne skulde være nødvendige til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse, og de maatte ikke overskride Posterne i det forelagte Finanslovsforslag²⁾. Det er bekendt, at Regeringen endog mente at kunne afholde store ekstraordinære Militærudgifter i H. t. en saadan foreløbig Bevillingslov.

Et Hovedpunkt i det politiske Forlig af April 1894³⁾ var Bestemmelserne om midlertidige Bevillingslove (midlertidige Finanslove). Forliget gik i saa Henseende ud paa, at dersom Behandlingen af Finanslovsforslaget ikke er tilendebragt inden Finansaarets Begyndelse, bør Regeringen forelægge for Rigsdagen og denne vedtage en midlertidig Finanslov. Dennes Varighed skulde være ikke over to Maaneder, og Bemyndigelsens Indhold blev begrænset bl. a. saaledes, at Udgifterne ikke maatte overskride Beløbene af de enkelte ved den sidste Finanslov bevilgede ordentlige Udgiftsposter. Dette var i Overensstemmelse med Venstres ovenfor omtalte Standpunkt.

4. *Grundlovsbestemmelser om midlertidige Bevillingslove.* Medens hverken Grl. 1849 eller Grl. 1866 indeholdt Bestemmelser om midlertidige Bevillingslove, blev saadanne Bestemmelser optaget i Grl. 1915 § 47, 2. Stk., jfr. Grl. 1920 § 47, 2. Stk., der er affattet næsten som Forligsbestemmelsen af 1894, idet de to Grundlove fastsætter ikke blot en Pligt for Regeringen til at forelægge Forslag til en midlertidig Bevillingslov, men ogsaa Indholdet af et saadant Forslag. Dette var f. s. v. ejendommeligt, som det kunde

¹⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 114 ff.

²⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 121 f.

³⁾ Se herom *N. Neergaard*, *Erindringer*, 1935, S. 267—329 og *Himmelstrup* S. 297 ff.

synes mest hensigtsmæssigt, at Regeringen frit skønnede over Behovet for de midlertidige Bevillinger og de politiske Muligheder for at faa et større eller mindre Behov godkendt af Rigsdagen. Ordningen havde en historisk Forklaring i Forliget af 1894, hvorefter Rigsdagen »bør« vedtage en midlertidig Bevillingslov. Dette »bør« kunde kun have en Mening, naar det blev angivet, hvad en saadan Bevillingslov skulde indeholde. Grl. 1915 og 1920 § 47, 2. Stk. sagde naturligvis ikke noget om, at Rigsdagen »bør« vedtage Regeringens Forslag; men den Omstændighed, at Grundloven fastsatte Forslagets Indhold, indicerede i Forbindelse med Grundlovsbestemmelsens historiske Oprindelse en Forudsætning om en vis politisk »Forpligtelse« i saa Henseende. Gennemførelsen af en midlertidig Bevillingslov har da heller ikke siden 1894 givet Anledning til politiske Vanskeligheder. Iøvrigt kunde der selvfølgelig baade fra Regeringens og Rigsdagens Side fremsættes Ændringsforslag til Regeringsforslaget; men de midlertidige Bevillingslove efter 1894 har stedse haft det standardiserede Indhold. Før Grl. 1915 drejer det sig kun om de to midlertidige Bevillingslove, Nr. 49 af 1. April 1897 og Nr. 43 af 26. Marts 1902, efter Grl. 1915 og 1920 om de tre midlertidige Bevillingslove, Nr. 55 af 31. Marts 1927, Nr. 61 af 27. Marts 1929 og Nr. 141 af 30. Marts 1940.

Undertiden kan det være vanskeligt at forudse, om Finanslovsforslaget vil blive vedtaget inden Finansaarets Begyndelse. Dette gælder navnlig, hvis Forslaget strander ret lang Tid før 1. April. Hvis Folketinget forkaster Finanslovsforslaget, vil Ministeriet imidlertid i Regelen enten træde tilbage eller udskrive Opløsningsvalg, og hvis Valget da først skal finde Sted efter 1. April, foreligger Nødvendigheden for en midlertidig Bevillingslov klart¹⁾. Træder Ministeriet straks tilbage, vil det bero paa Tidspunktet for Tilbagetrædelsen, om Finansloven kan ventes rettidigt vedtaget. I Praksis vil Spørgsmaalet ikke volde syndelig Tvivl, idet Haabet om en rettidig Finanslov først vil bryde ganske kort Tid før 1. April. Under alle Omstændigheder vil Ministrene ikke paadrage sig noget politisk eller retligt Ansvar ved at forelægge et Forslag til en midlertidig Bevillingslov, som

¹⁾ Saaledes i 1929, da Folketinget forkastede Finanslovsforslaget den 21. Marts, hvorefter der blev udskrevet Opløsningsvalg til den 24. April. En midlertidig Bevillingslov blev givet den 27. Marts.

bliver overflødig, fordi der mod Forventning opnaas Enighed om en almindelig Finanslov.

Under Overvejelser vedr. Indholdet af en midlertidig Bevilningslov er det nærliggende at tage sit Udgangspunkt i et status quo Princip. Saalænge der ikke opnaas Enighed om en endelig Finanslov, kan det synes naturligt at lade den bestaaende finansielle Ordning gælde videre. Dette Princip lader sig ogsaa uden Vanskelighed gennemføre m. H. t. Statens Indtægter, dog ikke paa den Maade, at der efter Art og Beløb maa oppebæres de samme Indtægter som i det forløbne Finansaar, men saaledes, at alle i H. t. Lov eller paa andet Grundlag bestaaende Indtægter maa oppebæres. Dette er den Ordning, som stedse er blevet gennemført ved midlertidige Bevillingslove. I Forliget af 1894 samt i Grl. 1915 og 1920 § 47, 2. Stk., er det bestemt, at Forslaget til en midlertidig Bevillingslov skal bemyndige Regeringen til at opkræve de lovhjemlede Skatter og Statens øvrige Indtægter.

Derimod er der en vis Vanskelighed forbundet med Fastsættelsen af Bemyndigelsens Udgiftsside. Vil man anlægge et status quo Synspunkt, er det paa tilsvarende Maade, som naar der er Tale om Statens Indtægter, nærliggende at lade Bemyndigelsen omfatte i alt Fald alle Udgifter, som paahviler Staten i H. t. Lov, Kontrakt eller paa andet Grundlag, samt Udgifter, som er nødvendige til Gennemførelse af bestaaende Love. Saadanne Udgifter kunde ifølge den preussiske Forfatning af 30. November 1920 § 64, 1 a) og b), naar der ikke ved Finansaarets Begyndelse var tilvejebragt en Finanslov, uden videre afholdes. Mod en saadan Ordning kan der heller ikke gøres nogen berettiget Indvending f. s. v. angaar Udgifter, der tjener til Opfyldelse af Retskrav mod Staten, t. Eks. Tjenestemænds Krav paa Lønning i H. t. de paa ethvert Tidspunkt bestaaende Lønningslove, Leverandørers Krav paa kontraktmæssige Vederlag osv. Derimod vil det ikke blive anset for en given Sag, at en midlertidig Bevilningslov blankt bør bemyndige Regeringen til at afholde de Udgifter, som er nødvendige til Gennemførelsen af bestaaende Love. Ofte kan det være tvivlsomt, hvor store Beløb der udkræves hertil. Og der er ikke altid paa Finansloven blevet optaget de til Gennemførelse af bestaaende Love fornødne Bevillinger ¹⁾.

¹⁾ Se om militære Bevillinger Raarb. 1924—25 S. 51—53 og 1928—29 S. 225—28. Ved Fremlæggelsen af Ministeriet Madsen-Mygdals Finans-

Hverken Forliget af 1894 eller Grl. 1915 og 1920 § 47, 2. Stk. fastsatte Indholdet af Forslag til midlertidige Bevillingslove ud fra det Synspunkt, at der skulde tilvejebringes Hjemmel for Afholdelse af saadanne Udgifter, som er nødvendige til Opfyldelse af bestaaende Retskrav mod Staten og til Gennemførelse af bestaaende Love, hvilket formentlig staar i Sammenhæng med, at Venstre under Stridighederne om Finansloven ikke altid vilde gaa med til saadanne Bevillinger. Det status quo Princip, som blev bragt i Anvendelse, knyttede sig til de Bevillinger, som var givet for det forløbne Finansaar.

Grl. 1953 § 45, 2. Stk. indeholder intet om Indholdet af Forslag til midlertidige Bevillingslove. Det bestemmes kun, at hvis Behandlingen af Finanslovsforslaget ikke kan ventes tilendebragt inden Finansaarets Begyndelse, skal Forslag til en midlertidig Bevillingslov fremsættes for Folketinget. Tilsidesætter Regeringen denne Pligt, paadrager Ministrene sig foruden et politisk Ansvar et retligt Ansvar, der maa gøres gældende for Rigsretten.

5. *Den politiske Strid om Finanslove og midlertidige Bevillingslove. Foreløbige Finanslove (Bevillingslove).* I forrige Aarhundrede, før den parlamentariske Regeringsskik havde fundet Anerkendelse, og medens Landstinget endnu, ogsaa m. H. t. Finansloven, havde en betydelig politisk Magt, kunde der ofte ikke gennemføres en Finanslov. I saadanne Tilfælde kunde der ofte heller ikke eller dog ikke rettidigt gennemføres en midlertidig Bevillingslov. Grunden hertil var i første Række, at Folketinget benyttede sin Bevillingsmyndighed som et Led i Kampen for Parlamentarismen.

Saaledes stillede Sagen sig dog ikke i Begyndelsen. Da den midlertidige Bevillingslov af 28. Marts 1853 udløb, uden at Finansloven endnu var vedtaget, blev den ganske vist ikke forlænget; men dette beroede paa, at Ministeriet Bluhmes Opløsning af Folketinget og Landstinget stillede sig hindrende i Vejen ¹⁾; Venstre havde endnu ikke fremført sit Krav om Folketingsparlamentarisme. Den midlertidige Bevillingslov blev forlænget ved en i H. t. Grl. 1849 § 30 udstedt foreløbig Lov af 12. Maj 1853. Hermed var Begyndelsen gjort til den senere saa hyppige Anvendelse af foreløbige Love i Tilfælde af Budgetnød.

Næste Gang Tiden indtil Finanslovens Vedtagelse ikke kunde udfyldes ved en midlertidig Bevillingslov, nemlig i Foraaret 1877, var det i en udpræget politisk Kampsituation vedr. det parlamentariske Krav.

lovsforslag i December 1926 erklærede Finansministeren, at Regeringen ikke vilde gennemføre Ministeriets Nedskæringspolitik paa Finansloven, før Ændringer i Udgiftslovene var gennemført, se Raarb. 1926—27 S. 81.

¹⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 28 ff.

Hos det forenede Venstre, som i sine Partiudtalelser i Begyndelsen af Halvfjerdserne havde peget paa Folketingets Hovedindflydelse paa Finansloven som et Middel, hvorved det kunde gennemtvinge Parlamentarismen, laa dette Krav bagved Partiledelsens Forsøg i Foraaret 1873 paa at faa Finansloven forkastet i Folketinget, og Forkastelsen af Finansloven i Efteraaret 1873¹⁾. Naar den midlertidige Bevillingslov af 31. Marts 1877 paa Grund af Folketingets Modstand ikke blev forlænget, var den umiddelbare Anledning hertil af mere tilfældig Art; men Hovedaarsagen var Venstres Ønske om at fortrænge Ministeriet Estrup²⁾. Den opstaaede Budgetnød blev afhjulpet ved den i H. t. Grl. 1866 § 25 udstedte foreløbige Bevillingslov Nr. 36 af 12. April 1877, gældende indtil Finansloven blev givet. Der blev imidlertid overhovedet ikke tilvejebragt nogen almindelig Finanslov for 1877—78; men efter at Folketinget den 7. November 1877 havde forkastet den foreløbige Bevillingslov af 12. April s. A., vedtog Rigsdagen den midlertidige Bevillingslov af 8. November 1877, der ved Lov Nr. 130 af 20. December s. A. forlængedes til Finansaarets Udgang³⁾.

I de følgende Aar opnaaedes der Enighed om almindelige Finanslove eller midlertidige Bevillingslove⁴⁾. Naar Finansloven ikke tilvejebragtes før Finansaarets Begyndelse, fik den tilbagevirkende Kraft fra dette Tidspunkt, se t. Eks. Finanslov af 24. Maj 1879. Men den 1. April 1885 var der hverken opnaaet Enighed om Finanslovsforslaget for 1885—86 eller om det af Regeringen fremlagte Forslag til en midlertidig Bevillingslov for 1885—86. Efter at Rigsdagen var blevet hjemsendt, udstedte Regeringen saa den 1. April en foreløbig Bevillingslov med Gyldighed, indtil Finansloven for 1885—86 blev givet. Til og med Finansaaret 1893—94 udøvedes Finansforvaltningen udelukkende paa Grundlag af saadanne foreløbige Bevillingslove⁵⁾, tilmed i et kort Tidsrum blot paa Grundlag af den kgl. Resolution af 26. Januar 1886⁶⁾. Den politiske Modsætning mellem p. d. e. S. Folketingets Flertal og p. d. a. S. Re-

¹⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 58—76.

²⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 76—85. Under Forhandlingerne om Finansloven havde Berg udtalt: »Vi kunne ikke ... nære et Ministerium, føde et Ministerium, søge at opretholde dets Liv, naar vi ikke ønsker, at det skal leve,« jfr. Rtld. 1876—77 F. Sp. 1275.

³⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 91—97.

⁴⁾ Finansaaret 1881—82 blev »redet af« paa midlertidige Bevillingslove, jfr. *Himmelstrup* S. 114. Derimod blev der givet en almindelig Lov om Tillægsbevilling Nr. 71 af 20. Maj 1882.

⁵⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 120—142. Efter Udstedelsen af den foreløbige Bevillingslov blev der i disse Aar ligesom i 1877 udfærdiget administrative Budgetter. Disse findes angivet i Lovleksikon. Der blev givet nogle af Rigsdagen vedtagne Tillægsbevillingslove, Nr. 43 af 1. April 1888, 61 af 1. April 1891, 78 af 12. April 1892, 101 af 14. April 1893, 47 af 13. April 1894 (efter Forliget).

⁶⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 126—131.

geringen og Landstingets Flertal var nu saa uforligelig, at en midlertidig Bevillingslov, som tidligere i mange Tilfælde havde fundet Anvendelse i Tilfælde af Budgetnød, ikke længere kunde gennemføres i Rigsdagen. Spørgsmaal om en midlertidig Bevillingslov kom forøvrigt i disse Aar kun til Behandling i Rigsdagen paa den Maade, at Regeringen forelagde de foreløbige Bevillingslove for Rigsdagen, jfr. Grl. 1866 § 25, som Forslag til midlertidige Bevillingslove, eller at Folketinget betragtede Regeringens Forelæggelse af foreløbige Bevillingslove som Forslag til midlertidige Bevillingslove ¹⁾. Denne Sammenkædning af Forslag til midlertidige Bevillingslove med foreløbige Bevillingslove vanskeliggjorde naturligvis yderligere Gennemførelsen af midlertidige Bevillingslove.

De foreløbige Bevillingslove og hele den politiske og statsretlige Strid om disse Love skal hverken her eller andetsteds i denne Fremstilling gøres til Genstand for en mere udførlig Behandling. Disse Spørgsmaal, som udførligt er behandlet hos *Jens Himmelstrup*: Den provisoriske Lovgivning i Danmark, har nu i det væsentlige kun Interesse for Forfatningshistorien og den politiske Historie. Grundloven udelukker vel ikke direkte Udstedelse af foreløbige Bevillingslove; men efter Indholdet af Grl. 1915 og 1920 § 48 og Grl. 1953 § 46, 2. Stk. er det en given Sag, at saadanne foreløbige Love ikke kan tjene som Grundlag for Finansforvaltningen.

Grundloven anviser heller ingen anden Udvej i Tilfælde af, at der hverken kan tilvejebringes en Finanslov eller en midlertidig Bevillingslov. Efter den politiske Udvikling, som har fundet Sted i dette Aarhundrede, og navnlig efter Indførelsen af en Etkammerordning og grundlovfæstet Parlamentarisme, er det imidlertid højst usandsynligt, at saadanne Tilfælde vil indtræde. Skulde det ske, vil det blive de politiske Magtforhold, der bliver bestemmende for den Ordning, der træffes. Statsretligt kan kun nødretlige Betragtninger afgive Hjemmel for et af Regeringen udfærdiget Budget — eller for finansielle Dispositioner uden et saadant.

IV. AFVIGELSER FRA OG ÆNDRINGER AF FINANSLOVEN

1. *Statsbudgettet er retligt bindende.* De Budgetter, som private Virksomheder undertiden opstiller, gaar ud paa at vise, hvorledes Virksomhedens Driftsresultat og Status vil stille sig under visse Forudsætninger m. H. t. Produktion og Omsætning. Formaalet med saadanne Budgetter er imidlertid ikke blot at faa Kendskab til de sandsynlige Resultater af Driften og Formuebevægelser; de budgetmæssige Overvejelser vil ofte blive be-

¹⁾ Jfr. *Himmelstrup* S. 132—140.

stemmende for Virksomhedens Dispositioner. Men Budgettet er ikke bindende. Hvis Omstændighederne taler derfor, kan Virksomhedens Ledelse til enhver Tid træffe Dispositioner, som er uforenelige med Budgettet.

Det offentlige Budgetter er derimod ofte mere eller mindre bindende for Myndighederne. Dette gælder saaledes om Kommunernes Budgetter, se Lkl. § 14¹⁾ og § 26, Kkl. § 21, Khkl. 1857 § 16. At Statens Budget indeholder en retsforbindende Ordning, fremgik ikke med Sikkerhed af Grl. 1915 og 1920 § 47, 1. Stk., hvorefter Finansloven skal indeholde et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter, snarere af Grl. 1953, der ikke taler om »Overslag«. Men af Grl. 1953 § 46 fremgaar det, ligesom af Grl. 1915 og 1920 § 48, at Finansloven og andre Bevillingslove er bestemmende for Skattnes Oprævning og for Afholdelse af Statens Udgifter. Det nærmere Indhold af Bestemmelserne i Grl. § 46 vil senere blive klarlagt. Paa dette Sted skal det undersøges, om og i bekræftende Fald paa hvilken Maade der kan gøres Afgivelser fra eller indføres Ændringer i Finansloven.

2. *Trangen til Afgivelser og Ændringer.* Erfaringen hos os og i andre Lande viser, at der altid opstaar Trang til saadanne Afgivelser eller Ændringer. Det er, selv under normale Forhold, vanskeligt at forudse Statens Udgiftsbehov, og det lader sig slet ikke gøre overfor indtrædende politiske og økonomiske Kriser, saasom Krig, militær Besættelse, Dyrtid²⁾, Misvækst. Statens finansielle Evne kan ogsaa undergaa Forandringer eller vise sig at være større eller mindre end antaget under Behandlingen af Finanslovsforslaget. Det kan være, at Skatterne indbringer mere eller mindre end antaget, f. Eks. fordi en Skattelov, hvis Gyldighedstid er udløbet, ikke bliver fornyet, eller p. G. af Konjunktursvingninger, der ogsaa kan tænkes at komme i Betragtning som Motiv for Skattelettelser eller Skatteforhøjelser.

Det er imidlertid ikke alle saadanne Forandringer af Betydning for Statens Indtægter og Udgifter, der nødvendiggør Afgivelser fra eller Ændringer af Finansloven.

¹⁾ Jfr. *W. Oxholm*, Landkommunernes Styrelse, 1935, S. 293.

²⁾ Ifølge Finansministeriets Instruktioner vedr. Udarbejdelsen af Bidrag til Finanslovsforslaget skal der m. H. t. prisbestemte Udgifter i Almindelighed regnes med de gældende Priser, saaledes t. Eks. Finansministeriets Rundskrivelse af 28. Maj 1948 og 22. Maj 1954.

Hvad Indtægterne angaar, maa det erindres, at Finansloven principielt ikke er indtægtsskabende. Statsindtægterne indflyder paa andet Grundlag end Finansloven, der alene kan udelukke saadanne Indtægter, t. Eks. ved at nægte Hjemmel for Opkrævning og Oppebørsel af visse Skatter. Bortset herfra er Finanslovens Indtægtsbudget kun et uforbindende Overslag. Bliver Indtægterne større eller mindre end forudsat i Finansloven, bortfalder visse Slags Indtægter helt, eller opstaar der en ny Slags Indtægter, maa Statsindtægterne alligevel oppebæres med de Beløb, de andrager. Dette gælder principielt ogsaa om ny Skatter. Det kan nok tænkes, at Finansloven udelukker Opkrævning af en ved Finanslovens Givelse bestaaende Skat; men vedtages der, efter at Finansloven er givet, en ny Skattelov, kan den ny Skat opkræves uden nogen Ændring af Finansloven.

Med Hensyn til Udgiftsbudgettet kommer det i Betragtning, at Udgiftsbevillinger i Regelen gaar ud paa Beløb indtil en vis, bestemt eller anslaaet Størrelse. At der kun anvendes mindre Beløb, er i Regelen ikke nogen Afvigelse fra Finansloven og nødvendiggør ikke — undtagen af ordensmæssige Grunde — nogen Ændring af Finansloven. Undertiden bestaar der en Pligt for Regeringen til at anvende en Bevilling, være sig i H. t. en Kontrakt, en Lov eller paa et andet Grundlag udenfor Finansloven, være sig i H. t. selve Finansloven. Hvis Forpligtelsens Opfyldelse kun udkræver et mindre Beløb end forudsat i Finansloven, eller Forpligtelsen bortfalder eller viser sig ikke at være gyldig stiftet, opstaar der ikke af den Grund nogen Nødvendighed for at ændre Finansloven, undtagen ud fra et Ordenshensyn. Hvis Regeringen ønsker at frigøre sig for en paa Finansloven beroende Forpligtelse, kan dette kun ske ved en Ændring af Finansloven eller paa anden Maade ved Lov og kun med den af Grl. § 73 flydende Begrænsning.

I Almindelighed bliver der da kun Trang til Afvigelser fra eller Ændringer af Finansloven, naar der i Finansaarets Løb opstaar et Behov for Anvendelse af Beløb til andre Øjemed end dem, der er tilgodeset i Finansloven, eller for Anvendelse af større Beløb end de bevilgede, for anslaaede Posters Vedkommende større end det opførte Beløb med Tillæg af en vis Margin. Det drejer sig med andre Ord om Overskridelser og — i snævrere Forstand — Tillægsbevillinger (*crédits additionnels*,

additional grants), bortset fra, at ordensmæssige Hensyn kan føre til andre Ændringer.

Behovet for Afholdelse af Udgifter udover eller udenfor Finanslovens Bevillinger afhænger i høj Grad af Finanslovens Beskaffenhed ¹⁾. Et nærliggende Middel til Undgaaelse af saadanne Udgifter er det at ansætte Bevillingerne til rigelige Beløb, undlade en for stærk Specificering af Bevillingernes Øjemed og angive disse med en vis Ubestemthed. Et saadant Princip for Budgetlægningen er imidlertid egnet til at modvirke Sparsommelighed i Statshusholdning. Der vil navnlig være en nærliggende Fare for, at hele Bevillingen anvendes, selvom Øjemedet kunde have været opnaaet ved en mindre Udgift. Det er da ogsaa en almindelig anerkendt Budgetgrundsætning, at Udgifterne kun bør ansættes til de Beløb, som maa anses for nødvendige.

Det vil imidlertid for mange Bevillingers Vedkommende være umuligt med Sikkerhed at angive Beløbets Størrelse. Man anvender da hyppigt den Fremgangsmaade at ansætte Beløbet som anslaaet. Herved opnaas, at Overskridelser indenfor en vis Margin faar Hjemmel i Budgettet.

Budgettet bliver ogsaa elastisk, hvis det i større eller mindre Omfang tillader, at Beløb, der spares paa en Bevilling, overføres til Anvendelse under en anden Bevilling (virement).

Videre skal nævnes, at Budgettet i adskillige Lande indeholder Bevillinger til Afholdelse af uforudsete, ikke nærmere specificerede Udgifter. Ifølge den svenske Regeringsform § 63 skal Rigsdagen saaledes for hvert Budgetaar fastsætte et Beredskabsbudget for Forsvarsvæsenet, og Rigsdagen kan fastsætte et Beredskabsbudget indeholdende Bevillinger til Anvendelse ved Indtrædelse af økonomisk Krise eller anden Nødstilstand. Til hvert Hovedafsnit i Budgettet knyttes der endvidere en Bevilling til »ekstra Udgifter« og en Bevilling til »uforudsete Udgifter« ²⁾. Saadanne Bevillinger optages ikke paa den danske Finanslov ³⁾. Under Finansministeriets Udgiftskonto er der ofte

¹⁾ Jfr. Proceduren i Rigsretssagen 1855 vedr. ubevilgede Militæruddgifter, Rigsretstidende S. 591 f., 845 ff. og i Rigsretssagen 1877 vedr. Udgifter til Det kgl. Teater, Rigsretstidende, 3die Sag, S. 214 ff.

²⁾ Se nærmere *Malmgren* II S. 286 ff.

³⁾ Det Finanslovsforslag, som blev fremlagt i Rigsdagens første Samling, indeholdt en betydelig Bevilling til uforudsete Udgifter; men denne

blevet opført et Beløb »til Imødegaaelse af Tillægsbevillinger«, saaledes paa Finanslov for 1954—55 under § 24. XI. r 100 000 000 Kr.; men dette er ikke nogen Bevilling.

Selv under et mere eller mindre elastisk Budget kan der imidlertid opstaa finansielle Behov, som ikke kan fyldestgøres med Hjemmel i det en Gang aarlig fastsatte Budget, og en Ordning, der kun gav Adgang til at afholde Udgifter, som har Hjemmel i dette Budget, vilde frembyde Fare for vigtige Samfundsinteresser.

3. *Forskellige Udveje til Afhjælpning af Bevillingsnød.* Man kan saa tænke sig, at Regeringen paa sit eget politiske og retlige Ansvar afholder saadanne ubevilgede Udgifter, som efter dens Opfattelse er nødvendige. En efterfølgende Indemnitetslov kunde da fritage Regeringen for det nævnte Ansvar. En saadan Ordning vilde imidlertid være utilfredsstillende. Regeringens Stilling til opstaaende finansielle Behov vilde blive for usikker og navnlig i for høj Grad blive afhængig af, om den nærede større eller mindre Frygt for Ansvar.

Den mest nærliggende Løsning bliver da at lade Regeringen søge en ny Udgiftshjemmel hos Folkerepræsentationen. Saadanne Tillægsbevillinger anvendes i de fleste Lande, omend i større eller mindre Omfang.

Princippet om forudgaaende budgetmæssig Hjemmel for Afholdelsen af Statsudgifter fører til, at der maa tilvejebringes Tillægsbevillinger, efterhaanden som der opstaaer Trang til Afholdelse af Udgifter, hvortil der ikke haves Bevilling i det almindelige Budget, og det er alene et saadant Princip, der fuldtud kan sikre Folkerepræsentationens Finansmagt. Folkerepræsentationens Stillingtagen, efter at Udgiften er afholdt, bliver uden væsentlig finansiell Betydning.

Erfaringen viser imidlertid, at selv under Budgetordninger med successive Tillægsbevillinger, meddelt af den almindelige Budgetmyndighed, er det i Praksis umuligt at overholde Princippet om forudgaaende Bevillinger¹⁾, navnlig naar Folkerepræ-

Bevilling blev stemt ud, se *Albert Olsen* S. 38 ff. Saadanne Bevillinger dukker imidlertid op i Budgetterne for Monarkiets Fællesudgifter, se *Albert Olsen* S. 167, 174, 177, 179, 180, 192.

¹⁾ I England sonderer man mellem forudgaaende »supplementary estimates« og efterfølgende »excess of estimates«, jfr. *Jeze*, *Finances* S. 147, *Keith* S. 115 og 398, *Wade and Phillips* S. 103.

sentationen ikke altid er samlet. Man har endvidere gjort den mere principielle Indvending mod successive Tillægsbevillinger, at de fører til budgetmæssig Planløshed. Den enkelte Udgift kommer ikke til Behandling i Sammenhæng med Budgettet som Helhed, Budgettets Enhed og Klarhed gaar tabt. Regeringen bliver fristet til, for at kunne fremlægge et smukt Budget, at holde Udgiftsbeløbene nede ved Udarbejdelsen af Budgettet i Tillid til, at Hjemmel for ny eller forøgede Udgifter vil kunne opnaa gennem et Tillægsbevillingsforslag, der ikke, naar det fremtræder isoleret, vil blive Genstand for en saa kritisk Bedømmelse, som hvis det fra først af var optaget i det samlede Budgetforslag¹⁾.

Hvis man da for at opnaa bedre budgetmæssig Plan og Oversigt vil samle alle Tillægsbevillinger i en enkelt Tillægsbevillingslov, vil Princippet om forudgaaende budgetmæssig Hjemmel ikke kunne overholdes, Tillægsbevillingsloven bliver nødvendigvis overvejende en Efterbevillingslov. De i Løbet af Finansaaret foretagne finansielle Dispositioner, som Loven angaar, men som ikke staar til at ændre, vil derhos netop være foretaget isoleret og følgelig frembyde samme Fare for Planløshed som successive Tillægsbevillinger.

4. *Tillægs- og Efterbevillingslove.* Grl. 1849 § 52 fastslaar skarpt ligesom Grl. 1866 § 49, Grl. 1915 og 1920 § 48 og Grl. 1953 § 46 Princippet om forudgaaende Hjemmel for Afholdelse af Statsudgifter. Som saadan Hjemmel angiver Grl. 1849 Finanslov, Grl. 1866 føjer hertil Tillægsbevillingslov og Grl. 1915, 1920 og 1953 midlertidig Bevillingslov²⁾. Dette i Forbindelse med, at Rigsdagen i sin første Samling modsatte sig Optagelse paa Finansloven af en Bevilling til uforudsete Udgifter, førte til, at det straks i denne Samling viste sig nødvendigt at vedtage en Tillægsbevillingslov³⁾, der delvis var en Efterbevillingslov, og endog et Aar senere en Tillægsbevillingslov, der kun indeholdt

¹⁾ Jfr. *Jeze*, Finances S. 145 f.

²⁾ Ogsaa Grl. 1849 § 53 synes at forudsætte, at der ikke afholdes Udgifter udenfor Finansloven, jfr. Grl. 1866 § 50. Anderledes *Holck II* S. 136. Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 54 og Grundlov af 18. November 1863 § 58 indeholder derimod Regler om Afholdelse af ubevilgede Udgifter.

³⁾ Tillægsbevillingslov af 27. Marts 1851.

Efterbevillinger for samme Finansaar ¹⁾). For de følgende Finansaar blev der givet en eller flere Tillægsbevillingslove. I nyere Tid er der for hvert Finansaar givet en Tillægsbevillingslov, hvortil Forslag i Aarene før den sidste Verdenskrig oftest først er blevet fremsat i det paagældende Finansaars Februar-Marts Maaned, i Aarene efter denne Krig endnu senere. Loven er i Regelen blevet vedtaget nogen Tid, undertiden flere Maaneder efter Finansaarets Udløb. Det sene Tidspunkt for Lovens Vedtagelse og den Omstændighed, at der til anden Behandling i Folketinget stilles en lang Række Ændringsforslag, medfører, at Tillægsbevillingsloven kan dække hele Finansaaret. P. d. a. S. bliver Loven en Efterbevillingslov.

Selvom der gennemføres en almindelig Lov, som indeholder Hjemmel for Iværksættelse af visse Foretagender, der medfører Udgifter for Staten, kan Udgifterne i Almindelighed ikke afholdes uden bevillingsmæssig Hjemmel; men det kan formentlig godt bestemmes i en saadan Lov, at Udgiften kan afholdes umiddelbart i H. t. Loven, se t. Eks. Lov om ekstraordinært Statstilskud til Kommunerne Nr. 103 af 7. April 1936 § 3, der kræver Tilslutning fra Finansudvalgene. Hvis Loven saaledes baade er en Udgiftslov og en Bevillingslov, maa den i sin sidstnævnte Egenskab anses for en partiel Tillægsbevillingslov. Folketinget havde derfor før Grl. 1953 Fortrinsret m. H. t. Behandlingen af Lovforslaget ²⁾).

Allerede i Aarene under Grl. 1849 var Tillægsbevillingslovene for en stor Dels Vedkommende Efterbevillingslove, og denne Sammenblanding af to Slags principielt forskellige finansielle Bestemmelser gav Anledning til mange Drøftelser paa Rigsdagen ³⁾. I Teorien hævder Holck, at en Efterbevillingslov er væsensforskellig fra en Tillægsbevillinglov. Forslag til Efterbevillingslove skulde derfor behandles som almindelige Lovforslag, hvorfor de ikke behøvede at fremsættes først i Folketinget ⁴⁾).

¹⁾ Tillægsbevillingslov af 26. Marts 1852. Se om de to Tillægsbevillingslove *Albert Olsen* S. 121—24.

²⁾ Anderledes *Holck* II S. 159 f.

³⁾ Jfr. *Albert Olsen* S. 121—31 og 276—84.

⁴⁾ *Holck* II S. 141—43, der dog ikke mener, at en Efterbevillingslov kan gives som foreløbig Lov i Medfør af Grl. § 25, jfr. S. 143 Note. *Holck's* Opfattelse bestrides af *Matzen* III S. 92 f.

I Lovgivningspraksis har man ikke holdt Efterbevilling og Tillægsbevilling adskilt. Begge Dele finder Sted ved Love, der kaldes Tillægsbevillingslove, og Forslag til saadanne Love er stedse blevet fremsat først i Folketinget, ogsaa før Paabudet herom blev givet i Grl. 1866 § 48, 2. Stk., jfr. Grl. 1915 og 1920 § 47, 3. Stk.

Ogsaa iøvrigt behandles Forslag til Tillægsbevillingslove paa samme Maade som Finanslovforslag. De er i Folketinget efter første Behandling blevet henvist til Finansudvalget. Landstinget, hvis Indflydelse her snarest var ringere end overfor Finanslovforslag, tilendbragte ofte de tre Behandlinger paa en enkelt Dag, uagtet det ikke som ved Behandlingen af Finanslovforslag var under Pres af en bestemt Tidsfrist.

5. *Tillægsbevillingslovens Indhold.* Tillægsbevillingslovenes Indhold indskrænker sig ingenlunde til Bevilling af Udgifter, som efter deres Øjemed var uforudseelige ved Udarbejdelsen af Finanslovforslaget ¹⁾ eller under dettes Behandling paa Rigsdagen (i Folketinget). Selvom en Udgift er forudset, har Usikkerhed m. H. t. Udgiftens Størrelse ofte medført, at Bevilling først er blevet søgt paa Tillægsbevillingsloven, eller at der paa Finansloven kun er blevet opført et Beløb, som med Sikkerhed maatte anses for utilstrækkeligt. Naar der t. Eks. paa Finanslov for 1947—48 Nr. 227 af 15. Marts 1947 under § 11 er opført en Udgift paa 6000 Kr. til Fredningserstatninger, medens der paa Tillægsbevillingslov Nr. 305 af 30. Juni 1948 for samme Finansaar er optaget et Beløb af 215.000 Kr., kunde det med Sikkerhed forudses, at førstnævnte Beløb var utilstrækkeligt ²⁾.

Tillægsbevillingslovene indskrænker sig dernæst ikke til Bevilling af Udgifter, som ikke har Hjemmel i Finansloven. Hvis Finansloven betegner et Udgiftsbeløb som anslaaet, er der i selve Finansloven Hjemmel for en vis Overskridelse af Belø-

¹⁾ I Finansministeriets Rundskrivelser siges det, at alle paaregnelige Udgifter og alle forudseelige Indtægter skal medtages i saa vidt Omfang, som de forhaandenværende Forhold tillader, saaledes at det kan undgaas at opføre saadanne Poster paa Tillægsbevillingsloven.

²⁾ At Finanslovens Beløb er saa lille, staar formentlig i Sammenhæng med Bestemmelsen i Naturfredningslov Nr. 140 af 7. Maj 1937 § 21, 1. Stk., jfr. § 19, 3. Stk. I Praksis indhenter Statsministeriet Finansudvalgets Tilslutning til Udbetaling af de større Fredningserstatninger.

bet; men viser dette sig i Finansaarets Løb utilstrækkeligt, gives der en Tillægsbevilling, som dækker den fulde og ikke blot den uhjemlede Overskridelse¹⁾.

Hvad angaar Statens Indtægter er Finansloven, som det nærmere er udviklet ovenfor S. 376, i Almindelighed kun et uforbindende Overslag. Bliver Indtægterne større eller mindre end efter Finansloven, kan og skal de alligevel oppebæres med de Beløb, de andrager, uden at ny finansiel Hjæmmel er nødvendig. Alligevel bliver ogsaa Indtægtsbudgettet korrigeret ved Tillægsbevillingsloven. Det drejer sig ofte om meget store Summer, navnlig vedrørende Skatter og Udbytte af Statsvirksomheder.

Et særligt Problem opstaar, naar der efter Finanslovens Vedtagelse udkommer Love, som medfører Indtægter eller Udgifter for Staten. Naar Rigsdagssamlingen tidligere sluttede omtrent lige efter Finanslovens Vedtagelse, var der en teoretisk Mulighed for, at saadanne, i den udløbende Rigsdagssamling vedtagne Love kunde tages i Betragtning gennem Ændringsforslag til Finanslovsforslaget; men i Praksis kunde dette i alt Fald ikke fuldtud lade sig gøre. Dertil kommer, at der senere i Finansaaret, være sig i en overordentlig Samling eller den næste ordentlige Samling, kunde blive vedtaget Love, der medførte Indtægter eller Udgifter. Denne Mulighed har været særlig nærliggende, naar Rigsdagen, som det var Tilfældet under og efter den tyske Besættelse, først blev hjemsendt henimod 1. Oktober. Efter Grl. 1953 er Folketinget jo handleedygtigt Aaret rundt.

Saadanne nyskabte Indtægter maa, som det oftere foran er bemærket, kunne oppebæres uden nogen særlig budgetmæssig Hjæmmel. Det tilsvarende er under Rigsdagsforhandlingerne i ældre Tid blevet hævdet, men ogsaa bestridt, m. H. t. Afholdelse af de nytilkomne, lovbestemte Udgifter²⁾. Spørgsmaalet omhandles i Finanslovens § 27, den saakaldte Bevillingspara-

¹⁾ Ifølge Fmin. Cirk. Nr. 206 af 30. Sept. 1950 skal dog f. s. v. angaar Bevillinger af kalkulatorisk Karakter Afvigelser paa under 25.000 Kr., der ikke overskrider 10 % af det paa vedkommende Finanslovkonto bevilgede Beløb, som Regel ikke medtages til Tillægsbevilling.

²⁾ Se herom *Albert Olsen*, navnlig S. 259—61.

graf¹⁾, hvorefter Indtægter og Udgifter i Medfør af de Love, der vedtages i Folketingsaaet, og som ikke er taget i Betragtning ved Finanslovens Bevillinger²⁾, opføres paa Tillægsbevillingsloven for vedkommende Finansaar. Bestemmelsen omhandler ikke Indtægts- og Udgiftslove, der i Løbet af Finansaaret vedtages i et senere Folketingsaar; men Ordningen maa formentlig alligevel her blive den samme.

Det er ikke helt klart, hvad Meningen er med denne Bevillingsparagraf. I den ældre Affattelse, se t. Eks. Finanslov Nr. 79 af 31. Marts 1936 § 27, hed det, at hvis de og de Lovforslag faar Lovskraft i Løbet af Finansaaret, »ændres de foran givne Indtægts- og Udgiftsbevillinger i Overensstemmelse hermed«. Dette betød formentlig, at de paagældende Love i Kraft af Bevillingsparagraffen maatte anses for Bevillingslove, indeholdende finansiel Indtægts- og Udgiftshjemmel. Naar det da i Bevillingsparagraffen endvidere var bestemt, at »alle heraf flydende Bevillinger« skulde optages paa Tillægsbevillingsloven, maatte Tillægsbevilling her være en rent ordensmæssig Forholdsregel.

I den nyere Affattelse, se t. Eks. Finanslov for 1954—55, siges det derimod kun, at de omhandlede Indtægter og Udgifter »opføres paa Forslag til Lov om Tillægsbevilling . . .« Efter denne Affattelse transformerer Bevillingsparagraffen ikke uden videre de paagældende Indtægts- og Udgiftslove til Bevillingslove. Indtægtsoppebørselen og Udgiftsafholdelsen sker principielt uden forudgaaende bevillingsmæssig Hjæmmel, paa forventet Tillægsbevilling. Tillægsbevillingen (Efterbevillingen) er her ikke blot en ordensmæssig Forholdsregel, men den efterfølgende budgetmæssige Hjæmmel.

Man har formentlig ikke, da man gik over til den ny Affattelse af Bevillingsparagraffen, været opmærksom paa, at denne Affattelse giver Udtryk for en principielt helt anden Ordning

¹⁾ Om dennes Tilblivelseshistorie henvises til *Albert Olsen* S. 238, 249—53, 259—61, 263—65, 267, 272—74, 283, 324 og *Holck* II S. 158—61. Den nu brugelige Formulering af § 27 gaar tilbage til Finanslov Nr. 136 af 15. Marts 1939. Tidligere opregnedes en lang Række Lovforslag, se t. Eks. Finanslov Nr. 112 af 31. Marts 1938.

²⁾ Denne Forudsætning om, at Love som de omhandlede kan være taget i Betragtning paa selve Finansloven, fandt først Udtryk i Paragraffen fra og med Finanslov Nr. 136 af 15. Marts 1939.

end den tidligere. I Praksis er Forskellen dog uden Betydning; thi naar Bevillingsparagraffen giver Anvisning paa, at Indtægterne kan oppebæres og Udgifterne afholdes paa forventet Tillægsbevilling, kan Indtægtsoppebørselen og Udgiftsafholdelsen ikke medføre noget Ansvar for vedkommende Minister.

Som det fremgaar af foranstaaende, tjener Tillægsbevillingen ikke blot det Formaal at afhjælpe manglende budgetmæssig Hjemmel. Den indeholder en à jour-Føring af Finansloven ogsaa udfra ordensmæssige Hensyn. Denne à jour-Føring kommer paa Grund af det sene Tidspunkt for Tillægsbevillingslovens Behandling og Vedtagelse til at omfatte praktisk taget hele Finansaaaret, og medfører, at der bliver god Overensstemmelse mellem Indtægts- og Udgiftsbevillinger og de tilsvarende Poster paa Statsregnskabet.

6. *Afholdelse af ubevilgede Udgifter.* Dette fra et ordensmæssigt og regnskabsmæssigt Synspunkt tiltalende Resultat opnaas imidlertid kun paa Bekostning af det Princip om forudgaaende budgetmæssig Hjemmel, som har fundet saa skarpt Udtryk i Grundloven. Tillægsbevillingsloven indeholder hovedsagelig ikke Tillægsbevillinger i egentlig Forstand, men Efterbevillinger. Der afholdes som Følge heraf i Løbet af Finansaaaret talrige og betydelige Statsudgifter, som ikke har budgetmæssig Hjemmel.

Forklaringen paa denne Praksis ligger i, at Regeringen (Ministre) gennem politisk Tilslutning fra Rigsdagens Side har kunnet sikre sig mod at blive draget til Ansvar, politisk eller retligt, for Udgifternes Afholdelse.

Spørgsmaalet, om saadan politisk Tilslutning og dermed Sikkerhed mod et retligt og politisk Ansvar kan opnaas, simplificeredes allerede før Grl. 1953 derigennem, at Folketinget, som udøver Paatalemyndigheden for Rigsretten, og som under parlamentarisk Regeringsskik er det politiske Ansvarsforum, praktisk taget var enebestemmende m. H. t. Bevillingslove. Hvis Landstinget politisk havde været en med Folketinget ligebetinget Faktor, vilde det, naar det politiske Flertal var forskelligt i de to Ting, have kunnet forekomme, at en Udgift fandt Tilslutning i det ene Ting, men ikke i det andet.

Afholdelse af ubevilgede Udgifter finder ikke i større Omfang Sted blot i Tillid til en gunstig Indstilling hos Folketingets Flertal, men paa Grundlag af en positiv politisk Tilkendegi-

velse. Ministrene anmoder Folketingets Finansudvalg om Tilslutning til at afholde Udgiften, og naar Tilslutningen gives, hvilket i Regelen sker, anser Ministeren sig sikret mod et senere Ansvar¹⁾. Denne Fremgangsmaade er i Praksis blevet anvendt i større og større Omfang. De fleste større Poster paa Tillægsbevillingsloven har nu til Dags opnaaet en saadan Forhaandsgodkendelse. Inden Forelæggelsen for Finansudvalget forelægges Sagen for Finansministeriet, hvis Udtalelse følger med Sagen til Finansudvalget. Det er fast Praksis, at Ministeren ikke gaar til Finansudvalget, hvis Finansministeriet modsætter sig Udgiften.

Forelæggelsen for Folketingets Finansudvalg er undertiden foreskrevet ved Lov, se t. Eks. Lov om Tilvejebringelse af øget Forsvarsberedskab Nr. 362 af 11. April 1950. Undertiden er der blevet krævet Tilslutning fra begge Tings Finansudvalg, se t. Eks. Lov om ekstraordinært Statstilskud til Kommunerne Nr. 103 af 7. April 1936 § 3²⁾.

Tidligere kunde Fremgangsmaaden støde paa Vanskeligheder, hvis der opstod Trang til Afholdelse af en Udgift paa et Tidspunkt, da Rigsdagen ikke var samlet; thi der eksisterede da intet Finansudvalg³⁾. Ifølge den foran nævnte Lov Nr. 103 af 7. April 1936 § 3 skulde Forelæggelsen i et saadant Tilfælde ske for »de senest valgte Finansudvalg». Da hele Fremgangsmaaden faldt udenfor Grundlovens Bestemmelser, var der statsretlig intet til Hinder for, at en Forelæggelse saaledes, i Medfør af eller uden Hjemmel i en Lov, skete for den Kreds af Personer, som sidst havde udgjort et Finansudvalg.

Betydningen af, at Folketingets Finansudvalg tiltræder en ubelagte Statsudgift, er i første Række af politisk Karakter. Ministeren kan regne med, at Folketinget ikke vil gøre noget Ansvar

¹⁾ I Anledning af, at et Bygningsarbejde, hvortil ingen Bevilling var optaget paa Finansloven, var paabegyndt, inden Sagen blev forelagt for Folketingets Finansudvalg, har dette i en Skrivelse til Statsministeren af 20. September 1948 udtalt, at det maa være en Forudsætning for Finansudvalgets Tilslutning, at Sagen forelægges for Udvalget og opnaar dettes Tilslutning, forinden Udgiften afholdes. Statsministeren henstillede derefter i en Skr. af 1. Oktober 1948 til Ministrene at indskærpe Overholdelsen af denne Retningslinie.

²⁾ Hos *Karl-Frederik Hasle*, N. a. T. 1950 S. 276 ff. findes Oplysninger om de Retningslinier, som er blevet fulgt for Indhentning af Tilslutning fra begge Finansudvalg.

³⁾ Ifølge det af Rigsdagen vedtagne Grundlovsforslag af 1939 § 58 skulde Finansudvalget forblive bestaaende efter Samlingens Slutning.

gældende i Anledning af Udgiften, og at denne vil blive godkendt paa den følgende Tillægsbevillingslov. Dette i Forbindelse med, at Fremgangsmaaden har udviklet sig til en fast Sædvane, medfører imidlertid, som det senere vil ses, at Godkendelsen i flere Henseender ogsaa faar statsretlig Betydning. Der er dog ikke Tale om, at Godkendelsen statsretligt kan sidestilles med forudgaaende eller efterfølgende budgetmæssig Hjemmel. Saafremt Folketinget nægter at optage Udgiften paa Tillægsbevillingsloven, hvilket kan tænkes at ske, hvis Folketinget i Mellemtiden paa Grund af et Valg har faaet et nyt politisk Flertal, maa det blive Genstand for en selvstændig Bedømmelse, om der paahviler Ministeren, eventuelt flere Ministre, et Ansvar for Udgiftens Afholdelse, jfr. nedenfor S. 389 f. Noget uklart var det, om en principiel Ændring i saa Henseende var tilsigtet med den i Grundlovsforslaget af 1938 § 41 indeholdte Bestemmelse, hvorefter »Regeringen (kan) indhente Tilslutning . . . hos Den forenede Rigsdags Finansudvalg« til Afholdelse af Udgifter paa forventet Efterbevilling¹⁾. Bestemmelsen udgik under Forslagets Behandling i Folketinget²⁾.

Den omhandlede Praksis har medført, at der nu afholdes Udgifter uden budgetmæssig Hjemmel i langt større Omfang end tidligere. Det drejer sig nu ingenlunde blot om paatrængende, uforudsete Udgifter. Snart sagt enhver Udgift, som en Minister med Finansministeriets Tilslutning anser for ønskelig, kan efter denne Praksis afholdes uden forudgaaende Bevilling.

7. *Efterbevillingens Betydning. Ministrenes Ansvar.* M. H. t. Betydningen af, at en Udgift, der maa anses for afholdt uden budgetmæssig Hjemmel, efterbevilges, er det, f. s. v. angaar Ministerens Ansvar til Straf og Erstatning, utvivlsomt, at en Efterbevilling i Almindelighed fritager Ministeren for ethvert Ansvar. Udelukket er det vel ikke, at en Efterbevillingslov giver Indemnitet for Erstatningsansvaret, medens Strafansvaret staaer hen eller forbeholdes — det omvendte kan maaske ogsaa tænkes — men noget saadant forekommer ikke i Praksis. Endelig kan det tænkes, at Efterbevilling kun gives, fordi man vil sikre Betalingsmodtageren mod Krav paa Tilbagebetaling.

Det er dernæst et Spørgsmaal, hvilken Betydning det har for

¹⁾ Jfr. min Afhandling i U. 1938 B. S. 258 ff.

²⁾ Jfr. Rttd. 1938—39 B. Sp. 268.

Ministerens Ansvar, at Efterbevilling ikke gives, være sig at Bevillingen udtrykkelig nægtes eller et Bevillingsforslag slet ikke kommer til Afgørelse.

Besvarelsen af dette Spørgsmaal faar et politisk Præg. Saa længe der hos os bestod et politisk Modsætningsforhold mellem Regeringen og Folketinget, hævdede dette principielt, baade naar det skulde tage Stilling til Spørgsmaalet som Lovgivningsanliggende, og naar der var Tale om Tiltale af Ministre for Rigsretten, at saafremt en Minister har ladet afholde ubevilgede Udgifter, der ikke bliver efterbevilget, er hans Pligt til at yde Statskassen en Erstatning svarende til Udgiftsbeløbet dermed givet. Dette Hovedsynspunkt blev ogsaa gjort gældende af Folketingets Anklager i den Rigsretssag, som i 1855 blev rejst mod 7 tidligere Medlemmer af Ministeriet Ørsted i Anledning af Afholdelse af ubevilgede Udgifter i militære Øjemed og navnlig i Rigsretssagen 1877 mod de tidligere Ministre Hall og Worsaae i Anledning af Afholdelse af ubevilgede Udgifter til Det kgl. Teater. Forsvarerne tog derimod deres Udgangspunkt i det Hovedsynspunkt, at Ministeren er ansvarsfri, hvis det efter en saglig Prøvelse, som henhører under Rigsretten, maa antages, at Udgiften har været nødvendig, og at det samme maa gælde, hvis Ministeren har haft Grund til at antage, at Efterbevilling ikke vilde blive nægtet¹⁾. Ogsaa m. H. t. Strafansvaret var Anklagerens Synspunkter meget strenge. I den første af de nævnte Rigsretssager paastod han saaledes de tiltalte ikendt Straf for Højforræderi. Rigsrettens Domme faldt ud til Frifindelse baade for Straf og Erstatning. Dette Resultat maa naturligvis ses i Belysning af de konkrete, ret komplicerede Forhold, der forelaa til Paadømmelse; men Dømmene tager klart Afstand fra Anklagerens overfor nævnte Hovedsynspunkt, idet Rigsretten i Overensstemmelse med Forsvarernes Standpunkt, ogsaa hvad Erstatningspaastanden angaar, foretager en selvstændig Prøvelse af, om Udgifternes Afholdelse kunde anses for forsvarlig²⁾.

Ifølge Grl. 1849 § 21, Grl. 1866 § 12, Grl. 1915 og 1920 § 12 samt Grl. 1953 § 13 skal Ministrenes Ansvarlighed bestemmes ved

¹⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen*, T. f. R. 1926 S. 356—58 og 376—82.

²⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen's* udførlige Gennemgang og Belysning af de to Rigsretssager i T. f. R. 1926 S. 351—69 og 375—82.

Lov, og under de mange Forsøg paa at gennemføre en saadan Lov var det navnlig det her omhandlede Spørgsmaal, som fremkaldte en saadan Uenighed, at Forsøgene før 1939 strandede. Folketinget vilde lade Ansvarret indtræde, saa saare Ministeren har handlet med Bevidsthed om, at han ikke kan faa Kongens og Rigsdagens Godkendelse af Udgiften, medens Ansvarret ifølge Landstingets Standpunkt skulde være snævrere, idet Ministeren skulde gaa fri, ikke blot naar han havde haft Føje til at vente Udgiften godkendt af Kongen og Rigsdagen, men ogsaa naar Udgiften skyldes en ved Statsstyrelsens forsvarlige Førelse fremkaldt Nødvendighed. Dette Standpunkt svarer i Hovedsagen til den Opfattelse, der ligger til Grund for de to ovenfor nævnte Rigsretsdomme.

Selv i nogen Tid efter »Systemskiftet» i 1901 fastholdt Folketinget sit gamle Krav om et strengt Ansvar baade til Straf og Erstatning, skønt Parlamentarismen i alt Fald politisk maatte stille hele Ansvarsspørgsmaalet i en helt ny Belysning.

I Oktober 1938 fremsatte Regeringen imidlertid, omtrent samtidig med Grundlovsforslaget, i Folketinget et Forslag til Lov om Ministrenes Ansvarlighed¹⁾, der i det hele, men navnlig m. H. t. Ansvarret for Afholdelse af ubevilgede Udgifter i betydelig Grad mildnede Ansvarret i Forhold til Folketingets tidligere Standpunkt²⁾. Som Begrundelse for denne Mildnelse i Almindelighed anføres det i Bemærkningerne, at »den saakaldte parlamentariske Praksis ... nu maa siges at være betydeligt mere fæstnet end Tilfældet var, da det tidligere Regeringsforslag blev behandlet paa Rigsdagen«. Med særligt Henblik paa Ansvarret for ubevilgede Udgifter hedder det, at Trangen til »Afholdelse af ikke bevilgede Udgifter paa forventet Efterbevilling eller Igangsætning af Arbejder, der medfører ubevilgede Udgif-

¹⁾ Vedr. tidligere Forsøg paa at gennemføre en Ministeransvarlighedslov henvises til Rtid. 1938—39 A. Sp. 2691—92 og 1905—06 B. Sp. 1387—89 samt Betænkning 1938 S. 103.

²⁾ Endog sammenlignet med det efter Systemskiftet af Folketinget i Samlingen 1905—06 vedtagne Forslag, se Rtid. C. Sp. 1402—07.

Det maa erindres, at Loven var knyttet til et Grundlovsforslag, hvis Tokammerordning, der i det hele var lidet effektiv, udelukkede det Modsætningsforhold mellem Tingene, som havde spillet en Rolle ved Udformningen af de tidligere Lovforslag om Ministrenes Ansvarlighed, jfr. Rtid. 1938—39 A. Sp. 2693.

ter, . . . nødvendigvis (maa) medføre, at der overlades Ministeren en betydelig Handlefrihed paa dette Omraade, og gør det meget betænkeligt at gøre Ministeren ansvarlig i for vidt et Omfang¹⁾. Forslaget blev med nogle mindre væsentlige Ændringer enstemmigt vedtaget i begge Ting og stadfæstet af Kongen som Lov om Ministrenes Ansvarlighed Nr. 92 af 15. Marts 1939. Ifølge § 12 skulde Loven imidlertid træde i Kraft samtidig med Danmarks Riges Grundlov. Da Grundlovsforslaget ikke blev gennemført, kom Loven ikke til at træde i Kraft, og da Ikrafttrædelsesbestemmelsens Henvisning til Grundloven tager Sigte paa det strandede Grundlovsforslag, er den endeligt bortfalden.

Under Forhandlingerne om Grundloven af 1953 var det oprindelig Tanken, at Grundlovsforslaget, som Tilfældet var i 1939, skulde være ledsaget af et Forslag til en Ministeransvarlighedslov. Man opgav imidlertid i Forfatningskommissionen at udarbejde Forslag til en saadan Lov, som heller ikke er synderlig paakrævet.

Ministrenes retlige Ansvar for Afholdelse af ubevilgede Udgifter er under det parlamentariske Regeringssystem kun af ringe praktisk Betydning. Rigsretsdomme, der paalægger et saadant Ansvar, foreligger ikke, og som finansiel Garanti vil Ansvarret under de bestaaende forfatningsmæssige og politiske Forhold være uden væsentlig Betydning. De finansielle Garantier maa søges i det parlamentariske Ansvar og i Kontrollen med Regeringens Finansforvaltning.

Skulde der blive rejst Rigsretssag, vil de milde Ansvarsnormer, som i nær Overensstemmelse med de foreliggende Rigsretsdomme har fundet Udtryk i den ovenfor nævnte Lov om Ministrenes Ansvarlighed, antagelig blive fulgt.

8. *Den retlige Betydning af Finansudvalgets Godkendelse eller Afslag.* Hvis Afholdelsen af en Udgift er godkendt af Folketingets Finansudvalg, vil der i Almindelighed ikke kunne paalægges Ministeren noget Ansvar²⁾, idet han her har kunnet regne med, at Udgiften vilde blive efterbevilget eller godkendt ved Rigsdagens Behandling af Statsregnskabet³⁾. Ubetinget vil Ministeren dog ikke være dækket af en saadan Godkendelse, f. Eks. ikke,

1) Rtid. 1938—39 A. Sp. 2685.

2) Jfr. Rtid. 1938—39 A. Sp. 2697.

3) Jfr. Loven om Ministrenes Ansvarlighed § 11, 2. Stk.

hvis han har givet Finansudvalget vildledende Oplysninger eller han under Hensyn til Udvalgets Sammensætning eller Deltagerne i det paagældende Møde maatte være forberedt paa, at Godkendelsen ikke vilde faa Medhold hos Tinget, naar der blev Spørgsmaal om Efterbevilling eller Regnskabsgodkendelse.

Hvis en Minister afholder en ubevilget Udgift, som Folketingets Finansudvalg har nægtet at godkende, vil Nægtelsen i vidt Omfang udelukke Ansvarsfrihed. Ministeren vil i dette Tilfælde, som vanskeligt vil kunne indtræde under det parlamentariske Regeringssystem, ikke kunne regne med at faa Udgiften efterbevillet, og hans Skøn m. H. t. Udgiftens Nødvendighed er blevet underkendt. Det kan tænkes, at Forholdene efter Sagens Forelæggelse for Finansudvalget ændrer sig; men Ministeren maa da paany henvende sig til Udvalget. En Mulighed for, at Ministeren under den nævnte Forudsætning ansvarsfrit kan afholde Udgiften, foreligger dog, hvis han er forhindret i at foretage en saadan fornyet Henvendelse.

Den Praksis, hvorefter Ministrene retter Henvendelse til Finansudvalget, før de afholder ubevilgede Udgifter, udelukker ikke helt, at de uden at paadrage sig Ansvar kan afholde ubevilgede Udgifter uden at henvende sig til Udvalget. Udgiftens Nødvendighed kan være saa indlysende og Forventningen om, at den vil blive godkendt af Folketinget, saa utvivlsomt velbegrundet, at Henvendelsen maa anses for overflødig. Tillægsbevillingsloven indeholder da ogsaa Efterbevilling af mange Udgifter, som ikke er godkendt af Finansudvalget. Men den bestaaende Praksis indskrænker dog Ministrenes Adgang til ansvarsfrit at skønne over Udgiftens Nødvendighed eller Hensigtsmæssighed og over Udgiften til at faa den godkendt af Folketinget.

V. FINANSLOVENS INDHOLD OG BETYDNING

1. *Overslag over Statens Indtægter og Udgifter.* De tidligere Grundlove indeholdt en Bestemmelse om Finanslovens Indhold, idet den skulde indeholde et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Grl. 1953 § 45 udtaler sig derimod ikke om Finanslovens Indhold. Det fremgaar af § 46, at den skal angive de Skatter, som

maa opkræves, og de Udgifter, som maa afholdes. Iøvrigt har Grundloven henholdt sig til det traditionelle Budgetbegreb.

Det maa antages, at ikke blot Driftsindtægter, t. Eks. Skatter, og Driftsudgifter, t. Eks. Lønninger, men ogsaa Formueindtægter, t. Eks. Indtægter ved Optagelse af Laan, og Formueudgifter, t. Eks. Udgifter til Afdrag paa Laan, maa optages paa Finansloven. Regeringens og andre Forvaltningsmyndigheders Modtagelse og Afgivelse paa Statens Vegne af andre Formuegoder end Penge, t. Eks. ved Mageskifte af faste Ejendomme, maa efter Omstændighederne have positiv Lovhjemmel; men det er ikke nogen grundlovmæssig Nødvendighed, at saadanne Transaktioner optages paa Finansloven. Hvis de er Udtryk for Bevægelser paa Statens Statuskonto, vil de blive optaget under § 26.

2. *Det tidsbegrænsede Budget.* Det er indlysende, at et Budget i dets Egenskab af et Overslag, der forudsiger og forudbestemmer Statens Indtægter og Udgifter, kun kan fastsættes for et begrænset Tidsrum. For de fri Udgiftsbevillingers Vedkommende følger dette allerede deraf, at Behovet for saadanne Udgifter endog efter deres Øjemed i det højeste kan overses indenfor et ret kort Tidsrum, og om hele Udgiftsbudgettet gælder det, at det økonomiske Livs Svingninger paavirker Udgiftsbehovet, hvorfor Udgifternes Størrelse idet højeste kan overses indenfor den nærmeste Fremtid. Prissvingninger kan medføre en Forhøjelse eller Nedgang af Udgifter til Anskaffelser og Lønninger, herunder Tjenestemandslønninger, f. s. v. de er Genstand for Pristalsregulering, Ændringer i Valutakurser kan forøge eller nedsætte Udgiften til Forrentning af den udenlandske Statsgæld osv. Denne Usikkerhed vedrørende Udgifternes Størrelse medfører i sig selv en tilsvarende Usikkerhed m. H. t. Indtægtsbudgettet, jfr. dog ovenfor S. 376 og 382, f. s. v. der skal tilvejebringes Balance eller dog et vist Forhold mellem Udgifter og Indtægter. Dertil kommer, at Størrelsen af de Indtægter, som flyder af de givne Indtægtskilder, navnlig gældende Skattelove og bestaaende Driftsvirksomheder, vil være underkastet store Forandringer.

Nødvendigheden af en Tidsbegrænsning er ikke den samme m. H. t. alle Budgettets Bestanddele. For Indtægternes Vedkommende kunde man mene, at Budgettet kun behøvede at indeholde en Bemyndigelse til at oppebære Statens Indtægter, saaledes som de efter Art og Beløb flyder af de til enhver Tid be-

staaende Indtægtskilder¹⁾. Hvad Statsudgifterne angaar, maa det erindres, at Størstedelen af disse tjener til Opnaelse af Formaal, som er fastlagt i almindelige Love. Budgettet behøvede paa dette Omraade kun at indeholde Hjemmel for Afholdelse af de lovbestemte Udgifter med de Beløb, de til enhver Tid andrager. Dette er netop for saadanne Udgifters Vedkommende f. s. v. det sædvanlige Indhold af et Udgiftsbudget, som dets Bevillinger af lovbestemte Udgifter angives som eller maa anses som kalkulatoriske. Det ustabile retlige Budgetindhold bliver herefter hovedsagelig de fri Udgiftsbevillinger, Bevilling af Udgifter, som i snævrere Forstand skabes af Budgettet.

Det er Synsmaader som de ovenfor fremførte, der ligger til Grund for Budgetordninger, som opererer med et Budget uden Tidsbegrænsning, et Normalbudget, der suppleres med periodiske, oftest aarlige, Tillægsbudgetter. Saadanne Normalbudgetter er imidlertid ud fra demokratiske Synspunkter blevet anset for utilfredsstillende. Der stilles Krav om, at Folkerepræsentationen periodisk skal kunne øve Indflydelse paa Finansstyret gennem Vedtagelse af Budgetter, der omfatter alle Statens Indtægter og Udgifter, ordentlige og overordentlige, lovbestemte og fri. Det er ogsaa kun, naar Regeringen med korte Tidsmellemrum maa søge Folkerepræsentationens Tilslutning til et saadant altomfattende Budget, at Folkerepræsentationen gennem sine Budgetbeslutninger kan holde Regeringen i et almindeligt politisk Afhængighedsforhold, jfr. ovenfor S. 347 f. Efter de hyppigst forekommende Budgetordninger er Budgettet da ogsaa i sin Helhed tidsbegrænset, saaledes at Budgetperioden er et Aar. Dette gælder i H. t. Grl. § 45, 1. Stk.

3. *Tidsbegrænsningens Betydning.* Naar Finansaaret er udløbet, uden at en ny Finanslov eller midlertidig Bevillingslov er tilvejebragt, kan principielt intet Skattebeløb modtages og intet Udgiftsbeløb udbetales. Dette gælder uden Hensyn til, om Statens Skattekrav er opstaaet eller endog forfaldent før Finansaarets Udløb, og om Udgiften tjener til Dækning af et Krav, der er opstaaet eller endog forfaldent før dette Tidspunkt, eller Udgiften iøvrigt kan siges at vedrøre det udløbne Finansaar. P. d. a. S. kan de nævnte Ind- og Udbetalinger heller ikke finde Sted i H. t. en Finanslov, som gælder for et endnu ikke begyndt

¹⁾ Jfr. *Kriegers Udtalelser* Rtid. 1876—77 L. Sp. 624 f. og 635.

Finansaar. Hvis der t. Eks. paa en Finanslov, der er kommet i Stand den 15. Marts, er bevilget et Beløb til en Anskaffelse eller en Understøttelse, kan Beløbet tidligst betales den 1. April.

For Indtægtsbudgettets Vedkommende har Finansloven kun den ovenfor nævnte kassemæssige Betydning. Der kan saaledes godt før et Finansaars Begyndelse af Forvaltningsmyndighederne ved Skatteligning skabes Skattekrav for Statskassen, som forfalder i det kommende Finansaar.

Man kan spørge, om der tilsvarende kan foretages udgiftsskabende Dispositioner, forinden der foreligger finansiel Hjemmel for Udgiftens Afholdelse, navnlig om Forvaltningsmyndighederne ved retlige Dispositioner, t. Eks. Udnævnelse af Tjenestemænd, Køb og Afslutning af Entreprisekontrakter, kan skabe Pengekrav imod Staten, for hvis Opfyldelse der endnu ikke foreligger den fornødne budgetmæssige Hjemmel. Det er klart, at den bekræftende Besvarelse af dette Spørgsmaal vil formindske Bevillingsmyndighedens Effektivitet ¹⁾. Navnlig gaar det jo ikke an, at der ikke bevilges Penge til Opfyldelse af Retskrav mod Staten.

At der umiddelbart ved Lov kan skabes Pengekrav mod Staten uden Hensyn til, om der er tilvejebragt bevillingsmæssig Dækning for Kravet, er en given Sag. Hvis en Lov tillægger en bestemt Mand en livsvarig Hædersgave med et vist aarligt Beløb, faar han et Retskrav paa alle disse fremtidige Beløb, skønt de endnu ikke er bevilget ved Finansloven. Det er ogsaa sikkert, at Forvaltningen i H. t. Lov kan skabe Retskrav mod Staten, uanset at der ikke foreligger bevillingsmæssig Hjemmel for Udgiftens Afholdelse. Dette sker i vidt Omfang i H. t. Forsørgelseslovgivningen. Og hvis der t. Eks. ved Normeringsloven oprettes nogle ny Tjenestemandstillinger, som derefter besættes, faar de udnævnte Tjenestemænd Krav paa Lønning, selvom der ikke er nogen Bevilling til Afholdelse af Lønningsudgiften. Ogsaa Erstatningskrav mod Staten udenfor Kontraktsforhold kan nævnes som Eksempel paa, at Pengekrav mod Staten opstaar uafhængigt af Finansloven.

¹⁾ I Statsministerens ovenfor S. 385 Note ¹⁾ nævnte Skrivelse af 1. Oktober 1948 fremhæves det som en »Forudsætning for, at man kan begære Tilslutning fra Partiernes Repræsentanter i Finansudvalget ... at Sagen forelægges paa et saa tidligt Tidspunkt, at den da ikke faktisk er afgjort eller Afgørelsen i afgørende Grad præjudiceret«.

Naturligvis har Forvaltningsmyndighederne ikke carte blanche til at paaføre Staten Pengeforpligtelser; men Bemyndigelse og navnlig Legitimation i saa Henseende kan foreligge uden positiv Lovhjemmel. Som saadan kommer selvsagt ogsaa Finansloven i Betragtning. Af Betydning for Forvaltningsmyndighedernes Bemyndigelse og Legitimation bliver ogsaa den bestaaende Praksis m. H. t. Overskridelse af Bevillinger.

Af foranstaaende fremgaar det imidlertid, at Finanslovens Hovedfunktion er en Normering af Forvaltningsmyndighedernes kassemæssige Dispositioner indenfor Finansaaret.

At Finanslovens Gyldighed er begrænset til Finansaaret, betyder ikke blot, at Forvaltningen savner budgetmæssig Hjemmel for saadanne Dispositioner, naar de paagældende Bevillinger er opbrugt i Finansaarets Løb. Det samme gælder i det Tilfælde, at en Bevilling helt eller delvis henstaar uudnyttet ved Finansaarets Udløb. Udnyttede Bevillinger eller Bevillingsrester staar ikke ved Magt i det ny Finansaar. Men hvis Bevillingens Formaal ikke er blevet opfyldt uden eller ved delvis Anvendelse af Bevillingen, vil den Omstændighed, at Formaalet en Gang har opnaaet Folketingets Anerkendelse, oftest føre til, at det sparede Beløb genbevilges.

4. *Vanskeligheder, der er forbundet med Budgettets Tidsbegrænsning. Overførelse af Bevillinger.* I Praksis vil den tidsmæssige Begrænsning af Finanslovens Gyldighed kunne medføre betydelige Vanskeligheder. Statens økonomiske Liv kan ikke naturligt udfolde sig i skarpt adskilte Perioder. Undertiden forudsætter Bevillinger for et Finansaar yderligere Bevillinger i Fremtiden. Mange udgiftkrævende Foretagender kan overhovedet ikke gennemføres i Løbet af et Finansaar; standses Udførelsen ved Finansaarets Udløb, havde det ofte været bedre slet ikke at iværksætte Foretagendet. Hvis Finansloven benyttes som Led af en Konjunktur- og Beskæftigelsespolitik, jfr. ovenfor S. 348, maa der tages Sigte paa længere Tidsrum end et Aar; thi en økonomisk Konjunktur strækker sig normalt over et saadant længere Tidsrum. I andre Tilfælde, navnlig f. s. v. angaar de ordentlige, regelmæssigt tilbagevendende Udgifter, saasom Tjenestemandslønninger, Forrentning af Statsgælden, Udgifter til Vedligeholdelse af Statens Bygninger osv., er der vel ikke anden Sammenhæng mellem de forskellige Finansaar end den, at Udgifterne i

et kommende Finansaar er ligesaa nødvendige som i et indeværende; men det vil undertiden være anvisningsteknisk vanskeligt at faa de Finansaaret vedrørende, paa Finansloven bevilgede Udgifter afholdt inden Finansaarets Udgang og derfor hensigtsmæssigt at foretage Udbetalinger til Dækning af saadanne Udgifter i nogen Tid efter Finansaarets Udløb.

De ovenfor nævnte Vanskeligheder bliver af desto større Betydning, jo kortere Finansperioden er; men ifølge Grl. § 45 er det udelukket at vedtage Finanslove for længere Tid end et Aar. Undertiden bestemmes det dog om visse Bevillinger, at de Beløb, der maatte være til Rest ved Finansaarets Udgang, kan overføres til det følgende Finansaar. Tekstanmærkninger af dette Indhold er i stor Udstrækning blevet knyttet til store militære Bevillinger, navnlig efter den tyske Besættelse¹⁾. En saadan Bestemmelse er selvfølgelig ikke bindende for den finanslovgivende Myndighed. I H. t. Grl. § 45, der fastsætter Finanslovens Gyldighed til et Aar, maa det endog antages, at Gyldigheden af Bestemmelser i en Finanslov, som lader nogle af dens Bevillinger staa ved Magt i et følgende Finansaar, overhovedet beror paa den følgende Finanslovs udtrykkelige eller stiltiende Godkendelse. Hvis der derfor ved Finansaarets Udløb hverken er givet nogen almindelig Finanslov eller en midlertidig Bevillingslov, faar Bestemmelser som de omhandlede ingen Gyldighed. De fastsættes jo heller ikke med Henblik paa saadanne Situationer. Optages Bestemmelser om Overførelse af Bevillinger til det ny Finansaar paa Tillægsbevillingsloven, der vedtages efter det ny Finansaars Begyndelse²⁾, maa de vel opfattes som en Slags Genbevilling for det ny Finansaar.

De ovenfor berørte Vanskeligheder ved at faa bevilgede Udgifter afholdt inden Finansaarets Udløb har man i Praxis imødegaaet gennem Anerkendelse af en saakaldt Tillægsperiode, d. v. s. et vist Tidsrum efter Finansaarets Slutning, i hvilket der kan »trækkes« paa den udløbne Finanslov³⁾. Fristen er nu i Praxis

¹⁾ Grunden hertil er, at man paa Grund af Leveringsvanskeligheder ikke sikkert kunde regne med at foretage de forudsete Anskaffelser inden Finansaarets Udløb.

²⁾ Jfr. t. Eks. Tillægsbevillingslov Nr. 305 af 30. Juni 1948 under Tekstanmærkningerne til §§ 22 og 23.

³⁾ Jfr. *Bjarne S.* 120 f. I Tillægsperioden kan der ogsaa oppebæres Indtægter vedr. det udløbne Finansaar.

sat til 15. Juni, dog altid en Uges Tid efter Tillægsbevillingslovens Vedtagelse.

Undertiden bevilges der ved Finanslov et Beløb som Del af et større Beløb, der for den resterende Dels Vedkommende skal optages paa en eller flere senere Finanslove, t. Eks. 10.000 Kr. som første Del af en femaarig Bevilling paa ialt 50.000 Kr. Der foreligger i saadanne Tilfælde kun en Tilkendegivelse af Bevillingsmyndighedens Hensigt, ikke en Bevilling med Gyldighed i det eller de kommende Finansaar. Naar en senere Rate bevilges, foreligger der finansretligt en Nybevilling, ikke en Genbevilling. Den Omstændighed, at en eller flere senere Bevillinger er stillet i Udsigt, kan imidlertid tænkes at blive af Betydning for Ministerens Ansvar for Afholdelse af ubevilgede Udgifter og for Spørgsmaalet, om Trediemand i H. t. Ministerens Dispositioner har erhvervet et Retskrav mod Staten.

En Minister kan, ligesom naar der iøvrigt er Tale om Afholdelse af ubevilgede Udgifter, sikre sig Ansvarsfrihed for retlige og faktiske Dispositioner, der foregriber den kommende Finanslov, ved at opnaa Godkendelse af Dispositionen fra Folketingets Finanslovsudvalg.

Endvidere vil, naar Tiden for Finansaarets Begyndelse nærmer sig, en Minister efter Omstændighederne kunne skønne saa sikkert om Rigsdagens Stilling til Finanslovsforslaget, at han uden Risiko om fornødent kan træffe Dispositioner, for hvilke Finanslovsforslaget indeholder bevillingsmæssig Dækning. Trække paa de foreslaaede Bevillinger kan han ikke.

5. *Det specificerede Budget.* Udarbejdelsen af Finanslovsforslaget maa nødvendigvis finde Sted paa Grundlag af meget detaljerede Oplysninger og Overslag fra alle Forgreninger af Statens Forvaltningsvirksomhed. Kun ud fra et saadant Materiale af Enkeltheder er det muligt at opstille et sammenfattende Overslag, der tør formodes nogenlunde at ville komme til at svare til de virkelige Indtægter og Udgifter i Finansaaret. Noget andet er, om og i hvilken Udstrækning Finansloven selv specificerer eller bør specificere Statens Indtægter og Udgifter.

For Indtægternes Vedkommende har dette Spørgsmaal i det væsentlige kun den Betydning, at Folketinget først gennem en mere eller mindre vidtgaaende Specifikation i Finanslovsforslaget faar Mulighed for at danne sig en Mening om Indtægtsbudgettets

Rigtighed, hvilket vilde være umuligt eller meget vanskeligt, hvis Indtægtsbudgettet kun indeholdt nogle faa Hovedsummer.

En tilsvarende Betydning har en Specifikation af Udgiftsbudgetten; men dertil kommer, at en saadan Specifikation, som det senere vil ses, er retligt bindende. F. s. v. Specifikationen kun er til Oplysning, behøver den ikke at optages i Finanslovens Tekst; det er tilstrækkeligt, at den findes i Anmærkningerne til Teksten. Retligt forbindende bliver den kun som Led af eller bindende Forudsætning for Teksten.

Den almindelige Udvikling indenfor Budgetretten er stort set gaaet i Retning af større og større Specifikation, navnlig af Udgiftsbudgettet. Folkerepresentationen nøjes ikke med at bevilge store, runde Beløb til Anvendelse i generelle Øjemed, saaledes at det overlades til Forvaltningsmyndigheder at træffe nærmere Bestemmelse om Beløbenes Anvendelse. Den forlanger en detaljeret Angivelse af de Øjemed, til hvilke Bevillingerne kan eller skal anvendes, saaledes at der afsættes et Beløb til hvert enkelt Øjemed.

Gennem et saadant specificeret Udgiftsbudget faar Folkerepresentationen en afgørende Indflydelse paa hele Forvaltningsvirksomheden, saasandt som denne i alle sine Forgørelser muliggøres og begrænses gennem Tilgangen af Penge. Denne Indflydelse kan forøges derved, at der til de enkelte Bevillinger knyttes Betingelser eller Vilkaar¹⁾: En Bevilling til Efteraarsmanøvrer maa kun benyttes, saafremt Manøvrerne afholdes efter Høstens Tilendebringelse, en Bevilling til visse Honorarer gøres betinget af, at der kun ansættes Personer med en vis Uddannelse, en Bevilling til Udførelse af visse Arbejder gøres betinget af, at der hersker Arbejdsløshed, eller at kun arbejdsløse Arbejdere antages til Arbejdets Udførelse osv.

Der er dem der mener, at et stærkt specificeret Udgiftsbudget medfører Sparsommelighed i Forvaltningen. Kun gennem en Prøvelse af de enkelte Udgiftsbehov og Afsætning af særskilte Beløb til Dækning af hvert enkelt Behov bliver det muligt for Folkerepresentationen effektivt at begrænse Statens Udgifter. Virkningen kan dog ogsaa tænkes at blive den modsatte. Naar man i saa Henseende har anført, at en stærk Specifikation kan gøre det lettere for de enkelte Medlemmer af Folkerepresenta-

¹⁾ Jfr. *Malmgren* II S. 283—85 og *Halvar G. F. Sundberg*, *Vilkor för anslag*, Uppsala 1932.

tionen at faa gennemført Bevillinger til Fordel for deres Vælgerinteresser¹⁾, er dette en Betragtning, som i hvert Fald ikke er af Betydning her i Landet. Derimod kan en stærk Specifikation maaske fremme en Tilbøjelighed til at bruge de bevilgede Beløb fuldtud og føre til, at overordnede Forvaltningsmyndigheders Kontrol med, at underordnede Myndigheder kun anvender de Beløb, som er nødvendige, bliver mindre effektiv, end hvis der i et mere generelt Øjemed bevilges et større Beløb til Anvendelse efter den overordnede Myndigheds nærmere Bestemmelse. Man kan ogsaa spørge, om Folkerepræsentationen har den fornødne saglige Indsigt til at fastsætte en vidtgaaende Specifikation af Statens Udgifter. Her overfor maa dog erindres, at det er Forvaltningsmyndighederne, der udarbejder Finanslovforslaget, og at Folkerepræsentationen ikke i Praxis foretager væsentlige Ændringer i Finanslovforslagets Struktur. Hvad enten imidlertid Specifikationen opstilles af Forvaltningsmyndighederne eller af Folkerepræsentationen kan en for vidtdreven Specifikation blive en Hindring for en fornuftig Samordning af de forskellige Forvaltningsfunktioner og derigennem for Forvaltningens Effektivitet. Specifikationen af Udgiftsbudgettet er hos os snarest for vidtgaaende²⁾.

6. *Finanslovens Specifikation*. I den danske Finanslov opføres baade Indtægter og Udgifter med en vidtgaaende Specifikation i Konti og Underkonti. For Indtægternes Vedkommende angiver Specifikationen de Kilder, hvoraf der forventes Indtægter, for Udgifternes Vedkommende de Formaal, hvortil Udgifter kan afholdes. I baade Indtægts- og Udgiftsspecifikationen opføres for hver enkelt Post et bestemt Kronebeløb, ofte dog med Tilføjelsen »anslaet«. Men Betydningen af Indtægts- og Udgiftsbudgettets Specifikation er helt forskellig.

Om Indtægtsbudgettet indeholder Grl. § 46, 1. Stk. den Bestemmelse, at Skatterne ikke maa opkræves, forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er vedtaget af Folketinget. Efter Ordlyden tager denne Bestemmelse kun Sigte paa den

¹⁾ Jfr. *Jeze*, *Finances* S. 121 f., der anfører en Udtalelse af *Thiers* fra 1830: »Trop de divisions conduit à trop de dépenses«.

²⁾ Saaledes *Hans P. Götrik* i *Centraladministrationen 1848—1948*. 1948, S. 304 f. Til en større budgetmæssig Bevægelsesfrihed maatte svare et skærpet efterfølgende Ansvar, »un grand contrôl après, mais un peu de confiance avant«. (Udtalelse af *Thiers*, citeret af *Jeze*, *Le Budget* S. 368).

Situation, at der ikke foreligger en Finanslov eller midlertidig Bevillingslov; men principielt maa det, naar der foreligger en Finanslov eller midlertidig Bevillingslov, antages, at Opkrævning af Skatter kun kan finde Sted, f. s. v. Opkrævningen har Hjemmel i Finansloven eller den midlertidige Bevillingslov. Hjemmelen maa imidlertid antages at foreligge, med mindre enhver Opkrævning af Skatter eller Opkrævning af enkelte Skatter maa anses for nægtet ved Bevillingsloven, enten udtrykkeligt eller fordi det paa anden Maade af Bevillingslovens Indhold eller af Forhandlingerne om Bevillingsloven fremgaar, at den finanslovgivende Myndighed har villet nægte eller begrænse Skatternes Opkrævning. En Modsætnings slutning fra Finanslovens Bestemmelser om Opkrævning af de og de Skatter og Afgifter, jfr. dens § 5, er normalt utilstedelig. Er ved en Forglemmelse en eller anden Skat ikke blevet opført paa Finansloven, kan den alligevel opkræves, og det samme gælder om Skatter, der beror paa en Skattelov, vedtaget saa kort Tid før Finanslovens Vedtagelse, at der ikke har været Tid til at indarbejde den i Finanslovsforslaget, eller paa en Skattelov, vedtaget senere end Finansloven, jfr. ovenfor S. 382 ff. om den saakaldte Bevillingsparagraf.

Skønt Grl. § 46, 1. Stk. ikke nævner andre Statsindtægter end Skatter, maa Finansloven kunne udelukke Modtagelse ogsaa af saadanne andre Indtægter; men bortset herfra er Finanslovens Bestemmelser om andre Indtægter end Skatter, herunder Specifikationen af saadanne andre Indtægter, ikke normgivende. Opstaar der en Statsindtægt af en Art, som ikke er omtalt i Finansloven¹⁾, kan Indtægten ikke desto mindre oppebæres.

Helt anderledes forholder det sig med Finanslovens Udgiftsbudget. Der kan ikke afholdes Udgifter til Formaal, der ikke nævnes i Udgiftsbudgettet. Hvad der i saa Henseende kan henføres under Finanslovens forskellige Konti og Underkonti, beror paa en Fortolkning, der ofte maa støtte sig til de omfattende Anmærkninger, som ledsager Finanslovsforslaget ved dettes Fremsettelse for Folketinget. Ogsaa andet udenfor Finanslovens Tekst foreliggende Materiale kan komme i Betragtning, t. Eks. Ministrenes Forhandlinger med Folketingets Finansudvalg. Under-

¹⁾ »Adskillige Indtægter« i Finanslovens § 7 er ikke ensbetydende med »andre Indtægter«, idet Paragraffen indeholder en udtømmende Angivelse af Indtægternes Art.

tiden videreføres i de nævnte Anmærkninger den i Lovteksten givne Specifikation. Det maa bero paa de nærmere Omstændigheder, om saadanne Specifikationer i Anmærkningerne kan anses for bindende ¹⁾).

Beløb, der er bevilget til et Formaal, kan ikke overføres til Anvendelse til et andet i Finansloven angivet Formaal. Dette kan være udelukket allerede af den Grund, at Anvendelsen af et bevilget Beløb til et angivet Formaal er obligatorisk; men selv hvor Udgiften er fakultativ, eller det viser sig, at Formaalet kan opnaas ved Hjælp af et Beløb, der er mindre end det bevilgede, saaledes at der indtræder en Besparelse, kan det ledigblevne Beløb ikke overføres.

Denne Budgetgrundsætning kan dog naturligvis fraviges ved Bestemmelser i Finansloven, og det forekommer undertiden, at der udtrykkeligt gives Bemyndigelse til at overføre, hvad der spares under en Konto, til Anvendelse under en anden Konto (virement). En Bestemmelse, der tillader saadan Overførelse, kan ogsaa være indeholdt i en almindelig Lov, der vedrører Statsudgifter, jfr. Lov Nr. 112 af 7. Maj 1937 § 95 og Lov Nr. 113 af s. D. § 43, der indeholder en almindelig Hjemmel for henholdsvis Krigsministeriet og Marineministeriet til uden særlig Hjemmel paa de aarlige Finanslove at foretage Ompostering fra en Konto til en anden, og naar da Finansloven ikke udtrykkelig bestemmer noget andet, maa den antages at henholde sig til saadanne Lovbestemmelser ²⁾).

En saadan Adgang til at overføre Beløb fra en Konto til en anden kan frembyde praktiske Fordele for Forvaltningen; men

¹⁾ Dette maa t. Eks. antages om Anmærkningen til Finanslovsforslaget for 1954—55 § 21. XV. E (Specifikation af Forfatterunderstøttelser). Jfr. om Spørgsmaalet *Bjarne* S. 54 f. og Statsrevisorernes Betænkning for Finansåret 1939—40 S. 265 f.

²⁾ De nævnte Bestemmelser i Militærlovene af 1937 anses i Praxis for bortfaldet, efter at Militærudgifterne er steget langt udover de i disse Love forudsatte Beløb. Der gives nu paa Finansloven Hjemmel til visse Overførelser, se t. Eks. Finanslov for 1954—55 under Tekstanmærkningerne til § 22. Det er ogsaa forekommet, at der i en Tekstanmærkning er givet Hjemmel til at anvende et specielt Indtægtsoverskud under visse Udgiftskonti, se Finanslov Nr. 167 af 31. Marts 1949 Tekstanmærkning Nr. 32 til § 23. Ogsaa i England er det navnlig indenfor de militære Bevillinger, at Overførelser tillades, jfr. *Jeze*, Finances S. 147 f. og *Keith* S. 115 og 398.

den svækker naturligvis den parlamentariske Indflydelse i Stats-husholdningen.

7. *Finanslovens enkelte Indtægts- og Udgiftsbeløb.* De i Finansloven opførte Beløb vedrørende Skatter og Afgifter samt andre Statsindtægter er som omtalt ovenfor S. 376 og 382 uforbindende. Det er naturligvis ikke Meningen, at Regeringen kan eller skal foretage saadanne Forhøjelser eller Nedsættelser i Opkrævnin-gen af Statsindtægterne, at de indkomne Beløb kommer til at svare til Finanslovens Tal. Det er følgelig uden retlig Betydning, at der til mange af Finanslovens Indtægtsbeløb er føjet »an-slaaet«¹⁾.

Finanslovens Udgiftsbeløb kan derimod ikke anses for retligt uforbindende Kalkulationer. Men den nærmere Fastlæggelse af Udgiftsbeløbenes retlige Betydning er forbundet med betyde-lige Vanskeligheder.

I Almindelighed betyder Finanslovens Udgiftsbeløb ikke, at Udgiften ikke maa være mindre end angivet. Kan Formaalet op-naas ved Anvendelse af et mindre Beløb, skal og tør kun dette mindre Beløb anvendes. Undertiden er Formaalet imidlertid saa nært forbundet med Beløbets Størrelse, at netop den opførte Udgift maa antages at skulle afholdes, hvis den paagældende Bestemmelse i Finansloven overhovedet er udgiftsforpligtende, jfr. nedenfor S. 409 ff. Naar der saaledes bevilges Tilskud til For-eninger, jfr. t. Eks. Finanslov 1954—55 § 14 A. III. G. 5, er det i Regelen Meningen, at netop det bevilgede Beløb skal udredes.

Af størst praktisk Interesse er Spørgsmaalet, om de opførte Beløb tør overskrides. Saadanne Overskridelser kan ikke anses for udelukket ved Bestemmelsen i Grl. § 46, 2. Stk., hvorefter ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i den af Fol-кетинget vedtagne Finanslov (Tillægsbevillingslov, midlertidig Bevillingslov); thi ganske vist vilde en Finanslov, som kun angav en Række Udgiftsformaal uden nogen talmæssig Opstilling, ikke fyldestgøre det i Grundloven forudsatte Krav til Finanslovens Indhold; men det har stedse været antaget, at Udgiftsbeløbene

¹⁾ Udtrykket benyttes temmelig vilkaarligt. Det ses t. Eks. ikke, hvor-for Indtægten ved Salg af Skoveffekter er »anslaaet«, jfr. § 1. II., medens Statsbanernes Befordringsindtægter fremtræder uden en saadan Tilfø-jelse, jfr. § 2. A.

kan — og oftest maa — være kalkulatoriske, jfr. Udtrykket »Overslag« i de tidligere Grundloves Bestemmelse vedr. Finanslovens Indhold. P. d. a. S. er Grundloven ikke til Hinder for, at Finansloven fastsætter Beløb, der ikke maa overskrides.

Ved mange af Finanslovens Udgiftsposter siges det udtrykkeligt, at Beløbet er »anslaaet«. Heri ligger et Forbehold om, at Udgiften kan blive større eller mindre; men da Finanslovens Beløbsangivelser som foran nævnt i Regelen ikke er til Hinder for, at Udgiften afholdes med et mindre Beløb, bliver Betydningen af Forbeholdet oftest, at Beløbet kan overskrides i det Omfang, Formaalets Opnaaelse kræver en Overskridelse. Den omhandlede Hjemmel for Overskridelser maa dog forstaas med en vis Begrænsning. Naar der t. Eks. paa Finansloven for 1954—55 under § 14 B. VI. C. 2 f. er bevilget et anslaaet Beløb til Medhjælp i de kongelige Haver paa 670 000 Kr., kan Beløbet kun indenfor en rimelig Grænse overskrides; thi der er ikke nogen fast saglig Maalestok for, i hvilket Omfang Medhjælp er nødvendig.

En stiltiende Hjemmel for Overskridelse af Bevillingsbeløb maa antages, hvor Bevillingen vedrører Udgifter, som er fastsat ved Lov, hvilket nu til Dags er Tilfældet med Størsteparten af den samlede Statsudgift. Eksempelvis skal nævnes Lønninger til Tjenestemænd, Pensioner og Statens Andel i Udgiften til Invalidere og Aldersrente. Den finanslovgivende Myndighed har det i sin Magt positivt at nægte Afholdelsen af saadanne Udgifter, hvilket kan tænkes at blive praktisk, hvis Staten pludseligt skulde komme i en finansiel Nødsituation. Det maa ogsaa anses for udelukket, at en Udgift som de omhandlede kan afholdes, undtagen paa forventet Efterbevilling, hvis den slet ikke er optaget paa Finansloven. Men Beløbsangivelser maa normalt anses for rent kalkulatoriske, saaledes at Udgifterne kan afholdes med deres lovbestemte Beløb, uanset om Finanslovens Beløb derved overskrides. Naar da Finansloven ofte — iøvrigt ret principløst — opfører saadanne Udgiftsbeløb som anslaaede, er dette uden hjemmelsmæssig Betydning.

Endelig tør ogsaa de ved fri Bevillinger opførte Beløb undertiden anses for kalkulatoriske. Dette gælder naturligvis ikke, hvor Meningen netop er, at et bestemt Beløb skal ydes til et vist Formaal, t. Eks. de fleste fri Tilskud og Understøttelser. Men ofte tør det antages, at Bevillingsmyndigheden har villet bevilge den

til et bestemt Formaals Opnaelse fornødne Udgift, saaledes at det opførte Beløb kun er Udtryk for en Formodning om, hvad Bekostningen vil blive, ikke for en Beslutning om, hvad der under alle Omstændigheder i det højeste maa gives ud. Dette Synspunkt medfører dog i sin Anvendelse adskillig Usikkerhed, fordi man ikke altid tør regne med, at Bevillingsmyndigheden har ønsket et planlagt Foretagende gennemført, uanset om Bekostningen bliver langt større end paaregnet. Det kan være, at Bevillingsmyndigheden vilde have opgivet eller begrænset Foretagendet. Drejer det sig t. Eks. om en Bygning, som efter Planerne skulde forsynes med Kobbertag, kan vedkommende Minister ikke uden videre gennemføre Planerne, hvis Kobber er steget til den tidobbelte Pris; thi det kan være, at Bevillingsmyndigheden i denne Situation vilde have foretrukket et billigere Tagmateriale. Er der bevilget et Beløb til Hovedstandsættelse af en Bygning, kan Istandsættelsen ikke uden videre gennemføres, selvom Bekostningen paa Grund af Prisstigninger bliver flere Gange saa stor som det bevilgede Beløb; thi det kan være, at Bevillingsmyndigheden i denne Situation vilde have begrænset Istandsættelsen, t. Eks. undladt at bevilge Penge til en kostbar Gulvbelægning¹⁾). Afgørelsen af, om det bevilgede Beløb tør overskrides med et væsentligt Beløb, kommer i saadanne Tilfælde til at bero paa et Skøn. I Tvivlstilfælde vil (bør) Ministeren ved Henvendelse til Finansudvalget søge at opnaa Sikkerhed for en Efterbevilling.

8. *Betingede Bevillinger.* Nogle har ment, at Rigsdagen er uberettiget til at gøre Bevillinger afhængige af Betingelser, som indeholder en positiv Indblanding i Administrationen²⁾). Opstilling af Betingelser maa dog først og fremmest anses for tilladelig, f. s. v. det drejer sig om Betingelser, der forfølger et Formaal, som den Forvaltningsmyndighed, der faar Raadighed over Beløbet, selv vilde kunne varetage. Bevilges der t. Eks. et Beløb til Anvendelse som Understøttelser til visse almennyttige Foreninger, vil vedkommende Minister kunne opstille Betingelser for

¹⁾ At Overskridelser, der er begrundet i Prisstigning, ikke uden videre er tilladelige, synes forudsat, naar Finansloven undertiden udtrykkeligt har tilladt saadanne Overskridelser, se t. Eks. Finanslov Nr. 142 af 20. Marts 1918 § 20 A. I. og B. I. og II.

²⁾ *Holck* II S. 118, jfr. *Albert Olsen* S. 325.

Understøttelserne vedrørende Foreningens Virksomhed, Ledelse og Økonomi, og der kan da selvfølgelig ikke være noget til Hinder for, at Finansloven gør en Bevilling afhængig af, at Beløbet uddeles under tilsvarende Betingelser, jfr. t. Eks. Finanslov 1954—55 Tekstanmærkning Nr. 8 til § 17. Der er i saadanne Tilfælde nærmest Tale om en Specifikation af Bevillingens Øjemed. Man kan derimod spørge, om der til en Bevilling kan knyttes Betingelser, som vilde være Udtryk for Magtfordrejning, hvis de blev bragt i Anvendelse af Ministeren under Anvendelse af Bevillingen. I Sverige har man ment, at Rigsdagen ikke kan knytte hvilkesomhelst Betingelser til sine Bevillingsbeslutninger, omend Grænsen har forskudt sig, saaledes at Betingelser, som tidligere er blevet anset for uretmæssige, senere er blevet accepteret som tilladelige¹⁾.

Hos os, hvor Budgettet fastsættes ved Lov, ikke som i Sverige ved Rigsdagsbeslutning, kan der ikke i den omhandlede Henseende opstilles andre Begrænsninger for den finanslovgivende Myndighed end dem, der kan udledes af Grundloven. Det vilde t. Eks. være uforeneligt med Grl. § 14, om en Bevilling af Lønning til en Minister blev gjort betinget af, at Stillingen ved indtrædende Ledighed besættes med en Kvinde²⁾, og uforeneligt med Grl. § 73, om en Bevilling af et Beløb til Dækning af Udgifter ved visse Ekspropriationer blev gjort betinget af, at Erstatningerne fastsættes lavere end fuldstændig Erstatning. F. s. v. kan man sige, at Folketinget er »uberettiget« til at opstille saadanne Bevillingsbetingelser. Skulde en Finanslov alligevel inklade sig derpaa, kan dette jo ikke medføre noget retligt Ansvar for det enkelte Medlem af Folketinget, jfr. Strfl. § 157. Et saadant Ansvar kan i det højeste komme til at paahvile Ministrene. Betingelsens Utilladelighed maa i Almindelighed føre til, at Beløbet anses for ubevilget. At anse Betingelsen som ustillet, kan der kun være Tale om, hvor Bevillingen er lovbestemt eller endog tjener til Opfyldelse af Retskrav imod Staten. Ogsaa i saadanne Tilfælde er dog formentlig Finanslovens Egenkab af Lov til Hinder for, at Forvaltningsmyndigheder og Domstole kan anse Betingelsen for ustillet; men Bevillingen bliver,

¹⁾ Jfr. *Herlitz*, *Finansmakt* S. 354 og *Malmgren* II S. 285.

²⁾ Jfr. *Castberg* II S. 113, *Herlitz*, *Finansmakt* S. 354.

naar Betingelsen ikke (kan) opfyldes, retligt uvirksom¹⁾. Noget andet er, at en Fortolkning af den paagældende Bestemmelse i Finansloven maaske kan føre til, at Betingelsen kun kan anses for stillet under Forudsætning af dens Forenelighed med Grundloven, og derfor kan tilsidesættes, naar denne Forudsætning findes at være urigtig.

9. *Skattebevillingsretten*. I Grl. § 46, der fastslaar Finanslovens retlige Hovedbetydning, hedder det først, at forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er vedtaget af Folketinget, maa Skatterne ikke opkræves.

Denne Bestemmelse kunde synes overflødig. Ifølge Grl. § 43 kan ingen Skat paalægges, forandres eller ophæves uden ved Lov, og man kunde mene, at naar saaledes enhver Skattepligt og ethvert Skattekrav forudsætter en Folketingsbeslutning, er der ingen Grund til, at Skatteopkrævningen Aar for Aar skal besluttes af Folketinget. Bestemmelsen er imidlertid et Udslag af den konstitutionelle »Skattebevillingsret«, der ikke blot gaar ud paa, at Regeringen kun kan opkræve Skatter med Folkerepræsentationens Samtykke, men tillige indebærer, at dette Samtykke kun meddeles for et begrænset Tidsrum, sædvanlig et Aar.

Det er klart, at en Skattebevillingsret, der udøves med denne Tidsbegrænsning, stiller Regeringen i et stærkere Afhængighedsforhold til Folkerepræsentationen, end om Skatterne bevilges paa lang eller ubestemt Tid. Dette er navnlig Tilfældet under en Tokammerordning. Hvis Skatterne kan opkræves umiddelbart i H. t. en Skattelov, der ligesom andre Love gælder, indtil den paa sædvanlig Maade ændres eller ophæves, kan Regeringen opkræve Skatterne, lige indtil der opnaas Enighed mellem de to Ting om en saadan Ændring eller Ophævelse. Hvis Regeringen derimod Aar efter Aar maa have Folkerepræsentationens Samtykke til Opkrævning af Skatter, har ikke blot Folkerepræsentationen som saadan, men endog hvert af Tingene det hvert Aar i sin Magt at nægte Skatteopkrævningen.

Skattebevillingsretten er iøvrigt i de forskellige Landes Forfatningsudvikling blevet udformet efter to forskellige Principper. Efter det ene Princip er det selve Skattelovene, der kun gives

¹⁾ Saaledes ogsaa *Castberg* II S. 106.

for et Aar, jfr. t. Eks. den belgiske Forfatnings Art. 111, hvorefter Skattelove kun har Gyldighed for et Aar, hvis de ikke fornys. Efter det andet Princip er Skattelovene ikke tidsbegrænsede; men til Opkrævning af Skatterne kræves hvert Aar Folkerepræsentationens Samtykke. Regeringens Afhængighed af Folkerepræsentationen bliver praktisk taget den samme; men medens, hvor det førstnævnte Princip er gældende, Skattepligten ophører med Skattelovens Bortfald, kan Skattepligten, hvor det sidstnævnte Princip er gældende, i en vis Forstand siges at blive bestaaende, selvom det aarlige Samtykke til Skatteopkrævningen udebliver, jfr. nærmere straks nedenfor.

Grundlovens §§ 43 og 46 slutter sig til Princippet om permanente Skattelove og periodisk Samtykke til Skatteopkrævningen¹⁾. Hvis Finansloven udelukker Opkrævning af en eller anden Skat, er dette ikke ensbetydende med, at Skattepligterne og Skattekravene er bortfaldet, endeligt eller for et vist Tidsrum. En senere Finanslov kan give Hjemmel for Opkrævning af Skatten, ogsaa f. s. v. den vedrører det forløbne Tidsrum. Herved maa dog bemærkes, at budgetmæssig Hjemmel for Opkrævning af Skattebeløb, der vedrører et forløbet Tidsrum, maa tilvejebringes inden en vis Tid, nemlig indenfor det Tidsrum, da Tillægsbevilling (Efterbevilling) for et saadant Tidsrum overhovedet kan finde Sted. Hvis Opkrævning af en Skat p. G. af manglende budgetmæssig Hjemmel ikke har kunnet finde Sted i et Finansaar, kan en Finanslov eller Tillægsbevillingslov ikke flere Aar efter give Hjemmel for Opkrævning af de paagældende Skattebeløb. Antages det imidlertid, at egentlige Skattebestemmelser kan gives ved Finanslov, jfr. nedenfor S. 421 ff., foreligger den Mulighed, at Bestemmelser i en efterfølgende Finanslov kan opfattes ikke som budgetmæssig Opkrævningshjemmel, men som et nyt Skattelovsgrundlag for de ikke opfyldte Skattekrav.

10. *Opkrævning af Skatter, jfr. Grl. § 46.* Naar Grundloven taler om Skatterne, indbefatter dette Udtryk alle direkte og indirekte Skatter til Staten, ogsaa de Skatter, der ofte betegnes som Afgifter: Indkomst- og Formueskatter, Ejendomsskatter, Told- og Forbrugsafgifter, Stempelafgifter osv. osv., men derimod ikke kommunale Skatter og Afgifter.

Noget uklart er det, hvad der menes med Ordet »opkræves«.

¹⁾ Jfr. Kriegers nedenfor S. 422 Note 3 citerede Udtalelse.

Efter almindelig Sprogbrug betyder Opkrævning en Henvendelse til Debitor om at betale, uanset om Betaling finder Sted eller skal finde Sted samtidig med Henvendelsen, som det i Almindelighed er Tilfældet ved Toldberigtigelser, eller først nogen Tid efter, som det i Regelen er Tilfældet med Indtægts- og Formueskat. Man har da ogsaa ment, at det kun er en Henvendelse om Skattebetaling, der kræver Hjemmel i en Finanslov, ikke derimod Modtagelse af frivilligt tilbudte Skattebeløb¹⁾. Denne Opfattelse kan ikke tiltrædes. Grundlovsudkastet af 1848 § 44 bruger Udtrykket »oppebæres«, og det fremgaar klart af de Forhandlinger, som førte til en ændret Formulering af Bestemmelsen, at »opkræves« ikke er brugt i nogen anden Betydning end »oppebæres«²⁾. Det er jo ogsaa aldeles uklart, hvad Opkrævning ellers i den givne Sammenhæng skulde betyde. Det kunde naturligvis ikke være udelukket i Februar—Marts at foretage en Skatteligning med Henblik paa Skattebetalingen i det kommende Finansaar, og helt urimeligt vilde det være, om Mangelen af en Finanslov bare skulde have den Betydning, at der ikke maa udsendes Skattebilletter eller rykkes for Skattebetalinger. Meningen med Grl. § 46 er simpelthen, at de finansielle Myndigheder ikke maa modtage Skatterne³⁾.

De mange Spørgsmaal, ogsaa af retlig Art, som vil opstaa, hvis den Situation skulde indtræde, at Regeringen ikke har Hjemmel til at oppebære Skatter, skal ikke her gøres til Genstand for nærmere Omtale, saa meget mindre som disse Spørgsmaal næppe er af praktisk Betydning. Naar det er blevet hævdet, at der ikke skulde være nogen Pligt til f. Eks. at udlevere Stempelpapir eller udklarere Skib, forinden de skyldige Afgifter er betalt eller dog henlagt⁴⁾, skal hertil bemærkes, at saafremt der savnes Hjemmel

¹⁾ Jfr. *Berlin* II S. 120 og *Matzen* III S. 63.

²⁾ Rigsfors. Sp. 3281—85.

³⁾ Saaledes ogsaa *Holck* II S. 128. I Grundlovskomiteéns Betænkning hedder det, at »naturligvis kan ingen Skat oppebæres, omend i Overensstemmelse med en gældende Skattelov, forinden dens Opkrævning er bevilget ...«, Rigsfors. Sp. 1515. Nogen større Fare er der ganske vist ikke fra Folketingets Synspunkt forbundet med at lade Skattebeløb indgaa i Statskassen, naar Regeringen dog, fordi en Finanslov eller midlertidig Bevillingslov ikke er givet, er afskaaret fra at disponere over Beløbene, jfr. Kriegers Udtalelser, Rigsfors. Sp. 3283.

⁴⁾ *Matzen* III S. 63.

til at opkræve en Skat eller Afgift, synes de Handlinger, som normalt kun kan foretages mod Afgiftens Erlæggelse, t. Eks. Overdragelse af fast Ejendom, der er forbundet med en Stempelafgift, og Indførsel af Varer, der er forbundet med Betaling af Told, at maatte kunne foretages uden nogen Afgiftsbetaling.

11. *Maa Opkrævningen af hver enkelt Skat have Hjemmel i Finansloven?* Forbudet mod Skatteopkrævning i Grl. § 46, 1. Stk. gælder efter Ordlyden kun »forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er vedtaget«; men det er utvivlsomt, at der heller ikke maa opkræves Skatter, naar der vel er tilvejebragt en midlertidig Bevillingslov, men denne er udløbet, uden at der er vedtaget nogen Finanslov.

Det antages i Almindelighed, at naar en Finanslov er vedtaget, kan kun den Skatteopkrævning finde Sted, som kan anses for hjemlet i Finansloven ¹⁾). Dette var aldeles klart efter Grundlovsudkastet af 1848, hvis § 44, 3. Stk., 1. Pkt., var saalydende: »Ingen Skat tør oppebæres, forinden dens Opkrævning er bevilget ved Finansloven«; men dette blev ændret til: »Forinden Finansloven er vedtaget, maa Skatterne ej opkræves« ²⁾). Ifølge Ordførerens (Kriegers) Udtalelser synes det at have været Hensigten med den ændrede Affattelse, at Rigsdagen ikke under Behandlingen af Finansloven skulde befatte sig med Spørgsmaalet om Opkrævning af hver enkelt Skat ³⁾).

Heri er der dog næppe tilstrækkelig Begrundelse for, at Skatteopkrævning, naar en Finanslov er vedtaget, skulde kunne finde Sted, selvom Opkrævning ikke kan anses for hjemlet i Finansloven. Naar det er en given Sag, at Skatteopkrævning er udelukket, hvis ingen Finanslov tilvejebringes, og at selv lovbestemte Udgifter principielt kun tør afholdes med Hjemmel i Finansloven, vilde det være besynderligt, om Finansloven ikke skulde kunne normere Skatteopkrævningen. Men Opkrævning af en eksisterende Skat kan kun anses for udelukket, naar der er sikre

¹⁾ *Berlin* II S. 117 f., *Matzen* III S. 64 f., *Holck* II S. 129 f.

²⁾ Rigsfors. Sp. 3281—85.

³⁾ Rigsfors. Sp. 3281—83. *Berlin* II S. 118 mener, at man alene vilde afværge den Opfattelse, at der kunde være Tale om ved Finanslov at ændre Skattelove, jfr. ogsaa *Matzen* III S. 64; men Krieger siger bl. a., at Ændringen tydeligere skulde betegne »den hele Tanke, saaledes, at det ikke stilledes som om der var Spørgsmaal om at hjemle en enkelt Skats Opkrævning, men derimod *Skatternes* Opkrævning«.

Holdepunkter for at antage, at dette har været Meningen, enten fordi en udtrykkelig Bestemmelse i Finansloven udelukker Opkrævningen, eller fordi det af Forhandlingerne fremgaar, at Undladelsen af at optage en Skat paa Finansloven skyldes et Ønske om, at den ikke skal kunne opkræves.

12. *Andre Statsindtægter.* Om Finanslovens Betydning for Oppebørselen af andre Statsindtægter end Skatter indeholder Grl. § 46 ingen Bestemmelse, hverken for det Tilfælde, at en Finanslov ikke er vedtaget, eller for det Tilfælde, at der foreligger en Finanslov. Der er Enighed om, at Oppebørselen af saadanne Indtægter — ligesom Oppebørselen af Skatter — maa have Hjemmel i Finansloven, naar en saadan foreligger. Er der ikke vedtaget nogen Finanslov, mener *Berlin* og *Matzen*, at andre Indtægter end Skatter frit kan oppebæres ¹⁾, medens *Holck* synes at antage, at Oppebørselen her er udelukket ²⁾.

En foreliggende Finanslov kan utvivlsomt udelukke Oppebørselen af de her omhandlede Indtægter. Men Opkrævningen kan kun anses for udelukket, naar der er sikre Holdepunkter for, at dette har været Meningen. Er der ikke vedtaget nogen Finanslov, er det ikke, end ikke om Finanslovsforslaget er blevet forkastet, tilkendegivet i Lovsform, at de omhandlede Indtægter ikke maa oppebæres, og det kan formentlig ikke — som naar Talen er om Oppebørsel af Skatter — udledes af Grundloven, at Oppebørselen er udelukket. Det maa da antages, at Oppebørselen kan finde Sted. Dette Resultat maa ogsaa af praktiske Grunde foretrækkes. Hvis Mangelen af en Finanslov skulde medføre, at end ikke Statens Indtægter udenfor Beskatningen kunde oppebæres, maatte alle Statens indtægtsgivende Virksomheder formentlig allerede af den Grund indstilles.

13. *Skal Udgiftsbevillingerne anvendes?* I det foregaaende er Finansloven betragtet i dens Egenskab af Hjemmel for og Begrænsning af Statens Udgifter. Men det er ogsaa et Spørgsmaal, der maa undersøges, om Finansloven gør det til en retlig Nødvendighed, at de omhandlede Udgifter afholdes, med andre Ord, om Ministrene eller andre Indehavere af Forvaltningsmyndighed er forpligtet til at afholde de bevilgede Udgifter.

En saadan Forpligtelse kan bestaa af Grunde, som ligger uden-

¹⁾ *Berlin II* S. 120 (maaske anderledes S. 118), *Matzen III* S. 65 f.

²⁾ *Holck II* S. 129 ff.

for Finansloven. Forpligtelsen kan følge umiddelbart af en Lov, der t. Eks. fastsætter et ekstraordinært Tillæg til Tjenestemænd og Pensionister, eller middelbart af en Lov, i H. t. hvilken der ved paafølgende Retsakter er skabt Forpligtelser for Staten, t. Eks. hvis en Lov bemyndiger en Minister til at ansætte nogle Tjenestemænd, som derefter ansættes, eller til at foretage visse Køb, som derefter finder Sted. Det kan ogsaa være, at Forpligtelsen er opstaaet uden noget Lovgrundlag, t. Eks. Pligt til at betale en Skadeserstatning. Saadanne Forpligtelser kan ikke opfyldes uden bevillingsmæssig Hjemmel, hvilket ogsaa kan udtrykkes saaledes, at Forpligtelsen først endeligt som en Betalingsforpligtelse kommer til Eksistens, naar saadan Hjemmel foreligger. Men naar den fornødne Bevilling foreligger, er Forvaltningsmyndighederne forpligtet til at betale¹⁾.

I det følgende haves kun det Spørgsmaal for Øje, om selve Finansloven medfører en Forpligtelse til at anvende de bevilgede Udgiftsbeløb. En saadan Forpligtelse kan godt foreligge uden nogen tilsvarende Berettigelse for Tredjemand, jfr. herom nedenfor S. 414 ff., t. Eks. en Forpligtelse til at opføre en Kaserne.

At der ved Finanslov kan skabes en Forpligtelse til at anvende bevilgede Udgiftsbeløb, er en given Sag. I Sverige, hvor Budgettet ikke er nogen Lov, har man hævdet, at Rigsdagen ikke kan foreskrive Kongen, at en Udgift skal afholdes²⁾, og efter vor Grundlovs Sprogbrug ligger det nær at opfatte Finanslovens Udgiftsside som Bemyndigelser for Regeringen. Heri er der dog ikke tilstrækkelig Begrundelse for den Antagelse, at Finansloven, der jo kommer i Stand paa samme Maade som almindelige Love, ikke skulde kunne forpligte Regeringen til at anvende bevilgede Beløb. Det kan her ikke gøre nogen Forskel, om en Bevilling er foreslaaet eller under Folketingsforhandlingerne tiltraadt af Regeringen, eller den ensidigt er indsat fra Folketingets Side; thi ogsaa i sidstnævnte Tilfælde bliver Bevillingen en Bestanddel af den af Kongen stadfæstede Finanslov. Spørgsmaalet bliver herefter kun, hvorledes Finansloven i den omhandlede Henseende er at forstaa.

¹⁾ Bevillingen kan naturligvis tænkes kun at gaa ud paa, at vedkommende Forvaltningsmyndighed *kan* opfylde Forpligtelsen, men ogsaa lade være, t. Eks. i en finansiel Nødsituation.

²⁾ Jfr. *Malmgren* II S. 271 ff.

Naar det i Overskriften til de enkelte Udgiftsparagraffer hedder, at der til de forskellige Ministerier »bevilges« det og det Beløb, som derefter nærmere specificeres¹⁾, leder dette naturligt Tanken hen paa, at Beløbene stilles til Raadighed; men det drejer sig her om en stereotyp Vending, som ikke kan være afgørende m. H. t. hvert enkelt Udgiftsbeløb.

Den almindelige Opfattelse gaar imidlertid ud paa, at finansielle Bevillinger som Regel ikke medfører nogen Forpligtelse til at anvende de bevilgede Beløb²⁾.

Det er en Selvfølge, at Finansloven ikke medfører nogen Forpligtelse for Regeringen til at anvende Beløb udover, hvad Bevillingsformaalet nødvendiggør. Det er tværtimod som foran nævnt Regeringens Pligt at foretage de Beparelser, som er forenelige med Opnaelse af Bevillingens Formaal. Det er endvidere en given Sag, at Regeringen ikke er forpligtet — eller berettiget — til at anvende en Bevilling, naar de Forudsætninger, hvorunder Bevillingen er givet, har ændret sig, t. Eks. hvis en meget sjældent forekommende Epidemi, der har givet Anledning til Bevilling af et Beløb til Opførelse af visse midlertidige Bygninger, ophører, eller naar Bevillingen er meddelt under urigtige Forudsætninger, t. Eks. hvis det viser sig, at den Forpligtelse, som skulde indfries ved Hjælp af Bevillingen, ikke er gyldig stiftet. I det følgende tænkes da kun paa Tilfælde, hvor et under rigtige Forudsætninger, som ikke senere har ændret sig, bevilget Beløb er nødvendigt til Opnaelse af Bevillingsformaalet.

I saadanne Tilfælde vil Regeringen ofte være forpligtet til at anvende Bevillingen eller rettere til at iværksætte de Foranstaltninger, som medfører Anvendelse af Bevillingen. Finansloven indeholder ikke blot Tilladelser eller Bemyndigelser for Regeringen, men ogsaa bindende Fastsættelser af en Række Statsfor-

¹⁾ Indtægtsparagrafferne bruger Udtrykket »beregnes« eller »føres til Indtægt«.

²⁾ Jfr. *Berlin* II S. 123, *Matzen* III S. 56, *Malmgren* II S. 270 ff., *Jeze*, *Finances* S. 127 f., *Herlitz*, *Finansmakt* S. 321 ff., som dog fremhæver, at man i Rigsdagspraksis er paa Vej mod den Opfattelse, at Regeringen ikke kan undlade at anvende en Bevilling. *Castberg* II S. 117 antager, at Meningen med Stortingets Vedtagelse af Udgiftsposter som Regel er at paalægge Regeringen at anvende Midlerne paa den Maade, som Stortingets Beslutning giver Udtryk for, se derimod *Aschehoug* II S. 277 f.

maal, som Regeringen ikke efter eget Tykke kan undlade at fremme.

Særlig klart kan dette være Tilfældet, naar Talen er om Bevillinger, som indsættes paa Finansloven af Folketinget eller af Regeringen efter Folketingets (Finansudvalgets) Ønske. I ældre Tid blev det undertiden hævdet, at Rigsdagen ikke paa Finansloven kunde optage Bevillinger, som ikke var foreslaaet eller tiltraadt af Regeringen¹⁾; men en saadan Grundsætning, der t. Eks. gælder i England²⁾, anerkendes ikke hos os. Men naar da Rigsdagen t. Eks. i sin Tid imod Regeringens Ønske indsatte en Bevilling til Understøttelse af Bondehøjskoler³⁾, var det uantageligt, at Regeringen bag efter kunde have undladt at uddele disse Understøttelser. I Regelen er der imidlertid ingen Grund til, at noget andet skulde gælde om Bevillinger, blot fordi de er foreslaaet af Regeringen. Naar t. Eks. i Sommeren 1946 Folketingets Finansudvalg gav Tilslutning til en Henvendelse fra Ministeren for offentlige Arbejder om Anvendelse af et Beløb paa 2 Mill. Kroner til Udbetaling til nogle skadelidte ved Stormfloden den 9. November 1945, og en dertil svarende Bevilling blev optaget paa Tillægsbevillingsloven for 1946—47, har Ministeren principielt været forpligtet til at anvende den givne Bevilling.

Det foran anførte gælder ingenlunde om alle Bevillinger. For det første kan det udtrykkeligt fremgaa af Finansloven, at Regeringen er frit stillet m. H. t. Anvendelsen af et bevilget Beløb. Dette vil t. Eks. være Tilfældet efter en Bestemmelse som den, der findes i Finanslovanordning for 1944—45 Nr. 103 af 31. Marts 1944, Tekstanmærkning Nr. 2 til § 16, hvorefter Ministeriet for offentlige Arbejder kan yde Det Danske Luftfartselskab en Subvention udover det i § 16 A. E. 7 bevilgede Beløb. Dernæst er mange Bevillingsformaal af en saadan Beskaffenhed, at det maa bero paa Regeringen eller særlige Forvaltningsmyndigheder, om og i hvilket Omfang de paagældende Foranstaltninger skal komme til Udførelse. Naar der t. Eks. bevilges et Beløb til Udreddelse af Erstatninger ved Naturfredning, maa det bero paa Fredningsmyndighederne, om der overhovedet skal iværksættes Fredninger og da i hvilket Omfang, og naar der bevilges et

¹⁾ Se *Albert Olsen* S. 67, 68, 99, 213, 214, 219, 232, 251, 278, 325, 329.

²⁾ Se t. Eks. *Wade and Phillips* S. 104.

³⁾ Jfr. *Albert Olsen* S. 67, 68, 213, 214, 232, 251.

Beløb til Nyanskaffelser til Museer og Biblioteker, maa det bero paa Museums- og Biblioteksbestyrelserne, om og i hvilket Omfang Nyanskaffelser skal finde Sted. Endelig er ikke alle Finanslovens Betegnelser af Konti og Underkonti Udtryk for selvstændige Bevillingsformaal. Naar der saaledes bevilges Beløb til Medhjælp, Honorarer og Rejseudgifter, kan Regeringen eller vedkommende særlige Forvaltningsmyndighed godt undlade overhovedet at benytte Bevillingen, og det samme vil ofte være Tilfældet med t. Eks. Bevillinger til Vedligeholdelse af Bygninger og Inventar.

Hele Spørgsmaalet om Regeringens Forpligtelse til at udnytte finansielle Udgiftsbevillinger er ikke af større praktisk Betydning under en parlamentarisk Regering, idet Bevillingerne enten vil være foreslaaet af Regeringen eller dog tiltraadt af denne, og det naturligvis ikke let vil forekomme, at Regeringen derefter, naar Finansloven er vedtaget, undlader at anvende Bevillingerne. Snarest vil dette kunne tænkes at blive Tilfældet, hvis der efter Finanslovens Vedtagelse sker et Regeringsskifte. Saafremt den ny Regering har en anden politisk Sammensætning end den afgaaede, og Regeringspartiet, da det var i Opposition til den tidligere Regering, har gjort Modstand imod visse Bevillinger, vil den nye Regering kunne føle sig opfordret til at lade saadanne Bevillinger henstaa uudnyttede ¹⁾.

Det kan ikke anses for udelukket, at Forvaltningen knytter sagligt begrundede Betingelser til Udbetalinger i H. t. Bevillinger, som den er forpligtet til at udnytte til Fordel for Personer eller Sammenslutninger, der dog ikke ved selve Bevillingen har faaet Retskrav paa bestemte Beløb. T. Eks. kunde Ministeriet for offentlige Arbejder formentlig ved Udnyttelsen af den ovenfor S. 412 omtalte Bevilling til Fordel for nogle skadelidte opstille visse Betingelser for Udbetalinger i H. t. Bevillingen ²⁾.

¹⁾ Et saadant Tilfælde indtraf i Sverige i 1911—12, jfr. *Herlitz*, Finansmakt S. 325. Efter at Rigsdagen paa Forslag af en Højreregering i 1911 havde bevilget Midler til Bygning af en Panserbaad, medførte Valg til Andetkammeret Udnævnelse af en Venstreregering, som undlod at bringe Bevillingen til Anvendelse.

²⁾ Ministeriet for offentlige Arbejder forlangte bl. a. som Betingelse for Udbetaling af Tilskud i H. t. Bevillingen, at de udbedrede Digers fremtidige Vedligeholdelse skulde underlægges Vandbygningsvæsenets Tilsyn, hvilket i nogle Tilfælde var uforeneligt med, at Tilsynet med

Hvis en Minister ulovligt undlader at udnytte en Udgiftsbevilling, kan dette medføre dels et politisk Ansvar, dels et retligt Ansvar, der maa gøres gældende for Rigsretten, og hvis det er andre Indehavere af Forvaltningsmyndighed, der gør sig skyldige i en saadan Ulovlighed, opstaar der et retligt Ansvar, der kan gøres gældende ad disciplinær Vej eller for de almindelige Domstole.

Den ved en Bevilling som de omhandlede begunstigede kan optræde som Sagsøger, saafremt han rejser et individuelt Retskrav, se herom straks nedenfor, og Spørgsmaalet om en af Forvaltningen opstillet Betingelses Lovlighed kan han formentlig indbringe for Domstolene, uanset om han kan gøre Krav paa et bestemt Beløb i H. t. Bevillingen, vistnok endog uanset om der bestaar nogen Pligt til at udnytte Bevillingen¹⁾.

14. *Kan Borgerne gøre Krav paa Udbetalinger i H. t. en Bevilling?* At en Minister eller andre er forpligtet til at udnytte en Bevilling, er ikke ensbetydende med, at der kan rejses individuelle Krav paa Udbetalinger i H. t. Bevillingen; thi mange Bevillinger, ogsaa saadanne, som Forvaltningsmyndighederne er forpligtet til at udnytte, gives alene til Fyldestgørelse af det offentliges Interesse. Naar en Lov paabyder Iværksættelse af et eller andet offentligt Arbejde, og de fornødne Midler dertil er bevilget, og naar en Bevilling i sig selv maa antages at indeholde et saadant Paabud, er Regeringen forpligtet til at skride til Arbejdets Udførelse og til at afholde de dermed forbundne Udgifter; men ingen Enkeltmand har noget individuelt Retskrav i H. t. Loven og Bevillingen. P. d. a. S. forekommer det utvivlsomt, at Enkeltmand har Krav paa en Udbetaling i H. t. en finansiel Bevilling, t. Eks. hvis denne er givet til Forhøjelse af Tjenestemandslønninger. Det bør herefter nærmere undersøges, under hvilke Omstændigheder saadanne individuelle Betalingskrav kan gøres gældende.

Efter almindelig juridisk Sprogbrug kan der bestaa retlige

Diger i H. t. Lov Nr. 53 af 10. April 1874 henhører under Amtsraadet. Dette gav Anledning til energisk Protest fra Amtsraadenes Side, se Aarsberetning om Amtsraadsforeningens Virksomhed 1944—45 S. 23 og 182—188, 1946—47 S. 24 og 192—198, 1947—48 S. 23 og 172—173 samt 5. Betænkning (1949) fra Forvaltningskommissionen af 1946 S. 13—16.

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 624 ff.

Pengekrav mod Staten, selvom der ikke foreligger bevillingsmæssig Hjemmel for Betaling af det til Kravet svarende Beløb, t. Eks. Tjenestemænds Krav paa Lønning og almindelige Kontrakskrav. Men saa længe den bevillingsmæssige Hjemmel ikke er tilvejebragt, kan Forvaltningsmyndighederne ikke opfylde Kravet. Der kan nok opnaas en Dom, der fastslaar Kravet, men Dommen kan ikke opfyldes af Forvaltningsmyndighederne, undtagen paa forventet Efterbevilling, og der kan ikke i H. t. Dommen gøres Udlæg i Statens Formue ¹⁾. Det tør næppe heller antages, at Kravet kan benyttes til Modregning overfor Staten.

Saadanne uafhængigt af Finansloven opstaaede Pengekrav mod Staten bliver til Betalingskrav, naar der tilvejebringes bevillingsmæssig Hjemmel for deres Opfyldelse. Forvaltningsmyndighederne bliver nu baade berettiget og forpligtet til at opfylde Kravet. Kravet kan nu ikke blot fastslaas ved Dom; der kan paa Grundlag af Dommen gøres Udlæg i Statens Formue ²⁾. Det er endvidere utvivlsomt, at Kravet kan benyttes til Modregning overfor Staten.

P. d. a. S. medfører den Omstændighed, at der ikke tilvejebringes Hjemmel for Opfyldelse af bestaaende Pengekrav mod Staten ikke at saadanne Krav bortfalder. De forvandles til Betalingskrav, naar den finansielle Hjemmel for deres Opfyldelse senere hen maatte blive givet, medmindre de forinden er bortfaldet t. Eks. ved Forældelse. Med Hensyn til Forældelse bliver det formentlig, naar Forældelsen løber fra Stiftelsens Tidspunkt, uden Betydning, at Kravet p. G. af manglende finansiell Hjemmel ikke har kunnet opfyldes. Derimod maa det vel antages, at et Krav ikke m. H. t. Forældelse kan anses for forfaldent, før det ved en Bevilling er blevet til et Betalingskrav.

Spørgsmaalet bliver dernæst, om en Udgiftsbevilling, der ikke tjener som Hjemmel for Opfyldelse af Pengekrav, som er opstaaet uafhængigt af Finansloven, afføder Betalingskrav mod Staten.

Saadanne Betalingskrav kan opstaa i Kraft af Retsakter, som

¹⁾ Jfr. mit Foredrag om retlige Tvangsmidler mod Staten eller mod Kommuner, Forhandlingerne paa det 15. nordiske Juristmøde, Stockholm 1931, S. 181—202, navnlig S. 183 f.

²⁾ Dog ikke i alle Dele af Formuen, se nærmere det ovenfor Note ¹⁾ nævnte Foredrag.

har Hjemmel i en Bevillingsbestemmelse. Naar der ved en Finanslov bevilges et Beløb til Opførelse af en Bygning eller Anlæg af en Jernbane, og vedkommende Forvaltningsmyndigheder derefter afslutter Kontrakter med Leverandører, Haandværkere, Entreprenører osv., faar disse Medkontrahenter Pengekrav mod Statskassen, der tillige er Betalingskrav i det Omfang og saa længe, de dækkes af Bevillingen. Saadanne Krav kan ogsaa opstaa paa anden Maade end ved Kontrakt, t. Eks. som Krav paa en Tjenestemandslønning, naar der ved Finanslov er bevilget Midler til Oprettelse af et ekstraordinært Professorat, som derefter besættes.

Mere tvivlsomt er det, om Bevillingsbestemmelser umiddelbart afføder individuelle Retskrav mod Staten.

Dette er ikke Tilfældet, hvis Bevillingen gives alene til Fyldestgørelse af det offentliges Interesse, jfr. ovenfor S. 414; men selv hvor Bevillingen tilgodeser individuelle Interesser, er det ikke altid, at den umiddelbart skaber Retskrav.

En Forudsætning for, at dette kan blive Tilfældet, er det for det første, at Bevillingsbestemmelsen udpeger en bestemt Person eller flere bestemte Personer som begunstigede. Hvis det tilkommer Forvaltningsmyndighederne at udpege den eller de begunstigede, har ingen umiddelbart paa Grundlag af Bevillingsbestemmelsen noget Pengekrav mod Staten. Det samme gælder, hvis Bevillingsbestemmelsen vel med Bestemthed angiver de begunstigede, t. Eks. en bestemt Kreds af skadelidte, jfr. den ovenfor S. 412 nævnte Bevilling, medens det er overladt til en Minister at fastsætte de enkelte Tilskudsbeløb. De skadelidte har kun Krav paa at komme i Betragtning ved Uddelingen; men dette Krav kan de formentlig om fornødent faa fastslaaet ved Dom.

Hvis derimod Udgiftsbevillinger tillægger bestemte Retssubjekter bestemte Beløb, maa det i Almindelighed antages, at den eller de begunstigede faar Penge- og Betalingskrav mod Staten ¹⁾). Dette gælder, hvad enten de begunstigede angives individuelt eller ved almindelig Regel, t. Eks. alle Tjenestemænd eller Pensionister, og hvad enten de hver enkelt tilkommende Beløb angives direkte eller indirekte, t. Eks. som et Dyrtdistillæg udgørende en procentvis Forhøjelse af Lønning eller Pension.

¹⁾ Se dog Rt. 1883—84 F. Sp. 1772 og *Aschehoug* II S. 278.

Naar der saaledes, som det hyppigt er Tilfældet, ved Finanslov eller Tillægsbevillingslov bevilges bestemte Beløb til bestemte Foreninger, Kommuner, Havne osv., faar disse umiddelbart i H. t. Bevillingsloven et Retskrav paa det bevilgede Beløb. Kravet er tillige et Betalingskrav, saalænge der er bevillingsmæssig Dækning for Beløbet. Finder Udbetaling ikke Sted, inden Finanssaaret (og Tillægsperioden) er udløbet, bestaar Pengekravet, og det bliver paany til et Betalingskrav, naar der tilvejebringes en ny Bevilling til Dækning af Kravet. Som Eksempel paa saadanne, umiddelbart ved Finanslov skabte Retskrav kan maaske ogsaa nævnes de aarlige Statsydelser til Kunstnere og Videnskabsmænd. Beløbene angives her ganske vist som en samlet Sum til livsvarige Hædersgaver og en samlet Sum til faste aarlige Ydelser¹⁾; men i Anmærkninger til Finansloven fordeles de to Beløb til bestemt angivne Personer.

— I statsretlige Fremstillinger behandles ofte i Forbindelse med Udgiftsbevillinger Spørgsmaalet om Forvaltningsmyndighedernes Beføjelse og Fuldmagt (Legitimation) til at kontrahere med forpligtende Virkning for Staten, idet man navnlig undersøger Bevillingsbestemmelers Betydning for Statens Pengeforpligtelser i H. t. saadanne Kontrakter²⁾. Dette Spørgsmaal har imidlertid ikke saa stor Sammenhæng med Bevillingsbestemmelser, som de nævnte Fremstillinger synes at forudsætte, hvilket beror paa den ovenfor berørte Sondring mellem Pengekrav mod Staten og Betalingskrav mod Staten, om man vil Statens Pengeforpligtelser og Statens Betalingsforpligtelser.

Hvad de sidstnævnte angaar, er Bevillingsbestemmelserne af afgørende Betydning. Betalingskrav mod Staten forudsætter bevillingsmæssig Dækning for Kravet. Saadan Dækning kan foreligge som en forud tilvejebragt Bevilling, hvis Beløbsangivelse tillader Udgiftens Afholdelse. Som bevillingsmæssig Dækning maa ogsaa tilladelige Overskridelser komme i Betragtning, og den Omstændighed, at en Overskridelse skal tjene til Dækning af et gyldigt Pengekrav mod Staten, vil kunne gøre den tilladelig. At den til et Pengekrav svarende Udgift kan ventes efterbevil-

¹⁾ Se t. Eks. Finanslov 1954—55 under § 21 XV. E.

²⁾ Jfr. *Ross og Andersen* S. 120 ff., *Berlin* II S. 143, *Matzen* III S. 56 f. og 86 ff.

get, vil formentlig kun gøre Kravet til et Betalingskrav, naar Udgiften er tiltraadt af Finansudvalget.

En Betalingsforpligtelse opstaar altsaa ikke umiddelbart som Følge af, at den Forvaltningsmyndighed, som har indgaaet en Aftale, har haft Bemyndigelse eller Fuldmagt til at forpligte Staten. Om den hertil fornødne Bemyndigelse eller Fuldmagt har foreligget, er et Spørgsmaal, som ikke staar i nærmere Sammenhæng med Finansloven eller andre Bevillingslove end med andre Love. Naar en Tjenestemandstilling er blevet ledig, er Udnævnelsesmyndigheden bemyndiget til at besætte Stillingen og til derigennem at paadrage Staten en Lønningsforpligtelse, uden at det i saa Henseende bliver af Betydning, om der er finansiel Hjemmel for Betaling af Lønningen¹⁾. Og naar en Lov bemyndiger en Minister til at lade et offentligt Arbejde udføre eller til at indgaa visse Aftaler, er Ministeren bemyndiget til at paadrage Staten Pengeforpligtelser uden Hensyn til, om der er finansiel Hjemmel for Betalingen. Men saadanne Bemyndigelser kan selvfølgelig ogsaa gives paa Finansloven; der vil i saa Fald normalt samtidig være tilvejebragt Betalingshjemmel.

Naar dernæst Indhavere af Forvaltningsmyndighed i visse Tilfælde utvivlsomt kan forpligte Staten, selvom de handler udenfor deres tjenstlige Bemyndigelse og derved maaske paadrager sig et strafferetligt eller disciplinært Ansvar, har heller ikke dette Legitimationsproblem nogen speciel Sammenhæng med Bevillingslove. Legitimationen beror i første Række paa den almindelige forvaltningsretlige Kompetenceordning.

VI. LOVGIVNING PAA FINANSLOVEN

1. *Budgetfremmede Bestemmelser.* I mange Lande, hvor Budgettet, som Tilfældet er i Danmark, fastsættes ved Lov, har der været Tilbøjelighed til at optage Bestemmelser af budgetfremmed Indhold i Budgetloven. Man taler i Frankrig om »adjonctions budgétaires« og »cavaliers budgétaires«, i England om »tacks«, i U. S. A. om »riders«, i Tyskland om »Bepackung«.

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 127 og 199 f.

Denne Tilbøjelighed udspringer af et Ønske om at lette Gen-nemførelsen af saadanne Bestemmelser. Hvis Folkerepræsentationens Medlemmer virkelig skal sætte sig ind i Budgetforslaget, der i Regelen er et meget omfattende Aktstykke, kræves der hertil et meget betydeligt Arbejde, som mange viger tilbage for. Naar der da hist og her i Budgetforslaget findes Bestemmelser af almindeligt Lovindhold, kan det let ske, at de ikke tildrager sig samme Opmærksomhed, som hvis de fandtes i et almindeligt Lovforslag, og at de derfor i mindre Grad udsættes for Kritik. Af større Betydning er det dog, at Behandlingen af Budgetforslaget maa tilendebringes inden en vis Frist, normalt Budget-aarets Begyndelse. Heraf følger nemlig, at efter Omstændighederne Regeringen, Folkerepræsentationen eller en af dens Afdelinger kan komme ud for at maatte tage Stilling til budgetfremmede Bestemmelser under Trykket af, at hvis der ikke opnaas Enighed, vil der ikke rettidigt være tilvejebragt det fornødne Grundlag for Finansstyret. Man kunde nu mene, at dette Tryk naturligt maa føre til, at der gives Afkald paa de budgetfremmede Bestemmelser — hvad man ikke kan blive enig om, lader man ligge —; men Erfaringen viser, at Bestemmelserne ofte glider igennem trods Uenigheden. Dette hænger under en Tokammerordning sammen med, at det oftest er det især m. H. t. Budgettet politisk svagere Førstekammer, der holder paa Budgettets Renhed, medens den Deltager i Lovgivningsmagten, som har den overvejende Indflydelse paa Budgetloven, vil være tilbøjelig til at udstrække denne overvejende Indflydelse til Omraader udenfor det budgetmæssige.

Fra et lovt teknisk Synspunkt er det naturligvis forkasteligt at optage Bestemmelser af almindeligt Lovindhold i Budgetloven. Med det tiltagende Antal Love bliver det stedse vanskeligere for Borgerne, endog for de lovkyndige, at holde Rede paa Lovstoffet, og Vanskeligheden forøges, hvis ikke Lovgivningsmagten iagttager en fornuftig Systematik i Lovgivningen. Naar der t. Eks. i Frankrig ved Finanslov er givet Bestemmelser om Klager til den øverste Forvaltningsdomstol (Conseil d'État), er dette en grov systematisk Uorden¹⁾. Fra et forfatningsretligt Synspunkt er Fremgangsmaaden navnlig betænkelig under en Tokammer-

¹⁾ Jfr. *Jeze*, Budget S. 171.

ordning, fordi den her er egnet til at forrykke de forfatningsmæssige Magtforhold. Naar Forfatningen indrømmer Andetkammeret den overvejende Indflydelse paa Budgetloven, er det ikke Meningen, at dette Kammer skal kunne benytte sig af denne Indflydelse til ogsaa at skaffe sig en forøget Indflydelse i almindelige Lovgivningsanliggender.

Det omhandlede Misbrug af overvejende Indflydelse paa Budgetloven forekommer hyppigst, hvor der bestaar en politisk Modsætning mellem en Folkerepræsentations to Afdelinger; men Misbruget kan ogsaa opstaa i Kraft af et Modsætningsforhold mellem Regeringen og Folkerepræsentationen. I U. S. A. har Kongressen saaledes med eller uden Held benyttet sig af »riders« for at gennemtvinge sin Vilje overfor Præsidenten.

Det er herefter klart, at der kan være Trang til positive Bestemmelser, som udelukker budgetfremmede Bestemmelser fra Budgettet. Ifølge den vesttyske Forbundsforfatning Art. 110 maa Budgetloven ikke indeholde Bestemmelser, der ikke angaar Forbundets Indtægter eller Udgifter, se ogsaa Weimarforfatningens Art. 85. Ifølge den franske Forfatning af 27. Oktober 1946 Art. 17 maa Budgetloven kun indeholde »strengt finansielle Bestemmelser«, hvilket er foranlediget af de ovenfor S. 419 omtalte »adjonctions budgétaires«. Da det engelske Overhus ved Parlementsloven af 1911 helt mistede sin Indflydelse paa »money Bills«, blev det i Loven bestemt, at Egenskaben af »money Bill« skulde attesteres af the Speaker¹⁾.

2. *Lovgivning paa Finansloven i Danmark*²⁾. I Danmark har Princippet om Finanslovens Renhed lige siden Grl. 1849 været fremme i den politiske Diskussion³⁾. Det er navnlig Landstinget, som har gjort sig til Talsmand for dette Princip, uden hvilket Folketingets forfatningsmæssige Fortrinsstilling m. H. t. Behand-

¹⁾ Jfr. *Wade and Philips* S. 96 f., der oplyser, at Regelen ikke altid overholdes. Det er blevet hævdet, at Attestationen burde meddeles af et upartisk Udvalg.

²⁾ Dette Spørgsmaal maa ikke sammenblandes med Spørgsmaalet om, hvorvidt Finansloven bør indeholde Bevillinger, som er nødvendige til Gennemførelse af Love, jfr. ovenfor S. 364.

³⁾ Jfr. *Albert Olsen* S. 226 f., 274, 321, 329, *Troels G. Jørgensen*, A. F. Krieger som Jurist S. 71 f., *Povl Bagge*, D. G. Monrads Statstanker S. 101 ff., *Berlin*, Om Lovgivning paa Finansloven efter dansk Ret, T. f. R. 1931 S. 363—95.

lingen af Finansloven jo vilde kunne gøre sig gældende ogsaa i almindelige Lovgivningsanliggender. *Holck* finder Værnet mod, at Finansloven benyttes til at forandre almindelige Love, deri, at Landstinget forkaster alle Bestemmelser, der indeholder en Forandring i de bestaaende Love eller paa anden Maade gaar udenfor Finanslovens Opgave ¹⁾. *Matzen* og *Berlin* udtaler sig i samme Retning ²⁾.

Det er dog ingenlunde altid, at Landstinget har villet eller kunnet modsætte sig, at der paa Finansloven optoges budgetfremmede Bestemmelser. I de saakaldte Tekstanmærkninger findes der t. Eks. mange Detailbestemmelser om Skatter og Afgifter, oftest Nedsættelser og Fritagelser, men ogsaa undertiden Bestemmelser om Forhøjelse og Paalæg af ny Afgifter, se t. Eks. Finanslov Nr. 167 af 31. Marts 1949, Tekstanmærkning til § 5 Nr. 9. Meget hyppige er Bestemmelser om ekstra Vederlag til Tjenestemænd eller deres Enker og Børn, se Tekstanmærkninger til mange af den nævnte Finanslovs Udgiftsparagraffer ³⁾. Alt i alt maa det dog siges, at Princippet om Finanslovens Renhed er ret vel overholdt. Politisk Strid mellem Folketing og Landsting har Spørgsmaalet ikke i nyeste Tid affødt.

Af særlig Interesse er det at undersøge, om der paa Finansloven kan gives Bestemmelser vedr. Skatter, jfr. Grl. § 43, hvorefter ingen Skat kan paalægges, forandres eller ophæves uden ved Lov.

Det har ofte været en politisk Fordring, at Andetkammeret bør have en Fortrinsstilling ved Behandlingen ikke blot af Budgetforslaget, men ogsaa af Forslag om Skatter. Saaledes var det i England ⁴⁾, saalænge Overhuset i det hele taget reelt befattede sig med Budgettet og med Skattelove, i Belgien indtil 1921 ⁵⁾ og i Frankrig efter Forfatningslov af 24. Febr. 1875 Art. 8 ⁶⁾.

¹⁾ *Holck* II S. 157.

²⁾ *Matzen* III S. 76 f., *Berlin* II S. 103 f.

³⁾ Jfr. *Berlin* II S. 132 f., *Ross* og *Andersen* S. 109 f. samt de udførlige Oplysninger hos *C. V. Bramsnæs*, Den danske Rigsdag V S. 348 ff. Det er ikke altid helt klart, om en Tekstanmærkning skal gælde udover Finanssaaret.

⁴⁾ Jfr. om Definitionen af »money Bill« *Wade and Phillips* S. 96.

⁵⁾ Jfr. den belgiske Forfatning 1831 Art. 27.

⁶⁾ Jfr. *Esmein* II S. 428 ff. Ifølge Forfatningen af 27. Oktober 1946 skal alle Lovforslag behandles først i Nationalforsamlingen.

Ifølge de tidligere danske Grundlove havde Folketinget ingen Fortrinsret m. H. t. Behandlingen af Skattelove¹⁾. Et Skattelovforslag var efter Grundloven undergivet den samme Behandlingsmaade som andre Love, og Forslaget kunde efter Grundloven ligesaavel fremsættes i Landstinget som i Folketinget. Det var imidlertid et Spørgsmaal, om Grundloven gav Mulighed for, at Regeringen kunde indføje Skatteforslag i Finanslovforslaget og derigennem maaske berøve Landstinget dets Indflydelse paa Skattelovgivningen.

Man har ment i Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling at kunne finde afgørende Støtte for den Opfattelse, at Skattelove ikke kan forandres ved Finanslov²⁾. Disse Forhandlinger viser dog intet sikkert herom³⁾, og man kunde i det hele taget ikke med Sikkerhed opfatte Grl. 1849 § 51, Grl. 1866 § 47 eller Grl. 1915 og 1920 § 46 som en Hindring for, at der i en Finanslov optoges Bestemmelser, som paalægger, forandrer eller ophæver en Skat. Derimod var en saadan Fremgangsmaade i Strid med Grundlovens Finanslovparagraf, hvorefter Finansloven skal indeholde et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter; thi denne Angivelse af Finanslovens Indhold maa principielt anses for udtømmende.

¹⁾ Det var heller ikke under Forhandlingerne om Grundloven paa Tale, at Folketinget skulde have en saadan Fortrinsret, jfr. *Albert Olsen* S. 19—29.

²⁾ *Holck* II S. 156, *Matzen* III S. 75, *Berlin* II S. 130 f. og T. f. R. 1931 S. 390 ff., *Ross og Andersen* S. 111.

³⁾ De Udtalelser af Grundlovkomitéens Ordfører (Krieger), hvortil man henviser, vedrører for det første et Ændringsforslag, hvorefter der i Grundlovsudkastet § 43: »Ingen Skat kan paalægges . . . uden ved Lov«, efter »paalægges« skulde indføjes: »forandres eller ophæves«. Ordføreren anførte til Begrundelse af dette Ændringsforslag, at »Skattelovene ere vedvarende, indtil de forandres paa sædvanlig constitutionel Maade, ved en Overenskomst mellem Kongen og begge Tingene, men Budgettet derimod vedtages aarligen ved Forhandling mellem Kongen og Tingene.« Det skulde være »ganske klart, at Skattelovene overhovedet have Lovens almindelige Karakter og dermed ikke gaa op eller rettere ned i Finansloven«, Rigsfors. Sp. 3274. Meningen med disse Udtalelser er formentlig kun, at Rigsdagen bør bevilge Opkrævning af alle bestaaende Skatter: »... Grundlovsudkastet (vil), at man . . . paa Indtægtsbudgettet skal opføre kalkulatorisk det Udbytte, som vil blive den sandsynlige Følge af de gældende Skattelove . . .«.

Ordførerens Udtalelser vedrører dernæst et Ændringsforslag til en Bestemmelse i Udkastets § 44: »Ingen Skat tør oppebæres, forinden dens Opkrævning er bevilget ved Finansloven«, hvilket skulde ændres til: »Forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ej opkræves«. Dette Ændringsforslag begrunder Ordføreren med, »at ikke det enkelte Ting ved at nægte en enkelt Skats Opkrævning skulde kunne forstyrre den Regel, som er given i § 43 . . . naar nemlig det enkelte Ting, som for-

I Praxis har man som tidligere nævnt ikke holdt Finansloven aldeles fri for Bestemmelser om Skatter og Afgifter; men det drejer sig dog overvejende om midlertidige Detailbestemmelser. Oftest er der Tale om Skattelempelser; af stor Betydning i saa Henseende er de Bestemmelser om skattefri Afskrivinger paa Varelagre, Skibe m. v., som er blevet fastsat som Tekstanmærkninger til § 5. Ifølge Statsskattelov Nr. 149 af 10. April 1922 § 53 kan der ved de aarlige Finanslove gives Bevilling til Nedsættelse af Indkomst- og Formueskatten, jfr. Finanslov Nr. 177 af 14. Juli 1927 Tekstanmærkning til § 5, hvorved der fastsættes en Nedsættelse paa 10 %. Saadanne Skattelempelser paa Finansloven maa imidlertid ses i Forbindelse med Grundlovbestemmelsen om, at Skatternes Opkrævning maa have Hjemmel paa Finansloven. Heraf følger nemlig, at Finansloven for det enkelte Finansaar og Aar for Aar kan nøjes med at tillade delvis Opkrævning af de Skatter, som har Hjemmel i Skattelovene. Hvis derimod en Skatteforhøjelse fastsættes ved Finanslov, er det klart Skattelovgivning. Hvad angaar den ved Tillægsbevillingslov Nr. 305 af 30. Juni 1941 Tekstanmærkning til § 26 givne Bemyndigelse til Forhøjelse af Indkomsts-katten, maa det erindres, at Forhøjelsen havde Hjemmel i Lov om Statslaan Nr. 149 af 12. April 1938 § 6, jfr. Lov Nr. 98 af 15. Marts 1939. Alt i alt kan det ikke siges, at der ved Optagelse af Skattebestemmelser paa Finansloven er gjort noget væsentligt Brud paa Princippet om Finanslovens Renhed.

At Grl. 1953 § 45, 1. Stk. ikke indeholder nogen udtrykkelig Bestemmelse om Finanslovens Indhold, bliver uden Betydning for

gæves havde søgt i Henhold til § 43 at faa en Skattelov forandret, pludselig ved en Fordrejning af § 44 nægtede denne enkelte Skats Opkrævning.« Hvis et Ting nægtede en enkelt Skats Opkrævning, blev den ikke derved afskaffet, den blev »en slumrende Skat«, som senere kunde opkræves, hvis der blev tilvejebragt den fornødne Hjemmel paa en senere Finanslov, Rigsfors. Sp. 3281—84. Det er her ret klart, at Ordføreren kun vil fremhæve Rigsdagens Pligt til at bevilge Opkrævning af alle bestaaende Skatter.

I Rigsdagssamlingen 1876—77 udtalte Krieger derimod, at »vore Skattelove er permanente, de kan ikke haves eller forandres ved Finansloven og denne kan ikke indføre nye Byrder. Det er en Sag, hvorom man har været paa det rene straks fra den første Begyndelse«, jfr. Rttd. 1876—77 L. Sp. 625 og *Troels G. Jørgensen*, A. F. Krieger som Jurist S. 79.

Spørgsmaalet om Finanslovens Renhed, jfr. ovenfor S. 390. Men medens dette Spørgsmaal tidligere var af størst Betydning i Forholdet mellem de to Ting, er Spørgsmaalet nu først og fremmest af Interesse i Forhold til Bestemmelserne om Folkeafstemning. Det har her faaet en juridisk Prægnans, som det tidligere savnede, jfr. ovenfor S. 335.

— Ifølge Grl. § 43 kan Udskrivning af Mandskab og Optagelse af Statslaan ikke ske uden ifølge Lov; men hverken Grundlovsforhandlingerne i 1848—49 eller senere indeholder noget Holdpunkt for Afgørelsen af, om der ved Udtrykket »Lov« er tænkt paa en Modsætning til Finanslov. Naar det, skønt Optagelse af Statslaan er en finansiell Formuedisposition, er bestemt, at der dertil udkræves Hjemmel i en Lov, taler dette maaske for, at Lov maa forstaas som Modsætning til Finanslov¹⁾. En tilsvarende Betragtning kan ikke anlægges paa Bestemmelsen om, at Mandskab ikke kan udskrives uden ifølge Lov; thi Udskrivning af Mandskab er ikke i sig selv en finansiell Disposition²⁾.

Ved Udtrykket Lov i Grl. § 10 vedr. Stateus Ydelse til Kongen maa der være tænkt paa almindelig Lov, ikke Finanslov, idet Ydelsen skal fastsættes for Kongens Regeringstid³⁾. Ogsaa i § 11

¹⁾ Salg af Domæner er undertiden sket ifølge Hjemmel paa Finanslov, jfr. Rtid. 1872—73 F. Sp. 2776—79 og *Troels G. Jørgensen*, A. F. Krieger som Jurist S. 81. Lovhjemmel for Salg af Domænegaardene i Sønderjylland blev givet ved Lov Nr. 364 af 7. August 1922; men ved Tekstanmærkninger til Tillægsbevillingslov Nr. 305 af 30. Juni 1941 ad § 26 Nr. 23 og Tillægsbevillingslov Nr. 307 af 2. Juli 1942 ad § 26 Nr. 13 ændredes de ved førstnævnte Lovs § 3 fastsatte Salgsvilkaar, jfr. *Karl-Frederik Hasle*, N. a. T. 1950 S. 264. Ved Tillægsbevillingslov Nr. 305 af 30. Juni 1941 Tekstanmærkning til § 26 bemyndigedes Finansministeren til at yde omfattende Garantier. Spørgsmaalet om Paatagelse af Garantier blev berørt af Ørsted i Rigsforsamlingen, jfr. Sp. 3280. Om Finansministeriets »Overtræk« i Nationalbanken, se *Karl-Frederik Hasle*, N. a. T. 1950 S. 264 f.

²⁾ Noget andet gælder selvfølgelig Afholdelse af de til Mandskabets Uddannelse m. v. fornødne Udgifter, jfr. Rigsfors. Sp. 2354, 3275.

³⁾ I Rigsfors. udtalte Ordføreren (Krieger), at Lov stod i Modsætning til Grundlov og Finanslov, jfr. Sp. 1641. Om stedfundne Forhøjelser af Ydelsen ved Finanslov, se Statsforfatningsret I S. 348 Note 1. I Rigsdagssamlingen 1932—33 fremsatte Kommunerne et Ændringsforslag til Finanslovsforslaget gaaende ud paa at slette Bevillingerne til Statsydelsen til Kongen og Aarpenge til Medlemmer af Kongehuset, se Raarb. S. 76.

vedr. Aarpenge for Medlemmer af det kongelige Hus er der ved Lov formentlig tænkt paa almindelig Lov¹⁾.

*Holck*²⁾ og *Matzen*³⁾ er af den Opfattelse, at budgetfremmede Bestemmelser, som har fundet Optagelse paa en Finanslov og altsaa er vedtaget af Rigsdagen og stadfæstet af Kongen, maa anses for gyldige. *Berlin*⁴⁾ har den modsatte Opfattelse, f. s. v. angaar Skattebestemmelser, Bestemmelser om Optagelse af Statslaan og Afhændelse af Domæner samt om Statens Ydelse til Kongen, jfr. Grl. 1915 og 1920 § 46 og § 9, og endvidere f. s. v. angaar Bestemmelser, som slet ikke vedrører Statens Indtægter og Udgifter.

Ved Besvarelsen af det omhandlede Spørgsmaal kan man ikke uden videre gaa ud fra, at naar en Lovbestemmelse er blevet til paa grundlovstridig Maade, maa den være ugyldig. Det maa selvstændigt overvejes, om Regelens Overholdelse tør anses som Gyldighedsbetingelse.

I saa Henseende maa for det første fremhæves, at det tidligere alene var paa Grund af Folketingets Fortrinsstilling m. H. t. Finansloven, at der kunde være Tale om at anse de budgetfremmede Bestemmelser for ugyldige. Den lovgivningstekniske Uorden kunde ikke her komme i Betragtning.

Det afgørende for Gyldighedsspørgsmaalet maa være, om Behandlingen af Finanslovsforslagets budgetfremmede Bestemmelser kan siges retligt at være behæftet med saa væsentlige Mangler, at Vedtagelsen ikke bør anses for retsgyldig. Dette Spørgsmaal maa efter Etkammerordningens Indførelse klart besvares benægtende, f. s. v. angaar Folketingets Behandling. Derimod kan der blive Tale om Ugyldighed, fordi Reglerne om Folkeafstemning maa anses for tilsidesat, se herom ovenfor S. 335.

¹⁾ I Grundlovskomiteéns Betænkning siges det, at Apanager fastsættes »i sædvanlig Lovs Form«, jfr. Rigsfors. Sp. 1485.

²⁾ *Holck* II S. 156 f. Se dog vedr. Afhændelse af Domæner og Optagelse af Statslaan II S. 162 og 164.

³⁾ *Matzen* III S. 74.

⁴⁾ *Berlin* II S. 130 f. samt T. f. R. 1931 S. 390 ff.

KAPITEL IX

GRUNDLOVSBESTEMMELSERS TILBLIVELSE

A. Indledning.

1. *Originær og afledet Tilblivelse.* Naar der ved Grundlæggelsen af en ny Stat eller efter en Revolution opstilles Bestemmelser om Statsmagtens Organisation og Udøvelse, er saadanne Bestemmelser ikke retligt afledet af en tidligere Forfatning, som giver dem Gyldighedspræg, men faktiske Tilkendegivelser, som den almindelige eller herskende Opfattelse umiddelbart tillægger Retsgyldighed. Dette sidste beror i første Række paa, at den eller de Personer, som opstiller Bestemmelserne: en Diktator, en Kreds af Personer, der tillægger sig Egenskab af provisorisk Regering, en Nationalforsamling osv. er Situationens Herre, hvis Befalinger faktisk efterleves, frivilligt eller under Trusel af Magtanvendelse. Saadanne Forfatningsbestemmelser Tilblivelse er da historiske Begivenheder, hvis retlige Karakter er originær. T. Eks. har hverken Tilblivelsen af Kongeloven af 1665 eller af Grundloven af 1849 noget retligt Grundlag; de blev ikke til i Kraft af gældende Retsregler. Bemærkelsesværdigt er det, at den originære Tilblivelse af Forfatninger i Reglen er langt mere enkel end den afledede Tilblivelse ¹⁾, hvilket ikke har været til Hinder for, at der i originære Forfatninger ofte indsættes Bestemmelser, som i høj Grad besværliggør Forfatningsændringer.

2. *Bestemmelser om Forfatningsændringer.* Skrevne Forfatninger, som jo i Slutningen af det 18. Aarhundrede og i Løbet af det 19. Aarhundrede er blevet indført i næsten alle Lande, indeholder i Reglen Bestemmelser om, hvorledes de kan ændres. Gennem saadanne Bestemmelser tillægger Forfatningerne sig en

¹⁾ Jfr. *Carl Schmitt* S. 82 ff.

højere Gyldighed end almindelige Love, idet Kompetencen til at foretage Forfatningsændringer og den Fremgangsmaade, der her skal følges, gør det vanskeligere at gennemføre Forfatningsændringer end Ændringer i almindelige Love.

Den mest yderliggaaende Forfatningskonservatisme finder sit statsretlige Udtryk i Forfatninger, som slet og ret erklærer sig for uforanderlige. Saadanne Forfatningsbestemmelser er sjældne; men som Eksempel kan nævnes Kongeloven af 1665, som ifølge sin Indledning skulde gælde til evig Tid. Det er klart, at en Forfatning ikke paa denne eller anden Maade kan sikre sig stedsevarende Gyldighed; men de Forfatningsændringer, som maatte blive indført, har originær Tilblivelse. Betydningen af Bestemmelser, som fastslaaer en Forfatnings Uforanderlighed, er da nærmest den negative, at der ikke er fastsat nogen Competence eller Fremgangsmaade for Forfatningsændringer.

Det forekommer ogsaa, at en Forfatning erklærer sig for uforanderlig indenfor et vist Tidsrum. De græske Forfatninger af 1927 og 1935 kunde t. Eks. tidligst ændres efter henholdsvis 5 og 10 Aars Forløb. En vis Tids Uforanderlighed kan blive en Følge af, at Overholdelsen af Regler om Forfatningsændringer forsinke Gennemførelse af saadanne Ændringer. Særligt vidtgaaende i denne Retning var den franske Forfatning af 1791, der indeholdt Bestemmelser, hvis Overholdelse maatte medføre, at Ændringer tidligst kunde indføres i 1801 ¹⁾. Forfatningen kom til at gælde i mindre end et Aar.

Ofte har man begrænset Initiativet til Forfatningsændringer. Det mest kendte Eksempel herpaa er den franske Forfatningslov af 25. Februar 1875 Art. 8, hvorefter alene Mac-Mahon, saa længe han var Præsident, kunde foreslaa Forfatningsændringer. Herigennem havde Royalisterne villet sikre sig mod Forfatningsforslag fra Republikanernes Side i Tiden indtil 1880. Ifølge Direktorialforfatningen af Aar III (1795) kunde kun de gamles Raad foreslaa Forfatningsændringer.

Undertiden gælder en forfatningsmæssig udtalt Uforanderlighed kun enkelte Forfatningsbestemmelser eller en eller nogle Hovedegenskaber ved Forfatningen. Den franske Forfatningslov

¹⁾ Ifølge den portugisiske Forfatning af 1933 med senere Ændringer Art. 134 kan Forfatningsrevision som Hovedregel kun finde Sted hvert tiende Aar.

af 14. August 1884 udelukkede Forslag om Ændring af den republikanske Regeringsform, en Bestemmelse, der er gentaget i Forfatningen af 27. Oktober 1946. Ifølge den norske Grundlov § 112 maa Ændringer ikke stride mod Grundlovens Grundsætninger¹⁾; tilsvarende Bestemmelser findes i de græske Forfatninger af 1927 og 1935. Ifølge Ægyptens Forfatning af 1930 § 145 kan den repræsentative og parlamentariske Regeringsform, Tronfølgen og de i Forfatningen garanterede Friheds- og Lighedsprincipper ikke ændres. — Saadan partiel Uforanderlighed har man villet frakende forfatningsretlig Betydning under Henvisning til, at Forbudet mod Forandring kan hæves under Iagttagelse af de almindelige Bestemmelser om Indførelse af Grundlovsændringer²⁾. Dette kan ikke være rigtigt. Hvis Forbudet virkelig maa opfattes som forfatningsretligt, indskrænker det Anvendeligheden af Bestemmelserne om Indførelse af Grundlovsændringer.

4. *Begrundelsen for de særlige Bestemmelser om Forfatningsændringer.* Enhver Begrundelse af de omhandlede Bestemmelser hviler paa en Forudsætning om, at Forfatningen er af større Betydning end andre Love. Dette er ogsaa f. s. v. Tilfældet, som Bestemmelserne om de øverste Statsorganer bliver af afgørende Betydning for hele den politiske Udvikling, navnlig for Lovgivningen, som t. Eks. under en demokratisk Forfatning faar et helt andet Indhold end under et Diktatur eller et aristokratisk Styre.

At den almindelige Opfattelse tillægger Forfatningen særlig Betydning, ses deraf, at Forfatningsspørgsmaal ofte har fremkaldt politisk Bevægelse i Folket. Dette gælder dog kun overfor de store, principielle Forfatningsanliggender, t. Eks. ved Genneførelsen af »fri« Forfatninger til Afløsning af Enevælde. Mange Forfatningsspørgsmaal tillægger den almindelige Opfattelse ikke altid større Betydning end adskillige Spørgsmaal vedr. den almindelige Lovgivning. Det er t. Eks. utvivlsomt, at den Forfatningsrevision, som førte til Grl. 1953, navnlig Ændring af

¹⁾ Jfr. *Castberg* II S. 20 ff.

²⁾ Jfr. *Morgenstjerne* II S. 107. Anderledes *Castberg* II S. 21 og *Carl Schmitt* S. 106.

Valgretsaldere og Tokammerordningen, ikke i særlig høj Grad interesserede Befolkningen.

P. d. a. S. maa Regler, som gør det særlig besværligt og tidskrævende at indføre Forfatningsændringer, have til Forudsætning, at der ikke let indtræder en Nødvendighed for en hurtig Gennemførelse af Ændringer i Forfatningsloven. Denne Forudsætning er i Almindelighed opfyldt f. s. v. angaar Bestemmelser om de øverste Statsorganer og deres Virkemaade. Det kan nok i en given Situation være vigtigt at faa saadanne Bestemmelser ændret; men i Reglen er det uden større Betydning, om det sker lidt før eller senere, i Modsætning til f. Eks. den økonomiske Lovgivning, som hurtigt maa kunne tilpasses efter den økonomiske Udvikling hjemme og ude. Lettere kan det forekomme, at en alvorlig Samfundskrise stiller Krav om hurtig Indførelse af Forholdsregler, som er uforenelige med de grundlovhjemlede Frihedsrettigheder. Det er derfor heller ikke ualmindeligt, at Forfatninger indeholder Hjemmel for Suspension af saadanne Rettigheder. Bekendt er Weimarforfatningens Art. 48, 2. Stk., hvorefter Rigspræsidenten kunde suspendere en lang Række herhen hørende Bestemmelser, naar den offentlige Sikkerhed og Orden var forstyrret eller udsat for alvorlig Fare; men lignende Bestemmelser findes i mange andre Forfatninger¹⁾, saaledes allerede i den amerikanske Unionsforfatning Art. I Sect. IX. Det kan imidlertid tænkes, at det i visse Tilfælde, hvor der fremkommer Krav om saadanne Forholdsregler, er politisk fordelagtigt at kunne henvise til, at Forfatningen er til Hinder for deres Gennemførelse, saaledes i Danmark under den tyske Besættelse²⁾.

Formaalet med særlige Bestemmelser om Forfatningsændringer, der gør det vanskeligere at gennemføre Forfatningsændringer end Ændringer i almindelige Love, er i Regelen at udelukke Forfatningsændringer, der ikke er tilstrækkelig grundigt overvejede, eller ikke har den ønskelige politiske Tilslutning. Dertil kommer imidlertid hyppigt et Ønske om at konservere den maa-

¹⁾ Jfr. *Carl Schmitt* S. 110 f.

²⁾ Ifølge den franske Forfatning af 1946 Art. 94 kan Forhandlinger om Forfatningsændring ikke paabegyndes eller fortsættes, naar Landet helt eller delvis er besat af fremmede Tropper, en Bestemmelse, som har Vichyforfatningens Tilblivelse til Baggrund.

ske efter en overstaaet Krise tilvejebragte Forfatning, der ikke blot foretrækkes for den tidligere gældende, men ogsaa paa Forhaand foretrækkes for og konsolideres overfor fremtidige Forfatningsprojekter. Dette er ikke saa urimeligt, som det i første Øjeblik kunde se ud til. Naar den forfatninggivende Magt vil konsolidere sit Værk, er det først og fremmest for at skabe et Bolværk mod Forfatningsordninger, som historisk har foreligget og som fordømmes. Det er Fortidens Skygger, som skal manes i Jorden.

Et Ønske om at skabe en vis Sikkerhed mod forhastede, ikke tilstrækkelig grundigt overvejede Forfatningsændringer ligger klart til Grund for Bestemmelser, som kræver gentagne Vedtagelser af en Folkerepræsentation, uden at den behøver at være fornyet i Mellemtiden, se f. Eks. Grl. 1849 § 100 f. s. v. der her er Tale om Vedtagelse i to paa hinanden følgende ordentlige Rigsdage, den franske Forfatning af 1946 Art. 90 f. s. v. angaar Bestemmelsen om to Initiativbeslutninger, fattet af Nationalforsamlingen med 3 Maaneders Mellemrum.

Hypligere er dog Bestemmelser, som er motiveret ved Ønsket om, at Forfatningsændringer kun skal gennemføres, naar de finder en kvalificeret politisk Tilslutning. Saadanne Bestemmelser medfører imidlertid ofte, at Behandlingen af Forfatningsforslag tager ret lang Tid og giver f. s. v. en vis Sikring mod forhastede Forfatningsændringer. I høj Grad langsommelig er saaledes Fremgangsmaaden i U. S. A., hvor der til Ændring af Unionsforfatningen kræves en Beslutning af Kongressen med to Tredjedels Flertal i begge Huse og Tilslutning fra tre Fjerdedele af Enkeltstaterne. Det er forekommet, at en Enkeltstat har tiltraadt en Forfatningsændring 18 Aar efter dens Vedtagelse i Kongressen. I nyere Tid har Kongressen sat en Frist af 7 Aar¹⁾.

Det anførte gælder ikke, hvis den kvalificerede politiske Tilslutning, der udkræves til Forfatningsændringer, alene bestaar i et kvalificeret Flertal af Folkerepræsentationen, saaledes t. Eks. ifølge Weimarforfatningens Art. 76, den vesttyske Forbundsfor-

¹⁾ Jfr. *Ogg and Ray* S. 47 f. Det er ikke altid, det gaar saa langsomt. I December 1932 vedtog Kongressen Ophævelse af det i 1919 indførte Spiritusforbud, og i Løbet af et Aar havde tre Fjerdedele af Staterne tiltraadt denne Vedtagelse.

fatnings Art. 79 og den franske Forfatning af 27. Oktober 1946 Art. 90, hvorefter Forfatningsændringer kan gennemføres uden Folkeafstemning med tre Femtedeles Flertal baade i Nationalforsamlingen og i Republikens Raad.

Undertiden skal den kvalificerede politiske Tilslutning foreligge paa den Maade, at Forfatningsændringer, som er vedtaget af Folkerepræsentationen, skal vedtages af denne paany efter en Fornyelse af Mandaterne, under en Tokammerordning Mandaterne i det ene eller i begge Ting, jfr. Grl. 1866 § 95, der kræver Opløsning af begge Ting, og den svenske Rigsdagsordning § 64, der kun kræver Nyvalg til andet Kammer, og den norske Grundlov § 112, der kræver — foruden to Tredjedeles Flertal — Nyvalg til Stortinget.

Gennem saadanne Ordninger faar Vælgerne Lejlighed til indirekte at tage Stilling til Forfatningsspørgsmaalet; men efter adskillige Forfatninger kræves der til Forfatningsændringer en Vedtagelse ved Folkeafstemning, enten ubetinget eller alternativt. I Svejts kan saaledes hverken Forbundsforfatningen eller Kantonernes Forfatninger ændres uden Folkeafstemning. Der kan endog blive Tale om to Folkeafstemninger, en vedr. Spørgsmaalet, om en Revision overhovedet skal finde Sted, og en vedr. det udarbejdede Forfatningsforslag¹⁾). I U. S. A. gælder der ingen Regler om Folkeafstemning vedr. Ændring af Unionsforfatningen; men til Ændring af Enkeltstaternes Forfatninger kræves der næsten overalt Folkeafstemning²⁾). Ifølge Grl. § 88 kræves der baade to Vedtagelser af Folketinget, adskilt ved Valg, og Folkeafstemning, en Ordning, som er ret enestaaende, men som dog genfindes i en Række af U. S. A.'s Enkeltstater.

Om Kompetencen og Fremgangsmaaden ved Forfatningsændringer bør indrettes paa den ene eller den anden Maade, er et politisk Spørgsmaal, som ikke her skal tages op til Drøftelse. En Besværliggørelse af Forfatningsændringer er naturligvis mindre betænkelig, hvor Forfatningen indskrænker sig til at give Bestemmelser om de øverste Statsorganer og de traditionelle Frihedsrettigheder, end hvor den indeholder mange Bestemmelser af almindeligt Lovsindhold. Dette sidste er navnlig Tilfældet i de nordamerikanske Enkeltstater. Paa Grund af Mistillid til den

¹⁾ Jfr. *Ruck* S. 119 ff.

²⁾ Jfr. *Ogg and Ray* S. 712 ff.

almindelige Lovgivningsmagt har man indsat flere og flere Bestemmelser i Forfatningerne, t. Eks. om Jernbaner, Banker og Undervisning. Der er Forfatninger, som fylder op til 300 Bog-sider. Bekendt er det Spiritusforbud, som i 1919 blev indsat i Unionsforfatningen.

B. Grundlovens § 88.

1. *Hvilke Bestemmelser omfattes af Grl. § 88?* Efter Grl. 1849 § 100, Grl. 1866 § 95, Grl. 1915 § 93 og Grl. 1920 § 94 gjaldt den særlige Kompetence og Fremgangsmaade for »Forslag til Forandring i eller Tillæg til nærværende Grundlov«. Grl. 1953 § 88 taler kun om »et Forslag til en ny Grundlovsbestemmelse«. Denne Ændring i Formuleringen er uden Betydning.

a. *Hvilke Bestemmelser kan gennemføres efter Reglerne i Grl. § 88?* Begge Formuleringer kan forlede til den Opfattelse, at der kun er Tale om partielle Grundlovsændringer; men dette er ikke Meningen. Bestemmelserne omfatter ogsaa Totalrevisioner, og der kan statsretligt indføres et hvilket som helst Statsstyre, det være nok saa forskelligt fra det nuværende: et Diktatur, en Stænderforfatning, en Forbundsforfatning, Republik, umiddelbart Folkestyre o. s. v. Ogsaa de grundlovmæssige Menneske- og Frihedsrettigheder kan afskaffes; de gamle Forestillinger om, at visse Menneskerettigheder som begrundet i Naturens, Fornuftens eller Guds Lov er urørlige fra Statsmagtens Side, har ingen statsretlig Gyldighed. Ifølge Grl. § 77, 2. Pkt. kan Censur og andre forebyggende Forholdsregler ingensinde paa ny indføres; men med denne Bestemmelse, som allerede fandtes i Grl. 1849 § 91, har det næppe været Meningen at lægge noget Baand paa den grundlovgivende Myndighed¹⁾. Ogsaa Forholdsregler, der gennembryder Grundloven, jfr. ovenfor S. 434 f., kan gennemføres i Overensstemmelse med Grl. § 88. Endelig er det ikke stats-

¹⁾ At Bestemmelsen skulde have en saadan Betydning, har i alt Fald ikke fundet Udtryk under Forhandlingerne i Rigsfors., jfr. Sp. 2170, 2615—25 og 3218—25. Naar Tscherning, der var Modstander af Bestemmelsen, som han kaldte »en Uforskommethed af Nutiden i Forhold til Fremtiden«, bemærkede, at hvis Bestemmelsen vedtoges, kunde en Lov, som for en kort Tid holdt Pressen i Ave, kun tilvejebringes ved »en revolutionær Handling«, jfr. Sp. 2620, synes han ikke at have tænkt paa en Lov, der gennemførtes som en Grundlovsbestemmelse.

retlig udelukket, at der under Iagttagelse af Grl. § 88 meddeles Fuldmagt til Kongen eller andre til at fastsætte Grundlovsændringer eller endog til at give en helt ny Grundlov. Naar man som en principiel Indvending imod Fuldmagtslove har anført Sætningen: *potestas delegata non delegatur*, kan denne Sætning f. s. v. nok komme i Betragtning m. H. t. Fuldmagtslove, der gennemføres i Overensstemmelse med Grl. § 88, som ogsaa den grundlovgivende Beføjelse er af afledet Natur; men Grundloven maa antages at have givet den grundlovgivende Myndighed Adgang til at træffe en hvilken som helst Bestemmelse, herunder Fuldmagtsbestemmelser¹).

b. *Hvilke Bestemmelser kan kun gennemføres under Iagttagelse af Grl. § 88?* Grl. § 88 maa for det første iagttages, hvis der skal gives almindelige Bestemmelser, som medfører en Ændring af en grundlovbestemt Ordning. Det er ligegyldigt, om en ny Bestemmelse træder i Stedet for en gældende, om en gældende Bestemmelse slettes eller der til en gældende Bestemmelse føjes et Tillæg, som i Forbindelse med den tidligere giver en ny Ordning, t. Eks. hvis der til Grl. § 29 føjes en ny Valgretsbetingelse. Gennemførelse af Bestemmelser, som vel har en vis Forbindelse med en grundlovbestemt Ordning, men ikke ændrer denne, omfattes ikke af Grl. § 88, t. Eks. Lov om Aldersgrænse for Dommere Nr. 193 af 20. Maj 1933, jfr. U.1935.1 H., og en Lov, som maatte omlægge Finansaaret.

Spørgsmaalet, om en Bestemmelse efter sit Indhold ændrer en grundlovbestemt Ordning, kan naturligvis give Anledning til Tvivl. Navnlig kan det være svært at afgøre, om Grundloven hviler paa Forudsætninger, som ikke kan ændres ved almindelig Lov. Dette var Tilfældet med Grl. 1920 § 37, 1. Stk., 2. Pkt., der hvilede paa en Forudsætning om, at der bestaar et færøsk Lagting. Naar Valgretsbestemmelserne i Grl. § 29, 1. Stk. gaar ud fra, at en vis Kreds af Personer har Indfødsret, kan en alminde-

¹ Naar Kongen i Epilogen til Grl. 1866 ophævede Grundloven af 18. November 1863, skete dette i H. t. en ved Grundlovsbestemmelse af 17. November 1865 meddelt Bemyndigelse, jfr. ovenfor S. 54 f. Frederik III's Udstedelse af Kongeloven hviler paa den Bemyndigelse, som blev givet af Stændermødet i 1660 og i Enevolds-Arveregeringsakten af 1661, jfr. ovenfor S. 12 f. Om den franske Vichyforfatning af 1940, se nedenfor S. 550.

lig Lov ikke ganske afskaffe den retlige Særstilling, som finder Udtryk i Indfødsretten; men denne Forudsætning udelukker ikke, at Lovgivningsmagten med stor Frihed kan afgrænse Kredsen af danske Indfødte. Grl. § 87 udelukker ikke, at Loven om Ophævelse af Dansk-Islandsk Forbundslov ændres saaledes, at ingen islandsk Statsborger nyder lige Ret med danske Statsborgere.

Grl. § 88 maa dernæst iagttages, hvis der skal indføres Bestemmelser, som vel ikke i Almindelighed ophæver eller ændrer en grundlovmæssig Ordning, men gør Undtagelse fra en saadan, »gennembryder« den, jfr. ovenfor S. 434 f., t. Eks. en Bestemmelse, som forlænger det siddende Folketings Valgperiode fra 4 til 5 Aar¹⁾, og en Bestemmelse, som giver Hjemmel for en konkret Ekspropriation uden Erstatning.

Naar Talen er om Gennemførelse af Bestemmelser som de ovenfor omtalte, maa Grl. § 88 iagttages, uanset den Maade, paa hvilken de skal kunne ændres, navnlig om det skal kunne ske ved almindelig Lov eller kun i Overensstemmelse med Grl. § 88.

Men den i Grl. § 88 fastsatte Kompetence og Fremgangsmaade gælder dernæst for Gennemførelsen af Bestemmelser af et hvilket-somhelst Indhold, hvis de kun skal kunne ændres i Overensstemmelse med § 88. Omvendt kan Bestemmelser af et hvilket-somhelst Indhold ad denne Vej gøres til Grundlovsbestemmelser. Ovenfor S. 438 f. er det nævnt, at man i U.S.A. i vidt Omfang har indført Grundlovsbestemmelser, som hverken vedrører Forfatningen i materiel Forstand eller de traditionelle Frihedsrettigheder, og det samme gælder til en vis Grad i Svejts. I Forbundsforfatningen er t. Eks. optaget et Forbud mod den jødiske Slagtemaade, jfr. Art. 25 bis, et Absinthforbud, jfr. Art. 32 ter, og et Forbud mod Spillebanker, jfr. Art. 35. I Danmark har man ikke i større Udstrækning indsat Bestemmelser af almindeligt Lovindhold i Grundloven, hvilket ogsaa vilde være utilraadeligt i Betragtning af de strenge Regler, der gælder om Grundlovsændringer.

Selvom imidlertid en Bestemmelse ikke skal have Karakter af Grundlovsbestemmelse, idet den skal kunne ændres paa anden Maade end efter Grl. § 88, vil den kun kunne indføres i Overensstemmelse med § 88, hvis den dog ikke til enhver Tid skal kunne

¹⁾ I Frankrig har saadanne Forlængelser flere Gange i Strid med Forfatningen fundet Sted ved almindelig Lov.

ophæves eller ændres ved almindelig Lov. Dette gælder t. Eks. om en Lov, der først efter en vis Tids Forløb skal kunne ændres ved en almindelig Lov, om en Lov, der kun skal kunne ændres med kvalificeret Flertal i Folketinget eller med Samtykke fra en eller anden Sammenslutning eller fra et Flertal af Landets Biskopper¹⁾). Naar der ifølge Lov om Danmarks Nationalbank Nr. 116 af 7. April 1936 § 32 til Ændring af Loven indenfor et vist Tidsrum udkræves Tilslutning fra et Flertal af Repræsentantskabets Medlemmer, er dette en Bestemmelse, der kun gyldigt kunde gives i Overensstemmelse med den dagældende Grl. § 94.

2. *Hvorledes kan Bestemmelser, der gennemføres i Overensstemmelse med Grl. § 88, ændres?* I Grl. § 88 i Slutningen siges det, at naar Folketingets i Overensstemmelse med den foreskrevne Fremgangsmaade fattede Beslutning er vedtaget ved Folkeafstemning og stadfæstet af Kongen, »er den Grundlov«. Dette kan synes at maatte betyde, at enhver Bestemmelse, der tilvejebringes i Overensstemmelse med Grl. § 88, kun kan ophæves og ændres paa tilsvarende Maade, at den i Grl. § 88 fastsatte Kompetence og Fremgangsmaade altsaa ikke kan udnyttes til Givelse af Bestemmelser, som kan ændres ved almindelig Lov eller maaske endog ved Anordning.

Dette er dog urigtigt. Deraf, at en Bestemmelse er givet eller kun kan gives i Overensstemmelse med Grl. § 88, følger ikke, at den kun kan ændres paa tilsvarende Maade. Det kan udtrykkeligt fremgaa af Bestemmelsens Indhold, at den skal kunne ændres ved almindelig Lov, og dette maa efter Omstændighederne antages selv uden nogen udtrykkelig Hjemmel herfor.

Hvis Bestemmelsen er af den Beskaffenhed, at den godt kunde gives ved almindelig Lov, maa det dog antages, at den kun kan ændres i Overensstemmelse med Grl. § 88. Meningen med at benytte den for Grundlovsbestemmelser foreskrevne Kompetence og Fremgangsmaade maa netop have været at give Bestemmelsen den forstærkede Gyldighed. Ellers vilde der ikke have været nogen Grund til at gaa den besværligere Vej.

Det samme maa gælde om Bestemmelser, der medfører en almindelig Ændring af en grundlovbestemt Ordning, jfr. ovenfor S. 440 f., og som derfor kun kan tilvejebringes i Overensstemmelse

¹⁾ Ifølge R. F. § 87 kan Kirkelove kun gives, forandres og ophæves med Samtykke fra et almindeligt Kirkemøde.

med Grl. § 88. Det kan udtrykkeligt bestemmes eller stiltiende være Meningen, at saadanne Bestemmelser skal kunne ændres ved almindelig Lov; men i Mangel af sikre Holdepunkter herfor maa det antages, at Bestemmelserne indgaar i den tidligere Ordningens Gyldighedssfære. Indsættes den ny Bestemmelse som en Del af Grundlovens Tekst, kan det anførte siges at blive en Følge af, at Grl. § 88 tager Sigte ikke blot paa Grundlovens oprindelige Indhold, men ogsaa paa senere i Grundlovens Tekst indføjede Ændringer; men det samme maa gælde, hvis f. Eks. en Bestemmelse, hvorefter Valgperioden til Folketinget er 3 Aar, gives i en særskilt Lovtekst.

Opstaar der Trang til at gøre en Afvigelse fra en grundlovsmæssig Ordning, kan der under Iagttagelse af Grl. § 88 skabes grundlovsmæssig Mulighed herfor ved en Ændring af Grundlovens Tekst. Anses det t. Eks. for urimeligt, at der ved Ekspropriation i Saneringsøjemed af Ejendomme i nogle bestemte Slumkvarterer ydes Ejerne fuldstændig Erstatning, kan der til Grl. § 73, 1. Stk. føjes en Bestemmelse om, at der ved Lov kan gøres Undtagelser fra Grundlovens Regel om fuldstændig Erstatning. Saadanne Undtagelseslove kan da selvfølgelig ophæves og ændres ved almindelig Lov.

Men det kan være, at det hele gøres i et Tempo. I en Krisesituation anses det for nødvendigt at tilvejebringe en Lov, som gør ekstraordinære Indgreb i den personlige Frihed eller i Trykkefriheden. Man er opmærksom paa, at Loven vil være uforenelig med Grundloven, og uden at ændre dennes Tekst gennemføres Loven i Overensstemmelse med Grl. § 88¹⁾. Kan Loven saa ændres eller ophæves ved almindelig Lov?

Spørgsmaalet maa selvfølgelig besvares bekræftende, f. s. v. der i Loven maatte være optaget Bestemmelser, som ikke er uforenelige med Grundloven. Det er jo ikke af Hensyn til disse Bestemmelser, at Loven er blevet gennemført i Overensstemmelse med Grl. § 88. Men det samme maa gælde om de Bestemmelser, som har nødvendiggjort den benyttede Fremgangsmaade. Denne Fremgangsmaade er kun blevet benyttet, fordi Bestemmelserne

¹⁾ En saadan Fremgangsmaade er blevet anvendt i Tyskland baade under Weimarforfatningen og under den ny vesttyske Forfatning. Forfatningsændringer kan jo her gennemføres ved Rigsdagsbeslutning med to Tredjedeles Flertal.

ikke kunde fastsættes ad den almindelige Lovgivningsvej, ikke fordi man vilde give Bestemmelserne Rang med Grundlovsbestemmelser¹⁾).

Naar Grl. § 88 foreskriver en særlig Kompetence og Fremgangsmaade for Grundlovsændringer, tager dette Sigte paa alle de i Grundloven indeholdte Bestemmelser, f. s. v. der ikke er speciel Grundlovshjemmel for, at enkelte Grundlovsbestemmelser kan ændres paa anden Maade.

Hvor der tidligere var gjort Undtagelser fra Bestemmelserne om Grundlovsændringer, gik Ordningen overalt ud paa, at Ændringer kunde indføres ved almindelig Lov, idet der intetsteds var særlig Hjemmel for, at Ændringer kunde indføres paa anden Maade, t. Eks. ved en Lov, der godkendes ved en Folkeafstemning. Ogsaa om en Række Bestemmelser i Grl. 1953 er det bestemt, at den kan ændres ved en paa sædvanlig Maade tilbleven Lov, se §§ 8, 31, 5. Stk., 32, 5. Stk., 63, 2. Stk., 72, 73, 3. Stk. og 85. Men Ændring af Valgretsaldere, som i Kraft af Grl. § 29, 2. Stk., 1. Pkt. vilde have faaet Grundlovsrang, hvis ikke andet var bestemt, kan ifølge § 29, 2. Stk., 2. og 3. Pkt. kun ske ved en Lovbestemmelse, som har været undergivet en Folkeafstemning, der ikke har medført Bestemmelsens Bortfald. Og Overladelse til mellemfolkelige Myndigheder af Beføjelser, som efter Grundloven tilkommer Rigets Myndigheder, kan ifølge § 20 kun ske ved en Lov, der enten er vedtaget i Folketinget med et Flertal paa fem Sjettedele af Tingets Medlemmer, eller har passeret en Folkeafstemning.

Selve de Grundlovsbestemmelser, som indeholder Hjemmel for Indførelse af Ændringer paa anden Maade end i Overensstemmelse med Grl. § 88, kan naturligvis kun ændres i Overensstemmelse med Grl. § 88.

Det er formentligt ikke rigtigt, naar man har ment, at Bestemmelsen om Valg af Konge og Fastsættelse af den fremtidige Arvefølge i Tilfælde af, at der ved Tronledighed ikke er nogen Tronfølger, se Grl. § 9, 2. Pkt., jfr. Grl. 1920 § 8, 2. Pkt., er en Undtagelse af Bestemmelserne om Grundlovsændringer. Arvefølgen i H. t. Tronfølgeloven, som ved Grl. § 2 er ophøjet til Grundlovsrang, kan kun ændres i Overensstemmelse med Grl. § 88; men

¹⁾ Jfr. *Anschutz* S. 402 Note 2 og *Verhandlungen des Dreiunddreissigsten Deutschen Juristentages* S. 39 f. og 68.

hvis der ikke længere er nogen Tronfølger, bliver der slet ikke Tale om at ændre Tronfølgeloven; thi dennes Bestemmelser er af sig selv ophørt at gælde¹⁾, ganske paa samme Maade som en Lov, der maatte tillægge en Mand og hans mandlige Afkom en Ydelse af Statskassen, er afløbet, naar der ikke længere er saadant Afkom. Hvis derfor Grl. § 9, 2. Pkt. ikke fandtes i Grundloven, vilde der ikke i Grundloven være nogen Regel om Kompetence og Fremgangsmaade ved Valg af Konge og Fastsættelse af en fremtidig Arvefølge²⁾.

3. *Grundlovsbestemmelseres Tilblivelse a. Folketinget.* Om Initiativet til Grundlovsbestemmelser gælder det samme, som naar Talen er om almindelige Lovforslag. Grundlovsforslag kan fremsættes af Regeringen, jfr. Grl. § 21, og af ethvert Medlem af Folketinget, jfr. Grl. § 41 og ovenfor S. 321 ff. Befolkningen eller Vælgerne kan ikke fremsætte eller stille Krav om Fremsættelse af Grundlovsforslag.

Om Tidspunktet for Fremsættelse af Grundlovsforslag gælder ikke noget særligt. De kan fremsættes naarsomhelst i et Folketingsaar, naarsomhelst under en Valgperiode.

Ifølge F. F. § 16 skal Lovforslag, der indeholder Forandringer i eller Tillæg til Grundloven³⁾, i deres Titel være betegnet som Grundlovsforslag. Er de ikke betegnet saaledes, skal de afvises af Formanden⁴⁾. Forslaget skal altsaa tilkendegive for Tinget, at det er et Forslag, som kun kan vedtages eller som Forslagsstilleren dog ønsker vedtaget i Overensstemmelse med Grl. § 88. Tingets Formand maa være bundet af Forretningsordenens Ordlyd, saaledes at Lovforslag af det angivne Indhold, der paa anden Maade end foreskrevet tilkendegiver sig som Grundlovsforslag,

¹⁾ Jfr. *Matzen* I S. 231 f., som dog mener, at Bestemmelsen i Tronfølgelovens Art. I om mandlig Arvefølge gælder uafhængigt af Dynastiets Ophør.

²⁾ Grl. § 88 kunde naturligvis bringes i Anvendelse; men dette vilde i alt Fald være meget upraktisk m. H. t. Valg af Tronfølger.

³⁾ Det er besynderligt, at man har bibeholdt dette Udtryk fra de tidligere Grundlove.

⁴⁾ Jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV. S. 116. Ifølge de nævnte Bestemmelser i Forretningsordenen kan Ændringsforslag, der indeholder Forandring i eller Tillæg til Grundloven, kun stilles til Grundlovsforslag; dersom de stilles til andre Forslag, skal de afvises af Formanden. — Socialdemokratiets republikanske Grundlovsforslag af 1920 blev stillet som Ændringsforslag, se Raarb. 1919—20 S. 65.

t. Eks. i selve Teksten, maa afvises; men sker dette ikke, og vedtages Forslaget i Overensstemmelse med Reglerne i Grl. § 88, maa det blive uden Betydning, paa hvilken Maade Forslagets Egenskab af Grundlovsforslag er tilkendegivet, og om denne Egenskab overhovedet er tilkendegivet.

Har Folketinget imidlertid vedtaget et Lovforslag under den Forudsætning, at det drejer sig om et almindeligt Lovforslag, kan Forslaget ikke føres videre frem i Overensstemmelse med Grl. § 88 og opnaa Egenskaben af Grundlovsbestemmelse. Af Tingets Ønske om at se Lovforslaget ophøjet til almindelig Lov kan nemlig ikke sluttes, at det ogsaa ønsker det gennemført som Grundlov.

Man kan ogsaa spørge, om et af Folketinget vedtaget Forslag, der har tilkendegivet sig som Grundlovsforslag, straks kan stadfæstes af Kongen og derved opnaa Egenskaben af almindelig Lov. Er Folketinget gaaet ud fra, at det virkelig drejede sig om et Grundlovsforslag, maa Spørgsmaalet besvares benægtende. Dette er aldeles klart, hvis Folketinget har ment, at Forslaget betød en Ændring af eller Afvigelse fra en grundlovmæssig Ordning. I saa Fald kan Kongen naturligvis ikke ud fra en modsat Opfattelse uden videre stadfæste Lovforslaget. Men det kan tænkes, at Lovforslaget i og for sig godt kunde gennemføres som almindelig Lov, idet kun Ønsket om at give dets Bestemmelser Gyldighed som Grundlovsbestemmelser ligger til Grund for dets Betegnelse som Grundlovsforslag. Selv i saa Fald maa Kongen vistnok være udelukket fra at stadfæste det som almindelig Lov. Det er ikke givet, at et Folketing, som ønsker Lovforslaget ophøjet til Grundlov, ogsaa ønsker det gennemført som almindelig Lov.

Behandlingsmaaden er iøvrigt den samme som ved almindelige Lovforslag. Grl. § 41, 4. Stk. om Bortfald af Lovforslag ved Nyvalg og ved Folketingsaarets Udgang omfatter ogsaa Grundlovsforslag.

Naar et Grundlovsforslag er blevet vedtaget af Folketinget, og »Regeringen vil fremme Sagen«, udskrives Nyvalg til Folketinget. Hvis Folketingsmandaterne udløber kort efter Vedtagelsen af et Grundlovsforslag, vil det ikke være nødvendigt at afkorte Valgperioden. Men det maa antages, Valget skal finde Sted nogenlunde snart efter Folketingets Vedtagelse. Det vil saaledes ikke være stemmende med Grundloven, om Grundlovsforslaget

først sættes til fornyet Behandling i Folketinget efter et Valg, der sker flere Aar efter den første Vedtagelse.

Meningen med Udskrivning af Grundlovsvalg er, at det ny Folketing skal viderebehandle Grundlovsforslaget; men medens det efter den første Folketingsvedtagelse af Grundlovsforslaget klart staar Regeringen frit for, om den vil skride til Nyvalg, fremgaar det ikke af Grl. § 88, om Grundlovsforslaget nødvendigvis maa komme til Behandling i det nyvalgte Folketing. Spørgsmaalet er ikke helt uden praktisk Betydning. Hvis Grundlovsvalget har ført til, at der i Folketinget antagelig kun er et knebent Fler-tal for Grundlovsforslaget, er det langt fra givet, at det kan føres igennem ved Folkeafstemningen; det kan jo endog tænkes at være klart, at der i Folketinget kun findes et Mindretal, som vil stemme for Grundlovsforslaget. Vil Regeringen lade Grundlovs-sagen falde, kan det i alt Fald kun ske, før Forslaget paany er vedtaget af Folketinget; thi derefter skal det ifølge § 88 til Folkeafstemning.

Det maa imidlertid vistnok anses for forudsat i Grl. § 88, at Grundlovsforslaget skal til Behandling i det nyvalgte Folketing. I ældre Tid gjaldt det i H. t. Forretningsordenerne, at Grundlovsforslaget efter Nyvalget optoges til Behandling efter en Over-sendelse fra Formanden i det Ting, der sidst havde vedtaget For-slaget, til det andet Ting¹⁾, en Fremgangsmaade, der maatte forudsætte, at Grundlovsforslaget under alle Omstændigheder skulde viderebehandles. I nyere Tid er Grundlovsforslaget blevet fremsat paany af Regeringen²⁾. I H. t. det foran anførte maa Re-geringen vistnok være forpligtet til at fremsætte Grundlovsfor-slaget, tilmed i uændret Skikkelse. Gør den det ikke, maa ethvert Medlem af Folketinget kunne gøre det.

Behandlingen og Vedtagelsen maa ifølge Grl. § 88 for at være fyldestgørende ske i det efter Valget følgende Folketing. Det tør ikke antages, at Vedtagelsen skal ske i det første Folketingsaar efter Valget, jfr. ovenfor S. 446. Ganske vist bortfalder ifølge Grl. § 41, 4. Stk. det ikke endeligt vedtagne Grundlovsforslag ved Folketingsaarets Udgang; men det maa antages, at Regeringen i

¹⁾ Jfr. *Holck* I S. 112, *Matzen* I S. 241, Rtid. 6. Sess. 2. Saml. 1854 F. Sp. 30 f., 6. Sess. 1854 L. Sp. 63 f.

²⁾ Se t. Eks. Rtid. Overordentlig Samling 1939 F. Sp. 24 og Overordentlig Samling 1953 F. Sp. 13.

saa Fald skal genfremsætte Grundlovsforslaget i det kommende Folketingsaar, og at en endelig Vedtagelse naar som helst inden Nyvalg er fyldestgørende ¹⁾). Behandlingsmaaden er den samme som ved Sagens Foretagelse i det forudgaaende Folketing. Der kan stilles Ændringsforslag; men kun naar Grundlovsforslaget vedtages i uændret Skikkelse, kan det føres videre til Folkeafstemning. Vedtages det i ændret Skikkelse, kan det gælde som første Led i en ny Grundlovsprocedure.

Forkastes Grundlovsforslaget, er der formentlig ikke noget til Hinder for, at det fremsættes paany og vedtages. Men vedtages Grundlovsforslaget ikke inden Nyvalg, er det endelig bortfaldet.

b. *Folkeafstemning.* Vedtages Grundlovsforslaget i uændret Skikkelse, bliver det at forelægge Folketingsvælgerne til Godkendelse eller Forkastelse ved en direkte Afstemning. Dette skal ske inden et halvt Aars Forløb, hvorimod der ikke i Grundloven er fastsat nogen Frist, inden hvilken Forelæggelsen ikke maa finde Sted. Det er imidlertid klart, at der bør hengaa en vis Tid efter Folketingets Vedtagelse, før Folkeafstemningen finder Sted; thi skal Folkeafstemningen have nogen saglig Betydning, maa Vælgerne have haft Lejlighed til at sætte sig ind i Grundlovsforslaget. Dette vil ganske vist ikke være dem fremmed; thi det er det samme Forslag, som blev vedtaget før Grundlovsvalget, og som oftest vil have staaet i Forgrunden i den politiske Diskussion forud for dette paa Møder og i Pressen; men det er dog først efter Folketingets endelige Vedtagelse, at Vælgerne af Hensyn til den kommende Folkeafstemning er opfordret til at tage Stilling til Forslaget. Lov om Folkeafstemning i Anledning af Grundlovsforandringer Nr. 355 af 23. Juni 1920, jfr. Lov Nr. 66 af 11. Marts 1939 § 4 og Lov Nr. 191 af 12. Maj s. A. § 3, bestemte, at Folkeafstemningen tidligst maatte finde Sted 8 Dage efter, at Forslaget til Grundlovsændringen er offentliggjort ²⁾). Disse Love blev ved den sidste Grundlovsændring afløst af Lov Nr. 50 af 25. Marts 1953 om Folkeafstemninger i Aaret 1953 vedrørende Ændring af Danmarks Riges Grundlov og maa, skønt de

¹⁾ Spørgsmaalet er dog tvivlsomt, navnlig fordi Vedtagelsen efter den tidligere Grundlov skulde ske i den første Rigsdagssamling.

²⁾ Loven fastsætter ikke nogen bestemt Offentliggørelsesmaade. I 1920, 1939 og 1953 skete Offentliggørelsen i Statstidende, 1939 og 1953 tillige ved Udsendelse til Vælgerne af en Tryksag, der i 1953 indeholdt baade Grundlovsforslaget og den gældende Grundlov.

ikke udtrykkelig er ophævet, anses for endelig bortfaldet. Loven af 1953, der ikke gælder ved fremtidige Grundlovsændringer, indeholder i § 1 den samme Fristbestemmelse som Loven af 1920.

Grundlovsforslaget skal sættes til Folkeafstemning som Helhed; der kan derfor ikke stemmes særskilt om enkelte Afsnit eller Paragraffer i Forslaget. Der er imidlertid intet til Hinder for, at Folketinget sideløbende behandler flere Grundlovsforslag, eventuelt fremkommet ved Deling af et mere omfattende Forslag, og vedtager Folketinget flere saadanne Forslag, kan de samtidig sættes til Folkeafstemning. Paa denne Maade kan Regering og Folketing indrømme Vælgerne en mere i Enkeltheder gaaende Indflydelse. Men Fremgangsmaaden kan kun praktiseres, naar de forskellige Forslag er indbyrdes uafhængige, t. Eks. naar det ene Forslag angaar Ændring af Tronfølgeloven¹⁾.

Til Vedtagelse af et Grundlovsforslag ved Folkeafstemningen kræves, at et Flertal af de i Afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige Vælgere²⁾ afgiver deres Stemme for Folketingets Beslutning. Ifølge Grl. 1915 og 1920 krævedes Tilslutning fra 45 pCt. af samtlige Vælgere, et Krav, som det havde vist sig meget vanskeligt at faa opfyldt³⁾.

c. *Kongens Stadfæstelse*. Hvis Grundlovsforslaget ikke opnaar fornøden Tilslutning ved Folkeafstemningen, er det bortfaldet. Vedtages det derimod ved Folkeafstemningen, faar det dog først Lovskraft, naar det stadfæstes af Kongen. Stadfæstelsen maa formentlig efter en Analogi fra Grl. § 22 meddeles inden 30 Dage fra Folkeafstemningen.

¹⁾ Jfr. Statsvetenskaplig tidskrift 1953 S. 418 f.

²⁾ Ved Opgørelsen af Vælgertallet har man i Praksis fradraget et efter Dødeligheds erfaringer beregnet Antal døde i Tiden mellem Valglisternes Udarbejdelse og Afstemningsdagen.

³⁾ Ved Folkeafstemningen i 1920 om et Grundlovsforslag, der var enstemmigt vedtaget i begge Ting, stemte kun 47,54 pCt. af Vælgerne for Forslaget, ca. 20000 imod. I 1939 opnaaede Grundlovsforslaget Tilslutning fra 44,46 pCt. af Vælgerne og blev altsaa ikke vedtaget; henimod 86000 stemte imod. I 1953 stemte 45,76 pCt. af Vælgerne for Forslaget, som altsaa vedtoges; ca. 319000 stemte imod. — Afstemningsreglen blev foreslaet i Landstingsudvalgets Betænkning af 17. April 1915, Rtid. 1914—15 B Sp. 1959—1968. Meningen er, siges det, at en Grundlovsforandring »ikke skal kunne gennemføres, medmindre der er stort Flertal for den i Befolkningen, eller Bestemmelsen har saa stor almindelig Interesse, at Vælgerne i meget stort Antal deltager i Afstemningen«.

KAPITEL X

GRUNDLOVSSTRIDIGE LOVE DOMSTOLENES PRØVELSESRET

1. *Indledning.* Grundlove indeholder Bestemmelser om Loves Tilblivelse, ofte tillige Bestemmelser, der vedrører Loves Indhold, og da Lovgivningsmagten ikke er ufejlbarlig i Henseende til Overholdelsen af saadanne Bestemmelser, foreligger den Mulighed, at en Lov er blevet tilvejebragt under Tilsidesættelse af Grundlovsbestemmelser om Loves Tilblivelse eller har faaet et Indhold, som er uforeneligt med Grundloven. I begge Tilfælde taler man om grundlovstridige Love.

Med Henblik paa Forekomsten af saadanne Love spørges i Regelen, om Domstolene kan annullere eller i det enkelte Tilfælde tilsidesætte Love som grundlovstridige. Dette Spørgsmaal frembyder sig ogsaa for Rigsretten. Rigsretssager angaar Ministrenes Ansvar til Straf og Erstatning; men f. s. v. positive Lovbestemmelser er af Betydning for et saadant Ansvar, og Rigsretten anser den paagældende Lovbestemmelse for grundlovstridig, opstaar det Spørgsmaal, om Rigsretten alligevel skal bringe Bestemmelsen i Anvendelse eller tilsidesætte den. I sin Tid har der ved flere Lejligheder været Enighed mellem Regeringen og Rigsdagens to Ting om en i nogle Lovforslag om Ministeransvarlighed indeholdt Bestemmelse, der positivt tillagde Rigsretten den Opgave at prøve visse ansvarsrelevante Loves Overensstemmelse med Grundloven¹⁾.

¹⁾ Jfr. *Matzen* I S. 252 f. Bestemmelsen var saalydende: »At Ministerens Handling eller Undladelse er paabudt ved Lov, endelig eller foreløbig, fritager ham ikke for Ansvar . . . saafremt Loven efter sit Indhold eller sin Tilblivelse . . . er grundlovstridig«, jfr. *Rtid.* 1906—07 A. Sp. 3107 og B. Sp. 1675 ff., *L. Sp.* 1509. Bestemmelsen fører, som det ses, til

Der kan imidlertid ogsaa paa anden Maade end gennem en af Domstolene foretaget Gyldighedsprøvelse blive Tale om at hævede Grundlovens Forrang overfor almindelige Love. Spørgsmaalet om Hævdelse af Grundlovens Forrang overfor almindelige Love opstaar ogsaa for Forvaltningsmyndighederne, jfr. nedenfor S. 475 ff. Ovenfor S. 264 Note ¹⁾ er det oplyst, at man i Landstinget har diskuteret Spørgsmaalet med Henblik paa Valgprøvelse. Endelig er det, naar en Lov maa anses for grundlovstridig, ikke blot et Spørgsmaal, om den kan annulleres eller tilsidesættes. Det kan tænkes, at Loven maa opretholdes, men at den medfører et Erstatningsansvar for Staten ¹⁾).

Grundloven normerer mange andre Retsakter end Love. Det er derfor et Spørgsmaal, om Domstolene eller andre Myndigheder kan haandhæve Grundloven i Forhold til disse andre Retsakter. Dette Spørgsmaal maa i alt Fald for Domstolenes Vedkommende besvares bekræftende i Medfør af Grl. § 63, t. Eks. m. H. t. Forflyttelse af Embedsmænd, jfr. Grl. § 27, 3. Stk., og Afskedigelse af Dommere, jfr. Grl. § 64.

Hovedspørgsmaalet er imidlertid, om Domstolene skal tage Love, som efter deres Opfattelse er grundlovstridige, for gyldige.

Antages det, at Domstolene, naar de har konstateret, at Loven er udfærdiget paa lovlig Maade, er afskaaret fra at prøve, om dens Tilblivelse og Indhold er i Overensstemmelse med Grundloven, jfr. ovenfor S. 345 og straks nedenfor, opstaar der ikke noget yderligere Spørgsmaal. Antages det, at Domstolene har den nævnte Prøvelsesret, og falder Prøvelsen ud til, at Loven efter sin Tilblivelse og sit Indhold er forenelig med Grundloven, opstaar der heller ikke noget yderligere Spørgsmaal. Kommer Domstolene derimod til det Resultat, at Loven formelt eller materielt er uforenelig med Grundloven, bliver Spørgsmaalet, hvilke Konsekvenser Domstolene kan eller skal drage heraf.

Uanset hvad man iøvrigt mener om Domstolenes Prøvelsesret, et Ansvar, som ellers ikke kunde paalægges. Men Rigsrettens Tilsidesættelse af en Lov som grundlovstridig kan jo ogsaa faa den modsatte Virkning: en Minister tiltales for Overtrædelse af en Lov, som maa anses for grundlovstridig. Denne Situation omfattedes ikke af Bestemmelsen.

¹⁾ Jfr. *Paul Duez*, *La Responsabilité de la Puissance publique*, 1927, S. 90 ff., en i *T. f. R.* 1928 S. 89 f. omtalt norsk Højesteretsdom og *U.* 1940.132 og 1950. 207 H.

kan disse komme ud for at maatte afgøre, om en Retssagen vedrørende sproglig Tilkendegivelse overhovedet kan anses for en Lov. Under normale Forhold giver dette Spørgsmaal ikke Anledning til Tvivl: kun Udtalelser, der udfærdiges og bekendtgøres som Love, kan tages for Love. Ofte antages det som en forfatningsretlig Sætning, der udledes af Statschefens Beføjelse til at udfærdige (og bekendtgøre) Loven, at saadanne Udtalelser stedse maa anses for gyldige Love¹⁾. En saadan Promulgationslære er dog ikke blevet hævdet hos os. — I Krisetiden kan det omhandlede Spørgsmaal blive af stor Betydning. Skal Domstolene betragte de af et Oprørsparti udgivne Bestemmelser som Love? ²⁾ Kunde her i Landet under den tyske Besættelse de af Statsforvaltningens embedsmæssige Chefer udgivne »Lovanordninger« tages for Love ³⁾.

2. *Formel og materiel Grundlovstridighed.* En Lov kan som ovenfor berørt være grundlovstridig efter sin Tilblivelse og efter sit Indhold. Mod denne Sondring har man anført, at hvis en Lov efter sit Indhold er uforenelig med Grundloven, er dette ens-

¹⁾ Se t. Eks. om den tyske Rigsforfatning af 1871 Art. 17 *Paul Laband*, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, 1919, S. 124 ff., om Weimarforfatningens Art. 70, *Anschütz* S. 367 ff., om den franske Forfatningslov af 16. Juli 1875 Art. 7, jfr. Lov af 25. Februar 1875 Art. 3, *Esmein* II S. 66 ff., om den franske Forfatning af 27. Oktober 1946 Art. 36, *Laferrière* S. 1036 ff.

²⁾ Om Domstolenes Stilling til de under Revolutionen i Tyskland 1918 af »Rat der Volksbeauftragten« udgivne Bestemmelser, se *Anschütz* S. 7 f.

³⁾ Fra den 29. August 1943 ophørte den danske Regering og Rigsdag med Udøvelsen af deres forfatningsmæssige Funktioner, der overtoges af Administrationens embedsmæssige Chefer. Rigsdagens Samarbejdsudvalg og Repræsentanter for Domstolene gav Udtryk for, at disse Chefer indenfor visse Grænser kunde udstede Lovanordninger, bestemt til at træde i Loves Sted. Saadanne Lovanordninger blev udstedt i meget stort Omfang, og de blev efterlevet ganske som Love. En Skatteyder, hos hvem der gjordes Udpantning for Skat, protesterede dog mod Skatteopkrævningen under Henvisning til Grl. 1920 § 48, hvorefter Skatterne ej maa opkræves, forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er vedtaget af Rigsdagen. Denne Protest blev forkastet baade af Underretten og Østre Landsret, U. 1945. 570. Det hedder i Begrundelsen, at Grl. §§ 46—48 forudsætter Tilstedeværelsen af en i enhver Henseende handledygtig Rigsdag og Regering, og at Rigsdag og Regering ikke kan anses tilsidesatte ved, at der under de herskende Forhold af bestaaende Statsmyndigheder træffes de til Statshusholdningens Førelse uomgængeligt fornødne Bestemmelser.

betydende med, at den ikke er blevet tilvejebragt paa forfatningsmæssig Maade, nemlig i Overensstemmelse med Reglerne om Grundlovsændringer¹⁾). Denne Betragtning er imidlertid ikke afgørende. Der kan ikke rettes nogen Indvending mod Sondringen, naar den opstilles i Relation til Grundlovens Bestemmelser om almindelige Loves Tilblivelse og Indhold.

Om Sondringens retlige Betydning har Meningerne været delte. Nogle har i Overensstemmelse med den ovennævnte Promulgationsteori ment, at Statschefens Udfærdigelse af Loven afgiver en uafbeviselig Formodning for, at den ikke lider af Tilblivelsesmangler; andre vil udstrække denne Formodning til ogsaa at gælde Indholdsmangler²⁾). Nogle mener, det maa anses for overladt til Lovgivningsmagten selv at vaage over, at dens Beslutninger kommer i Stand paa lovlig Maade, uden at Mangler i saa Henseende kan gøres gældende imod den tilblevne Lov, medens det tilsvarende ikke gælder om Indholdsmangler; ifølge andres Mening kan Domstolene prøve det førstnævnte, men ikke det sidstnævnte Spørgsmaal.

Sondringen har i alt Fald i visse Henseender retlig Interesse. Medens der kan være forskellige Meninger om Betydningen af, at en Lov indholdsmæssigt er uforenelig med Grundloven, er det givet, at i alt Fald visse Mangler vedrørende en Lovs Tilblivelse bliver af Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet³⁾, t. Eks. den Mangel, at en Lov under en Tokammerordning alene er vedtaget i det ene Ting. Og omvendt: Medens principielt enhver materiel Uoverensstemmelse mellem Lov og Grundlov kommer i Betragtning ved Gyldighedsspørgsmaalet, er det givet, at ikke enhver Afvigelse fra den for Lovgivning gældende Fremgangsmaade kan faa Betydning i saa Henseende.

I det følgende er det kun Loves materielle Uoverensstemmelse med Grundloven, som haves for Øje, idet Spørgsmaalet om Mangler vedrørende Loves Tilblivelse næppe er af praktisk Betydning.

¹⁾ Jfr. *J. Nellesmann*, Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 128, *Anschütz* S. 367 f., *Hans Kelsen* i *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*. 1929, S. 65 f.

²⁾ Jfr. *Anschütz* S. 367 ff.

³⁾ Jfr. *Den danske Rigsdag* V. Bd. S. 532 og *Troels G. Jørgensen* S. 73 f.

3. De almindelige *retspolitiske og forfatningsteoretiske Betragtninger*, som i første Række anføres for og imod Domstolenes Prøvelsesret, gaar hovedsagelig ud paa følgende:

Naar en Forfatning tillægger sig en højere Gyldighed end almindelige Love, idet den for Forfatningsændringer fastsætter en Kompetence og en Fremgangsmaade, som gør saadanne Ændringer vanskeligere end Gennemførelse af og Ændringer af almindelige Love, følger heraf ikke blot, at Forfatningsændringer ikke maa gennemføres ved almindelig Lov, men tillige, at den almindelige Lovgivningsmagt ikke maa vedtage Love, som strider mod Forfatningen.

Denne Ordning paahviler det Lovgivningsmagten at overholde. Men hvad bliver Følgen, hvis den ikke gør det? Medlemmer af Folkerepræsentationen og Ministre kan derved paadrage sig et politisk Ansvar. Om et retligt Ansvar bliver der ikke Tale for de førstnævntes Vedkommende. Ministre kan maaske gøres retligt ansvarlige for Rigsretten; men for det første er Rigsretsansvaret i det hele nu til Dags uden synderlig praktisk Betydning, og for det andet er det i alt Fald ret usandsynligt, at der fra Folkerepræsentationens Side skulde blive rejst Rigsretssag i Anledning af en Ministers Medvirken til Gennemførelsen af en grundlovstridig Lov, eftersom Folkerepræsentationen jo selv har vedtaget Loven¹⁾.

De særlige Regler om Grundlovsændringer er saaledes praktisk taget uden Ansvarssanktioner, i hvert Fald uden retlige Ansvarssanktioner. Grundlovens Overholdelse maa derfor sikres derigennem, at Love, som strider mod Grundloven, paa en eller anden Maade bliver uden Gyldighed. Dette vil atter sige, enten at en grundlovstridig Lov generelt maa annulleres af Domstolene, eller at Domstolene i den enkelte Retssag maa se bort fra Loven, altsaa dømme, som om Loven ikke eksisterer.

Overfor denne principielle Betragtning kan spørges, om Lovgivningsmagten i Lande, hvor Domstolene ikke udøver nogen Prøvelsesret, lader haant om Grundloven. Spørgsmaalet er vanskeligt at besvare; men t. Eks. Lovgivningsmagten i Sverige, hvor Domstolene ikke antages at have nogen Prøvelsesret, er utvivl-

¹⁾ Det kan dog tænkes, at der efter et Valg kan blive Flertal for at rejse Rigsretssag.

somt mere nøjeregnende med Grundlovens Overholdelse end Lovgivningsmagten i Danmark, hvor dog Domstolene har tilkendt sig Prøvelsesret. P. d. a. S. maa man nok spørge, hvorledes det vilde være gaaet i de nordamerikanske Enkeltstater, hvis Domstolene ikke havde udøvet Prøvelsesret.

I Almindelighed er Prøvelsesretten, om man vil: Ugyldigheds-sanktionen en Garanti for Forfatningens Overholdelse. At en Prøvelsesret for Domstolene skulde formindske Lovgivningsmagtens egen Interesse for at overholde Grundloven og derfor som Slutresultat maaske medføre en Forringelse af Sikkerheden for Grundlovens Overholdelse, kan ikke antages¹⁾.

At Domstolenes Prøvelsesret er en væsentlig Forfatningsgaranti, bestrides i Regelen ikke; men man har netop heri fundet en Hovedindvending imod Prøvelsesretten. Ulykken er netop, at Forfatningen stivner under Prøvelsesretten. Denne Indvending blev i Rigsforsamlingen især fremført af Tscherning, som mente, at Dommerne paa Grund af deres Uddannelse kunde »komme til at drive et Afguderi med Fortiden . . .«²⁾. Men Grundloven er ikke »et evigt og uforanderligt Værk«, og Domstolene bør ikke kunne forhindre, at man slipper bort fra den »ved daglig lidt efter lidt, lidt længere og lidt længere, at skride fra den, til den falder bort gennem Love, indtil der falder Støv paa den, saa tykt, at vi ikke kunne se det, at den er faldet bort, fordi den, saadan som vi behøve den, er gaaen ind i Sæderne«³⁾.

En saadan Opfattelse af Grundloven underkender den afgørende Forudsætning for Domstolenes Prøvelsesret, nemlig at Grundloven har en højere Gyldighed end almindelige Love. Det tilsvarende gælder ikke om den Mening, at Domstolene i Tvivls-tilfælde bør lade Loven gælde, medmindre Marginen gøres saa

¹⁾ Jfr. dog *Troels G. Jørgensen* S. 80.

²⁾ Rigsfors. Sp. 2687.

³⁾ Rigsfors. Sp. 2692. Tschernings Udtalelser om Forfatningsfortolkning og Domstolenes Prøvelsesret overfor Love har vundet Tilslutning hos *Ernst Andersen*, *Sædvane* S. 72, jfr. S. 20: »... viser et Klarsyn, hvis Lige jeg under mine Studier ikke har mødt hos nogen anden Politiker og ej heller hos nogen Jurist«. Tscherning synes dog selv at have været i Tvivl om den Betydning, der kunde tillægges hans Opfattelse: »En af Grundene, hvorfor jeg har stemt imod Comiteen i denne Sphære, er . . . , at jeg ikke har sær Indsigt heri«, Rigsfors. Sp. 2693.

bred, at den dækker alle de Tilfælde, som kan tænkes at forekomme i Praksis¹⁾).

Domstolenes Prøvelsesret har til Forudsætning, at Lovgivningsmagten er afledet af den grundlovgivende Magt, ligesom den udøvende Magt og Domsmagten direkte eller indirekte er det. Suveræn er alene den grundlovgivende Magt.

Den revolutionære Ideologi i Frankrig opfattede imidlertid ikke Sagen paa denne Maade. Lovgivningsmagten ansaas for i sit Væsen forskellig fra den udøvende Magt og Domsmagten, medens der paa den anden Side ikke var nogen Væsensforskel mellem Lovgivningsmagten og den grundlovgivende Magt. Begge er Udslag af Folkesuveræniteten. I Erklæringen om Borger- og Menneskerettighederne Art. 6 siges Loven at være »Udtryk for Almenviljen«, og det føjes til, at alle Borgere har Ret til personlig eller ved deres Repræsentanter at medvirke ved dens Tilblivelse. Folket anses altsaa for direkte eller indirekte nærværende i den lovgivende Forsamling. Denne Ideologi, som ogsaa senere hen blev fremherskende, har været medvirkende til, at Prøvelsesretten ikke har kunnet vinde Anerkendelse i Frankrig²⁾).

I den grundlovgivende Rigsforsamling drager Tscherning en tilsvarende Konsekvens af den Opfattelse, at det er det hele Folk, som udøver Lovgivningsmagten³⁾, og Zahle udtalte i 1926 under en Argumentation imod Domstolenes Prøvelsesret: »Rigsdagen er Folket selv, organiseret til at styre sine egne Anliggender«⁴⁾).

¹⁾ Saaledes Ross og Andersen S. 81, som mener, at naar Domstolens Medlemmer overvejende akcepterer det af Forfatteren hævdede Tilpasnings- og Omfortolkningssynspunkt, vil den materielle Prøvelsesret kun blive en Papirdoktrin, jfr. Ernst Andersen, Sædvane S. 98, hvor Forfatteren sætter sin Lid til, at »det ogsaa fremtidig er drevne Praktikere, der sidder ved Roret« (sc. i Domstolene). — Med en saadan ikke nærmere begrænset Adgang til at tilpasse og omfortolke Grundloven, lagt i Hænderne paa drevne Praktikere, som »ikke viger tilbage for at anvende en — nyttig — Fiktion«, jfr. S. 49, vilde Prøvelsesretten ganske sikkert ikke kunne komme til at genere nogen Folketingsmajoritet.

²⁾ Jfr. R. Carré de Malberg i *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris 1929, S. 144—61.

³⁾ Rigsfors. Sp. 3380: »... naar hele den lovgivende Magt ... begaar Daarskaber, saa er det det hele Folk, der er vanvittigt, og da bør Dommerne være det med, thi i Daarekisten er den galeste den klogeste...«

⁴⁾ Jfr. Den danske Rigsdag V. S. 523 f. Ernst Andersen, Sædvane S. 71 sætter Trumf paa med Overskriften »Respekt for Folkestyret«.

Historisk er denne Synsmaade her i Landet aldeles uhjemlet, idet den almindelige Opfattelse i 1849 givetvis ikke ansaa Rigsdagen for suveræn.

4. *De teknisk-saglige Hensyn.* De ovenfor omhandlede Betragtninger er af almindelig retspolitisk eller forfatningsteoretisk Art. Spørgsmaalet om Domstolenes Prøvelsesret kan imidlertid ogsaa behandles ud fra en mere teknisk-saglig Vurdering.

Det maa da først og fremmest erkendes, at Ugyldighed i sig selv er en Uting. En Retsakt, som ikke faar de tilsigtede Retsvirkninger, er spildt Ulejlighed og kan paa mange Maader forvolde Skuffelser. Dette gælder i særlig Grad om Love og andre generelle Retsakter, fordi de i Reglen angaar mange. Man bør derfor søge at undgaa de retlige Mangler, som kan tænkes at føre til Ugyldighed, maaske endog indføre saadanne forudgaaende Garantier, at Ugyldighedsspørgsmaalet kan afskæres. Under alle Omstændigheder er det klart, at jo større forudgaaende Sikkerhed der er tilvejebragt for Loves Overensstemmelse med Grundloven, desto mindre er der Trang til en efterfølgende Domstolsprøvelse.

Naar i Sverige Lovforslag skal eller kan underkastes en retlig Prøvelse i Lovraadet, vil denne Prøvelse ikke mindst tage Sigte paa Forslagets Grundlovmæssighed ¹⁾, og i Norge vil Stortinget ved at benytte sin i Grundlovens § 83 hjemlede Adgang til at indhente Højesterets Betænkning over juridiske Genstande kunne faa Spørgsmaalet undersøgt af den højeste Sagkundskab ²⁾. Undertiden har man ment, at der til Statschefens Stadfæstelse og Udfærdigelse af Loven er knyttet en Prøvelse af dens Overensstemmelse med Grundloven, baade i formel og materiel Henseende ³⁾, jfr. ovenfor S. 452. Hos os gælder ingen Bestemmelser om Prøvelse af Lovforslags Overensstemmelse med Grundloven, udover en ret betydningsløs Bestemmelse i F.F. § 16 om, at Formanden skal afvise Lovforslag og Ændringsforslag, der stri-

¹⁾ Om Indhentning af Udtalelser over Lovforslag fra den finske højeste Domstol og højeste Forvaltningsdomstol, se Regeringsformens § 18, 2. Stk. og § 19, 1. Stk.

²⁾ Jfr. *Castberg* II S. 222.

³⁾ I Finland, hvor Præsidenten, inden han stadfæster en Lov, kan indhente en Udtalelse om Loven fra en af de to højeste Domstole eller fra dem begge, nægtede Præsidenten i 1922 at stadfæste en Lov, som de nævnte Domstole havde erklæret for grundlovstridig, jfr. *R. Erich*, Nor-

der mod Grundloven. Men det paahviler naturligvis enhver Deltager i Lovgivningen at paase, at Lovforslag staar i Overensstemmelse med Grundloven. I 1939 optog Partiet Venstre i sit Grundlovsforslag en Bestemmelse, hvorefter en Tredjedel af Rigsdagens Medlemmer kunde forlange, at et Lovforslag skulde forelægges Højesteret til Prøvelse, før det indstilles til kongelig Stadfæstelse, iøvrigt samtidig med en Bestemmelse, der fastslog Domstolenes Prøvelsesret overfor Love¹⁾.

Imod at anerkende en Beføjelse for Domstolene til at prøve Loves Overensstemmelse med Grundloven anføres det ofte, saaledes i Rigsforsamlingen med Styrke af Ørsted²⁾, at en saadan Prøvelsesret vil medføre Retsusikkerhed: Efter at en Lov maa ske i lang Tid er blevet efterlevet, kan det tænkes, at den bliver underkendt af Domstolene. Man kan sige, at hvis Loven da ophører at gælde, kan det samme ogsaa ske derved, at Lovgivningsmagten ophæver Loven; men medens dette sidste principielt bliver uden Betydning for Tiden før Ophævelsen, faar Domstolenes Tilsidesættelse af Loven f. s. v. tilbagevirkende Kraft, som der bliver Spørgsmaal om at omgøre eller oprette de retlige Virkninger, Loven har haft. Hvis Domstolene ikke kan ophæve Loven, men kun undlade at bringe den til Anvendelse i den enkelte Sag, maa Loven principielt stadig efterleves; men den vil være lammet, da det er nærliggende at antage, at den heller ikke i fremtidige Retssager vil blive bragt til Anvendelse. Særlig stor bliver Usikkerheden, hvis forskellige Domstole kommer til forskellige Resultater. I Norge er det forekommet, at en Afdeling af Højesteret har tilsidesat en Lov, medens en anden Afdeling har godkendt den³⁾.

Denne af Prøvelsesretten følgende Retsusikkerhed har man søgt at undgaa eller begrænse. I Finland, hvor Domstolene ikke antages at have Prøvelsesret, er det blevet foreslaaet, at Højesteret, men ikke andre Domstole skulde kunne prøve Loves

diska mötet för statsrätt och statskundskap, 1930, S. 55 (Statsvetenskaplig Tidskrift).

¹⁾ Se nærmere Den danske Rigsdag V S. 527 f.

²⁾ Rigsfors. Sp. 2685 og 2689 f.

³⁾ Se T. f. R. 1928 S. 90. Tilfældet gav Anledning til en Lov af 25. Juni 1926, jfr. Lov af 9. Juni 1936, hvorefter Spørgsmaalet, om en Lovbestemmelse er stridende mod Grundloven, maa afgøres af den samlede Højesteret, jfr. *Castberg* II S. 221 Note 5, 222 og 228, *Andenæs* S. 233.

Overensstemmelse med Grundloven¹⁾). Særlig Interesse frembyder den Ordning, der blev indført i Østrig ved Forbundsforfatningen af 1920 med Ændringer af 1925 og 1929, og som efter den anden Verdenskrig paany er sat i Kraft. Prøvelsesretten er her henlagt til en Forfatningsdomstol, som kun kan udøve den, naar Højesteret eller Forvaltningsdomstolen i Anledning af en verserende Sag har fremsat Begæring derom, samt ex officio overfor Love, som Forfatningsdomstolen selv staar for at skulle anvende ved Afgørelsen af en Sag. Hvis Loven findes at være forfatningsstridig, gaar Forfatningsdomstolens Afgørelse ud paa en almindelig Annullation af Loven. Annullationen har ikke tilbagevirkende Kraft, idet den først træder i Kraft, naar den er blevet bekendtgjort, eller paa et senere af Forfatningsdomstolen fastsat Tidspunkt. De Lovbestemmelser, som er blevet ophævet ved den annullerede Lov, træder ved Annullationens Ikrafttræden paany i Kraft, medmindre andet er bestemt i Dommen²⁾).

Det er navnlig i U. S. A., at en af de almindelige Domstole udøvet Prøvelsesret kan siges at have medført Retsusikkerhed. I Norge synes en saadan Usikkerhed ikke at have været af praktisk Betydning. Naar Prøvelsesretten udøves med Maade, er den deraf følgende Retsusikkerhed for intet at regne sammenlignet med den Retsusikkerhed, som beror paa almindelig Fortolknings-tvivl. Det maa ogsaa erindres, at Domstolene hos os i Medfør af Grl. § 63 udøver Legalitetskontrol med administrative Retsforskrifter³⁾). Skønt saadanne Retsforskrifter under den tiltagende Delegationslovgivning er blevet en meget betydningsfuld Del af den skrevne Ret, og skønt Retskontrollen her naturligvis er skarpere, end den kan tænkes at blive overfor Love, er der ikke derved fremkaldt nogen væsentlig Retsusikkerhed.

¹⁾ Jfr. *R. Erich*, Nordiska mötet S. 53 og 59.

²⁾ Jfr. *Adamovitch* S. 303—309, *H. Spanner*, Österr. Zeitschrift für öff. Recht III S. 30—88. Denne Ordning hviler, som Forbundsforfatningen i det hele, paa et Forslag udarbejdet af *Hans Kelsen*, der i *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris 1929, S. 52—143 udførligt redegør for sine Anskuelser vedr. Domstolsgaranti for Forfatningen. En lignende Ordning er indført ved den vesttyske Forbundsforfatning og den ny italienske Forfatning.

³⁾ I Østrig udøves Prøvelsesretten overfor Anordninger af Forfatningsdomstolen, og det sker paa tilsvarende Maade som overfor Love, jfr. *Adamovitch* S. 298—303.

Det er sagt, at Anerkendelse af en Prøvelsesret for Domstolene kun tillægger disse den Opgave, som altid frembyder sig, naar en yngre Lovbestemmelse er uforenelig med en ældre, nemlig at afgøre, hvilken af de to Bestemmelser der maa have Fortrinnet. Rigtigt er det, at der i begge Tilfælde er Tale om at sammenholde to Lovtekster og afgøre, hvilken af dem der har Fortrinnet. Men medens Spørgsmaalet, naar det drejer sig om to almindelige Lovbestemmelser, i første Række maa besvares gennem en Fortolkning af den senere: er det Meningen, at denne skal fortrænge den ældre Bestemmelse, eller maa den fortolkes indskrænkende, saa den ældre Bestemmelse bevarer sin Gyldighed, kan en senere almindelig Lovbestemmelse aldrig, hvis Prøvelsesretten anerkendes, fortrænge en ældre Grundlovsbestemmelse. Der kan blive Tale om at fortolke den senere almindelige Lovbestemmelse saaledes, at en tilsyneladende Uoverensstemmelse forsvinder. Men i modsat Fald foreligger der et Problem, som slet ikke opstaar i Forholdet mellem to almindelige Lovbestemmelser: Maa den senere Lovbestemmelse træde tilbage for Grundlovsbestemmelsen, ikke i H. t. en indskrænkende Fortolkning, men fordi den har en lavere Gyldighed end Grundlovsbestemmelsen. Til Løsningen af dette Problem kan der ikke hentes nogen Vejledning fra de almindelige Udviklinger vedrørende Forholdet mellem en ældre og en yngre Lov.

Det er sagt, at hvis Domstolene indlader sig paa at underkende Love, vil der heraf kunne opstaa en Konflikt med Lovgivningsmagten, og at Domstolene i saa Fald vil komme til at trække det korteste Straa.

Spørger man da, om Lovgivningsmagten ad retlig Vej direkte eller indirekte kan sætte Prøvelsesretten ud af Kraft, kan det nærmest liggende Middel hertil synes at være en Lov, der frakender Domstolene Prøvelsesret. Det er imidlertid klart, at Lovgivningsmagten ikke kan smøge Prøvelsesretten af sig, hvis Domstolenes Adgang til at tilsidesætte grundlovstridige Love beror paa en Fortolkning af Grundloven eller paa en principiel Opfattelse af Forholdet mellem Grundlov og Lov. Men det samme gælder, hvis Domstolenes Prøvelsesret antages at have sædvaneretlig Hjemmel; thi en saadan Sædvaneret maa, som det er antaget i Norge, staa i Rang med Grundlovsbestemmelser, saaledes at den ikke kan ændres ved almindelig Lov. Det er da

ogsaa ved Forslag om en Grundlovsændring, at man i Norge har gjort Forsøg paa at afskaffe Domstolenes Prøvelsesret ¹⁾).

Dersom en Lov ligefrem skulde omgøre en Dom, hvis Resultat beror paa, at en Lov er tilsidesat som grundlovstridig, t. Eks. en Dom, der frifinder en Person for Overtrædelse af en Lov, som efter Domstolenes Mening i Strid med Grl. § 77 fastsætter Censur, vilde den være uforenelig med Grl. § 3, hvorefter den dømmende Magt er hos Domstolene.

Men ogsaa en Lov, der alene gik ud paa at lamme Prøvelsesretten gennem Bestemmelser om den Tvang, hvorved den retlige Ordning i sidste Instans gennemføres, idet den bemyndigede Regeringen til gennem Herredømmet over denne Tvang at tilvejebringe en Tilstand, som var stemmende med den af Domstolene tilsidesatte Lov, vilde være grundlovstridig. Særlig klart er det, at hvor den Dom, hvis Indhold beror paa Tilsidesættelse af en Lov, ikke lægger noget Baand paa nogens Handlefrihed og derfor ikke stiller positive Krav til de tvangsudøvende Myndigheder, kan en Lov ikke bemyndige Regeringen til ved Tvangsansvendelse at tilvejebringe den Ordning, som Lovgivningsmagten mener, at Dommen i H. t. den tilsidesatte Lov burde have fastsat, t. Eks. ved at hensætte den i en Straffesag frifundne i Fængsel eller ved at fratage den i en borgerlig Sag frifundne Ting eller Penge og overgive den til Sagsøgeren. Men en Lov vilde heller ikke kunne bemyndige Regeringen til at gøre Domme, der lægger Baand paa domfældtes Handlefrihed, og hvis Gennemførelse derfor stiller Krav om Tvangsansvendelse, betydningssløse ved at nægte saadan Tvangsansvendelse. Hvis der t. Eks. i H. t. en Ekspropriationslov er eksproprieret et Areal fra A. til Fordel for B., og Loven har bestemt, at B. ikke skal yde A. nogen Erstatning, og en Dom dernæst under Tilsidesættelse af denne grundlovstridige Bestemmelse har dømt B. til at betale A. Erstatning, maatte en Lov, der bemyndigede Regeringen til at nægte Tvangsansvendelse til Gennemførelse af Dommen, tilsidesættes af Domstolene.

Derimod kan Lovgivningsmagten undertiden ved Passivitet retlig gøre Prøvelsesretten betydningssløs, idet en Forpligtelse for Folketinget til positiv Handlen ikke kan haandhæves af Domsto-

¹⁾ Jfr. *Castberg* I S. 73.

lene eller af andre Myndigheder. Saafremt derfor en Dom, hvis Indhold beror paa, at en Lov tilsidesættes som grundlovstridig, ikke kan tvangsfuldbyrdes, fordi de allerede hjemlede Tvangsmidler er utilstrækkelige, kan Lovgivningsmagten, uden at retlige Sanktioner kan bringes i Anvendelse, undlade at skabe Hjemmel for ny Tvangsmidler. Og hvis Folketinget undlader at give Bevilling til Opfyldelse af en Dom over Staten, har Domhaveren ingen retlig Mulighed for at faa sine Penge.

Noget andet er, at Domstolenes Tilbøjelighed til at udnytte deres Prøvelsesret kan blive paavirket af Opfattelserne i Folketinget, være sig af selve Spørgsmaalet, om Prøvelsesretten kan anerkendes, være sig vedrørende den Lov, om hvis Prøvelse der er Tale: om Loven er vedtaget af en lille Majoritet eller næsten enstemmigt ¹⁾, om den overvejende er af politisk eller teknisk-juridisk Karakter, om dens Forhold til Grundloven har været fremdraget under Forhandlingerne i Folketinget, saaledes at dette maa antages at have taget Stilling dertil, eller man overhovedet ikke har været opmærksom paa, at Lovforslaget frembød grundlovmæssig Betænkelighed osv.

Ogsaa Lovgivningsmagtens og Regeringens Magt over Domstolsorganisationen og Besættelsen af Dommerembeder kan øve Indflydelse ²⁾. Man behøver i saa Henseende kun at henvise til de Midler, Roosevelt i Trediverne benyttede eller tænkte paa at benytte for at faa U. S. A.'s Højesteret til at falde til Føje ³⁾.

— De foranstaaende Udviklinger har kun skullet tjene til i Almindelighed at belyse Spørgsmaalet om Domstolenes Ret til at prøve Loves Overensstemmelse med Grundloven, medens de ikke har kunnet oplyse, hvad der i saa Henseende er gældende dansk Ret. Dette Spørgsmaal skal søges besvaret i det følgende.

5. *Grundloven indeholder ingen Bestemmelser, som hjemler eller udelukker Prøvelsesretten.* I den grundlovgivende Rigsforsamling foreslog Grundlovskomiteen, at der i Grundloven skulde indsættes en saalydende Paragraf: »Alle Love og Anordninger,

¹⁾ At nogle Dommere har tillagt dette Betydning, kan ses af Højesterets Voteringsprotokoller, jfr. Den Danske Rigsdag V. S. 546 f.

²⁾ Jfr. *Nellemann*, Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 138.

³⁾ Jfr. *Ernst Andersen*, Sædvane S. 28—41 og t. Eks. *Ogg and Ray* S. 477—483.

der ere i Strid med Grundlovens Bestemmelser, ere forsaavidt uden Gyldighed«¹⁾). Dette Forslag affødte en udførlig Drøftelse og et af Tscherning stillet Ændringsforslag, hvorefter der, saafremt Paragraffen vedtoges, mellem Ordene »Alle« og »Love« skulde indskydes: »hidtil udkomne«. Dette Ændringsforslag vedtoges med 65 Stemmer mod 58; men derefter forkastedes hele Paragraffen med 114 Stemmer mod 1. Heraf har man villet slutte, at Rigsforsamlingens Flertal var imod Domstolenes Prøvelsesret²⁾). En saadan Slutning er dog ikke berettiget. Den første Afstemning viser, at Flertallet foretrak Forslaget i den ændrede Skikkelse for Forslaget uden Ændringer; men ved den anden Afstemning undlod Medlemmerne af det nævnte Flertal — i det højeste paa et nær — at støtte det ændrede Forslag, hvis Vedtagelse vilde have udelukket Domstolenes Prøvelsesret. De to Afstemninger viser intet afgørende om Rigsforsamlingens Stilling til Prøvelsesretten, udover at den ikke ønskede Prøvelsesretten positivt fastslaaet i Grundloven. Det fremgaar af Forhandlingerne, at Modstanderne af Grundlovskomiteens Forslag ikke vilde være med til positivt at give Domstolene Anvisning paa at undersøge Loves Overensstemmelse med Grundloven, men at en vis Prøvelsesret ikke ansaas for udelukket derved, at Forslaget forkastedes³⁾).

Naar Spørgsmaalet, om Domstolene maa antages at kunne prøve Loves Overensstemmelse med Grundloven, har været fremdraget i Rigsdagen, hvilket navnlig var Tilfældet i Anledning af Retsagerne om Lensloven, har det stedse affødt Uenig-

¹⁾ Rigsfors. Sp. 2681.

²⁾ Saaledes *Zahle*, jfr. Den danske Rigsdag V. S. 518 samt *Ernst Andersen*, Sædvane S. 75 f.

³⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 3377 og 3379 samt *Eyvind Olrik*, Dommerbetragtninger, 1929, S. 52 ff. Se ogsaa *Ørsted*, Prøvelse af Udkast til en Grundlov og en Valglov, 1849, S. 501 Noten.

Om Opfattelserne under Forhandlingerne vedr. Grundlovsforslaget af 1939, se Den danske Rigsdag V S. 526—31. Under Forhandlingerne om Grl. 1953 blev Spørgsmaalet praktisk taget ikke drøftet. I Betænkningen S. 39, jfr. S. 40, hedder det, at der ved Udformningen af §§ 64 og 74 (Grl. §§ 63 og 73) ikke er tilsigtet nogen Ændring i den hidtidige Retstilstand m. H. t. Domstolenes Prøvelsesret, en Udtalelse, som er meningsløs, f. s. v. angaar § 64 (Grl. § 63).

hed. Overvejende har Partierne til højre holdt paa Prøvelsesretten, medens Partierne til venstre har bestridt den. Tilsvarende har Partiernes Stilling været til Spørgsmaalet om Indførelse af Grundlovsbestemmelser, som fastslaar Prøvelsesretten.

I Teorien har Meningerne været delte. Af de Forfattere, som ikke mener, at der tilkommer Domstolene nogen Prøvelsesret, skal nævnes Nellemann ¹⁾ og Holck ²⁾. Ørsted udtalte sig i Rigsforsamlingen og i sin Bog: Prøvelse af de Rigsforsamlingen forelagte Udkast til en Grundlov og en Valglov ³⁾ imod, at der i Grundloven indførtes en Bestemmelse, der tillagde Domstolene Prøvelsesret. Blandt dem, der anerkender Domstolenes Prøvelsesret, skal nævnes V. C. Ussing ⁴⁾, A. W. Scheel ⁵⁾, Matzen ⁶⁾, Berlin ⁷⁾ og Eyvind Olrik ⁸⁾. Troels G. Jørgensen, som tidligere har udtalt sig imod Domstolenes Prøvelsesret ⁹⁾, mener, at der nu foreligger en statsretlig Sædvane, der maa medføre, at det er uberettiget at kræve Afvisning af Grundlovsindsigelsen ¹⁰⁾. Ernst Andersen anerkender principielt en Prøvelsesret, men indenfor en meget snæver Begrænsning ¹¹⁾.

Som Grundloven ikke indeholder nogen Bestemmelse, der udtrykkelig anerkender eller udelukker Domstolenes Prøvelsesret, kan der heller ikke af nogen enkelt Grundlovsbestemmelse udledes nogen Besvarelse af det omhandlede Spørgsmaal. Navnlig kan man ikke fra Grl. § 63, hvorefter Domstolene er berettiget til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, slutte modsætningsvis, at de ikke kan paakende Spørgsmaal om Lovgivningsmagtens Grænser, eller analogt, at de kan paakende saadanne Spørgsmaal.

Den særlige for Forfatningsændringer gældende Kompetence og Fremgangsmaade kan være mere eller mindre forskellig fra,

¹⁾ Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 125—148.

²⁾ II S. 230—48.

³⁾ S. 453—59 og 500 f.

⁴⁾ Tidsskrift for Retsvæsen, 1863, S. 214—52.

⁵⁾ Privatrettens alm. Del S. 17 f. og 608.

⁶⁾ I S. 247—63.

⁷⁾ II S. 60—75.

⁸⁾ Dommerbetragtninger S. 47—59, jfr. T. f. R. 1921 S. 217—28.

⁹⁾ *Troels G. Jørgensen* S. 67—86.

¹⁰⁾ U. 1933 B S. 294—300, jfr. U. 1921 B S. 9—11.

¹¹⁾ Ernst Andersen, Sædvane, især S. 20 f., 71 f. og 97 f.

hvad der gælder om den almindelige Lovgivning, og jo større Forskellen er, desto større Grund synes der at være til at anse den grundlovstridige Lov for ugyldig. Hvis der t. Eks. ikke gælder andet særligt om Grundlovsbestemmelser, end at de skal vedtages flere Gange af Folkerepræsentationen, saaledes at der skal hengaa en vis Tid mellem Vedtagelserne, er der mindre Grund til at anse en uden lagttagelse af en saadan Regel vedtaget, med Grundloven materielt uforenelig Lov for ugyldig, end hvis Regelen tillige gaar ud paa, at der skal være afholdt Valg mellem Vedtagelserne, jfr. Grl. 1849 § 100. Efter denne Betragtningmaade kan det til Støtte for Domstolenes Prøvelsesret anføres, at Bestemmelserne i Grl. § 88 er meget forskellige fra, hvad der gælder om den almindelige Lovgivning, navnlig derved, at Grundlovsændringer efter at være vedtaget af to forskellige Folketing maa forelægges for og vedtages af Vælgerne¹⁾. Herigennem har Grundlovsbestemmelser i udpræget Grad faaet en højere retlig Rang end almindelige Love.

Spørger man, om det er gavnligt eller skadeligt, at Domstolene tilsidesætter grundlovstridige Love, vil Svaret let komme til at bero paa personlige eller partipolitiske Anskuelser. De der ønsker hurtigt gennemførte Ændringer i Samfundsordenen, t. Eks. vidtgaende Indskrænkninger i den private Ejendomsret eller i Domstolenes Selvstændighed, vil være Modstandere af en saadan Prøvelsesret, som derimod vil finde Tilslutning hos dem, der har en mere konservativ Indstilling. En saadan frit vurderende Drøftelse af Spørgsmaalet har ikke sin Plads i denne Fremstilling.

Derimod er der Grund til her at gøre nogle Bemærkninger om Prøvelsesrettens Betydning:

Love, som efter deres Tilblivelse er grundlovstridige, kan have et hvilket som helst Indhold. Det kan være Love, som paalægger Pligter overfor det offentlige: Pligt til at betale Skatter og Afgifter, Værnepligt, Skolepligt, Underholdspligt osv., eller Love, som griber ind i privatretlige Mellemværender, idet de t. Eks. angaar Kontraktsforhold eller Erstatningspligt. Domstolenes Prøvelsesret overfor formelt grundlovstridige Love vil kunne blive af Betydning i alle mulige Livsforhold.

Som tidligere bemærket er det imidlertid kun den materielle

¹⁾ Jfr. *Berlin* II S. 71, *Troels G. Jørgensen* S. 75.

Grundlovstridighed, som er af væsentlig praktisk Interesse, og denne foreligger kun, naar Loven er uforenelig med en eller anden Grundlovsbestemmelse, som materielt begrænser Lovgivningsmagten. Det drejer sig her hovedsagelig om de Grundlovsbestemmelser, der hjemler Borgerne politiske Rettigheder, jfr. §§ 29 og 30, samt Grundlovens Bestemmelser om Menneske- eller Frihedsrettighederne. Det er som en Garanti for saadanne Rettigheder, at Prøvelsesretten vil kunne blive af Betydning. Det kan derfor synes paafaldende, at den højere Værdsættelse af disse Rettigheder og den forstærkede Interesse for deres grundlovmæssige Sikring, som i nyere Tid har lagt sig for Dagen, ikke er blevet ledsaget af en mere udbredt Interesse for Domstolenes Prøvelsesret. Grunden hertil er formentlig den, at de politiske Partier anlægger en forskellig Vurdering af den ved Grl. § 73 sikrede private Ejendomsret. Da der saaledes i Grundlovsforslaget af 1939 var Tale om at skabe en yderligere Garanti for en lang Række Frihedsrettigheder, var Ejendomsretten ikke indbefattet¹⁾. Erindringen om, at Grl. 1915 § 80 blev ført i Marken imod Lensafløsningsloven, Grundbyrdeloven og Fæsteafløsningsloven, jfr. U.1921 S. 148, 153, 168 og 644, har vel bidraget sit til at vedligeholde Forskellen i den politiske Vurdering af Domstolenes Prøvelsesret.

6. *Domstolenes Prøvelsesret er anerkendt i Retspraksis*²⁾. Den Opfattelse, at Domstolene kan tilsidesætte Love, som er materielt grundlovstridige, har fundet Anerkendelse i Retspraksis; men Domstolsprøvelsen har i alle de forekomne Retssager faaet det Udfald, at Loven er blevet opretholdt³⁾.

Alle de foreliggende Domme vedrører Spørgsmaalet om den paagældende Lovs materielle Overensstemmelse med Grundloven⁴⁾. Der har stedse kun været Tale om at undlade at bringe en Lov til Anvendelse i den foreliggende Sag, ikke om en generel Annullation af Loven.

¹⁾ Jfr. min Afhandling i U. 1938 B S. 270 ff.

²⁾ Jfr. til det følgende Den danske Rigsdag V S. 537—51.

³⁾ Den islandske Højesteret har derimod i nogle Tilfælde tilsidesat Love som grundlovstridige, se *Ólafur Jóhannesson, Úlfjótur*, Juni 1953, S. 3—16.

⁴⁾ I U. 1941. 1070 tager Højesterets Kæremaalsudvalg Stilling til et Spørgsmaal vedr. en Lovs grundlovmæssige Tilblivelse.

Spørgsmaalet om Domstolenes Adgang til at tilsidesætte en Lov som grundlovstridig er lige berørt i U.1904.231, der vedrører en fiskeriberettigets Krav paa Erstatning i Anledning af nogle Fredningsbestemmelser, og i U.1912.545 H., som i en Sag, der var anlagt af en Præst, hvis Indtægter var gaaet ned som Følge af Tiendeafløsningen, udtaler, at Lovgivningsmagten har »været berettiget til« at træffe den Ordning, som medførte Indtægtsnedgangen¹⁾. I en Underrettsdom, som Højesteret stadfæstede i H. t. dens Grunde, U.1913.457 H., hedder det forsigtigt: »Hvad enten det nu antages, at Domstolene ere berettigede til at paakende Spørgsmaal om Lovgivningsmagtens Grænser eller ej, maa det antages, at Spørgsmaalet om, hvorvidt den ... omhandlede Ekspropriation har været paakrævet af Almenvellet, er et Spørgsmaal, hvis Afgørelse falder indenfor Lovgivningsmagtens Omraade og afgøres suverænt af denne ...«²⁾.

Domme vedrørende Lensafløsningsloven forudsætter klart Domstolenes Prøvelsesret: Ifølge Grl. 1915 § 91, jfr. Grl. 1849 § 98 og Grl. 1866 § 93, skal det ved Lov nærmere ordnes, hvorledes de bestaaende Len, Stamhuse og Fideikommisgodser kan overgaa til fri Ejendom. Til Opfyldelse af denne Løfteparagraf hjemlede Lov om Lens, Stamhuses og Fideikommisgodsers samt de herhen hørende Fideikommiskapitalers Overgang til fri Ejendom Nr. 563 af 4. Oktober 1919 Majoratsbesidderne Adgang til indtil Udgangen af 1921 paa nogle meget byrdefulde Vilkaar at overtage Majoraterne til fri Ejendom og paalagde de Majoratsbesiddere, som ikke benyttede sig af denne Adgang, at indbetale en aarlig Afgift af Besiddelsernes Værdi til Statskassen. Denne Lov blev under en Sag, der var anlagt af en Stamhusbesidder, og under en anden Sag, der var anlagt af en Successor til et Baroni, ved to af Østre Landsret afsagte Domme kendt stridende mod Grl. 1915 § 80, hvorefter ingen kan tilpligtes at afstaa sin Ejendom uden mod fuldstændig Erstatning. Højesteret omstødte imidlertid ved to Domme, U.1921.148 H. og 153 H., Landsrettens Domme, men prøvede Lovens Overensstemmelse med Grundloven og forud-

¹⁾ Højesterets daværende Justitiarius udtaler i sit Referat af denne Dom i T. f. R. 1912 S. 359 f., at Højesteret her er gaaet ud fra, at Domstolene har Prøvelsesret med Hensyn til Spørgsmaalet, om en Lov er forenelig med Grundloven.

²⁾ Jfr. min Afhandling U. 1934 B S. 44.

satte derved sin Kompetence, som iøvrigt ikke under Proceduren blev bestridt fra Regeringens Side ¹⁾).

I to andre af Højesteret omtrent samtidig afsagte Domme, U.1921.168 H. og 169 H., hedder det rent ud, at Gyldigheden af Lov om Afløsning af Grundbyrder Nr. 505 af 28. September 1918 »er afhængig af, om Reglerne i Grundlovens § 80, 1. Stk., er iagttaget«. Men Højesteret ansaa ikke den omhandlede Lov for grundlovstridig ²⁾).

I U.1921.644 H. har Højesteret forkastet en Paastand om, at Lov om Fæstegodsets Overgang til Selveje m. v. Nr. 373 af 30. Juni 1919, jfr. Lov Nr. 159 af 14. April 1920, skulde anses for grundlovstridig. Det hedder i Dommen, at »efter alt, hvad der foreligger, kan det ikke med den Sikkerhed, som maatte kræves, for at Domstolene skulde kunne tilsidesætte Bestemmelserne i en paa grundlovmæssig Maade vedtaget Lov som grundlovstridige, statuere, at Appellanten ikke vil faa fuld Erstatning . . . ³⁾).

U.1935.1 H. vedrører Lov om Aldersgrænse for Dommere Nr. 193 af 20. Maj 1933, idet nogle fhv. Dommere gjorde gældende, at Loven var stridende mod Grl. 1920 § 71. Dommen forudsætter som en Selvfølge Domstolenes Kompetence til at afgøre Spørgsmaalet om Lovens Overensstemmelse med Grundloven, og denne Kompetence blev ligesom i de andre ovenfor nævnte Sager, i hvilke Regeringen var Part, overhovedet ikke bestridt fra Regeringens Side. Men Loven blev ikke tilsidesat ⁴⁾).

¹⁾ Jfr. *Eyvind Orlík*, Dommerbetragtninger S. 48, og *Troels G. Jørgensen*, 18 Aar af Højesterets Historie, 1947, S. 43, U. 1921 B S. 119 og 1933 B S. 299.

²⁾ I U. 1927. 1060 var det en afgiftspligtig, der paastod, at Loven var stridende mod Grl. § 80, bl. a. under Paaberaabelse af, at den ham i H. t. Loven paalagte Afløsningssum androg mere, end den afløste Ydelse var værd; men Loven blev ikke tilsidesat.

³⁾ I U. 1928. 671 og 1936. 99 har Højesteret uden nærmere Forklaring forkastet Paastande om Loves Uforenelighed med Grundloven. Ifølge U. 1949. 1058 var der ikke »tilvejebragt fornøden Sikkerhed for«, at der ved nogle af en Ekspropriationskommission truffne Bestemmelser ikke vilde blive ydet grundlovmæssig Erstatning (Dissens).

⁴⁾ U. 1941. 1076 H. forkastede en Tiltalts Anbringende om, at Lov Nr. 415 af 5. August 1940 om Bybefolkningens Forsyning med Mælk ikke grundlovmæssigt havde kunnet bemyndige Handelsministeren til administrativt at fastsætte Bestemmelser for Mælkehandelen, hvorved en Række Næringsdrivende mistede deres Erhverv. U. 1952. 797 H. for-

I H. t. disse Domme kan det siges at være aldeles fast Retspraksis, at Domstolene paakender Spørgsmaalet om Loves materielle Overensstemmelse med Grundloven. En Undersøgelse af Højesterets Voteringer i de betydningsfuldeste af de herhen hørende Retssager viser, at Spørgsmaalet ikke i Højesteret har givet Anledning til synderlig Tvivl. Domstolenes Prøvelsesret er som tidligere berørt ikke i de omhandlede Retssager blevet bestridt fra Regeringens Side; men dette synes man ikke at have tillagt afgørende Betydning¹⁾.

7. *Begrænsninger i Prøvelsesretten.* Domstolenes saaledes principielt anerkendte Prøvelsesret kan jo imidlertid udøves i større eller mindre Udstrækning.

Man kan først spørge, om alle Grundlovens Bestemmelser er Retsnormer, som Domstolene kan bringe i Anvendelse overfor Love, eller nogle af disse Bestemmelser er unjusticiable, fordi Grundloven forudsætter, at Lovgivningsmagtens Mening om deres Rækkevidde skal være endelig.

Den ældre statsretlige Teori gik uden nogen nærmere Begrundelse ud paa, at naar det i en Lov udtrykkeligt eller stiltiende er antaget, at Almenvellet kræver Ekspropriation, er dette bindende for Domstolene²⁾. Denne Opfattelse, som ikke kan støtte sig til den grundlovgivende Rigsdags Forhandlinger³⁾ har fundet Udtryk i U. 1913. 457 H., jfr. ovenfor S. 467. Opfattelsen blev imidlertid modificeret i Højesteretsdommene vedrørende Grundbyrdeloven, U. 1921. 168 og 169, hvori det hedder, at der »efter det for Højesteret oplyste maa gaas ud fra, at Lovens Regler er bestemt ved, hvad Hensynet til Almenvellet kræver«, en

kaster et Anbringende om, at nogle Bestemmelser i Lov om Landbrugs-ejendomme Nr. 291 af 31. Marts 1949 som ændret ved Lov Nr. 269 af 14. Juni 1951 maatte anses for stridende mod Grl. 1920 § 80, jfr. *W. E. v. Evben*, T. f. R. 1953 S. 175 og 183 Note 12.

¹⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen*, U. 1933 B. S. 299 f.

²⁾ Jfr. *Holck II S. 333, Matzen III S. 353.*

³⁾ Ørsted gik ud fra, at hvis man tillagde Domstolene Prøvelsesret, kunde de afgøre, om en Ekspropriation var paakrævet af Almenvellet, Rigsfors. Sp. 3375. Efter Lehmanns Udkast var den omhandlede Ekspropriationsbetingelse, at »Loven erklærer, at Almenvellet kræver det«, jfr. *Jens Møller*, Historisk Tidsskrift, 9. Række V 1927, S. 476. Var denne Formulering blevet antaget, vilde Betingelsen klart have været unjusticiable.

Udtryksmaade, der genfindes i Landsrettens Dom i Fæsteaflysningssagen, U. 1921. 644 (645) og i U. 1927. 1060.

Den omhandlede Ekspropriationsbetingelse angaar dels det Øjemed, som Ekspropriationen skal tjene, dels Ekspropriationens Nødvendighed for Øjemedets Opnaaelse. I begge Henseender er Bestemmelsen overordentlig elastisk; men i begge Henseender kan det dog tænkes, at Elasticitetsgrænsen overskrides.

Naar Udtrykket Almenvellet eller lignende Udtryk indgaar i en almindelig Lovbestemmelse om Ekspropriation, nærer Domstolene ingen Betænkelighed ved at afgøre, om administrative Ekspropriationsbeslutninger falder udenfor Udtrykkets Elasticitetsgrænse, og det samme gælder m. H. t. administrative Ekspropriationsbeslutninger i Forhold til Grundlovens Ejendomsparagraf, jfr. U. 1935. 1040 H., 1946. 442 og 1948. 445 H. Derimod vil Domstolene i alt Fald være meget tilbageholdende, naar der er Tale om at underkende en Ekspropriationslov ud fra den Antagelse, at Ekspropriationen ikke er paakrævet af Almenvellet. At Domstolene ikke ganske vil afstaa fra at hævde denne Betingelse, har fundet Udtryk i den ovenfor omtalte U. 1921. 168 H. og 169 H. Naar det her forudsættes, at Domstolene vil kunne underkende Ekspropriationslove, som ikke »er bestemt ved, hvad Almenvellet kræver«, er det ganske vist ikke klart, hvad Mening er¹⁾; men Udtalelsen bliver indholdsløs, hvis den ikke tages som Udtryk for, at Domstolene ikke vil henregne enhver af Lovgivningsmagten varetaget Interesse til Almenvellet²⁾.

At Lovbestemmelser om Ekspropriationserstatningen ikke principielt falder udenfor Domstolenes Prøvelse, er efter den foran omtalte Retspraksis aldeles klart. Mange af de omtalte Domme vedrører netop Spørgsmaal om saadanne Lovbestemmelers Forhold til Grundlovens Erstatningsregel³⁾. I U. 1921.

¹⁾ Under Voteringen blev det fremhævet, at kun »indenfor Rammerne af den samfundsmæssige Interesse er Skønnet overladt til Lovgivningsmagten«, se Den danske Rigsdag V S. 547 f., jfr. Noten U. 1921. 168 og T. f. R. 1921 S. 320.

²⁾ Om Ekspropriationer i finansielt Øjemed, se min Afhandling U. 1934 B. S. 42 ff. Herimod *Ernst Andersen*, Sædvane S. 13.

³⁾ Om Domstolenes Efterprøvelse af Forvaltningsmyndigheders Erstatningsfastsættelser, se Forvaltningsretten S. 580 med Henvisninger samt U. 1947. 721 H., *N. J. Gorrissen* U. 1947 B. S. 265—69 og *J. L. Frost*, N. a. T. 1949 S. 146. Ifølge Gri. 1953 § 73, 3. Stk. har Domstolene fuld Prøvelsesret m. H. t. Erstatningsfastsættelser.

168 og 169 siges det udtrykkeligt, at Lovens Gyldighed »er afhængig af, om Reglerne i Grundlovens § 80, 1. Stk. er iagttaget.«

Det er dernæst m. H. t. den Udstrækning, hvori Domstolene udøver Prøvelsesretten, et Spørgsmaal, om Domstolene med fuld Selvstændighed tager Stilling til Lovens Forenelighed med Grundloven, eller de til en vis Grad bøjer af for Lovgivningsmagtens Autoritet.

Om dette sidste kan der naturligvis ikke — hvis Prøvelsesretten overhovedet opretholdes — blive Tale, hvor Loven utvivlsomt er uforenelig med Grundloven, t. Eks. hvis en Lov skulde bestemme, at der ved visse Ekspropriationer kun skal ydes halv Erstatning, eller at Forældre uden nogen Undtagelse er forpligtet til at lade deres Børn undervise i Folkeskolen, jfr. Grl. § 76. Er det tvivlsomt, om Loven er stemmende med Grundloven, kan det være, at Overensstemmelse tilvejebringes ved en Fortolkning af Loven. Hvis det f. Eks. i en Lov om Ekspropriation af fast Ejendom siges, at Erstatningen for eksproprierede Arealer skal svare til deres Værdi i Handel og Vandel, vil det være ubetænkeligt under Hensyntagen til Grl. § 73 at fortolke Loven derhen, at Ejeren ved Delekspropriation skal have Erstatning for det fulde Tab, hvilket kan være langt større end den nævnte Omsætningsværdi¹⁾. Heller ikke i saadanne Tilfælde bliver der Spørgsmaal om at bøje af for Lovgivningsmagten. Hvis det derimod er tvivlsomt, om Loven med dens utvivlsomme Indhold er forenelig med Grundloven, idet Tvivlen beror paa Forstaaelsen af Grundloven, kan det tænkes, at Domstolene under Udøvelsen af deres Prøvelsesret vil være tilbøjelige til at lade Loven staa ved Magt og derved til en vis Grad anerkende Lovgivningsmagten som autoritativ Grundlovsfortolker.

I U. S. A. har Domstolene, navnlig ogsaa Unionens Højesteret, i Tiden før 1937 vist fuld Selvstændighed overfor Lovgivningsmagten²⁾. Hos os har Nellesmann hævdet, at enten maa man »tillægge Domstolene Prøvelsesretten overfor Love helt og umodificeret eller ... nægte dem den«³⁾. Det modsatte Standpunkt har fundet Udtryk i U. 1921. 644 H. vedrørende Fæsteafløsningsloven,

¹⁾ Se om U. 1890.921, 1893.753 H., jfr. 1891.755, samt U. 1908.29 H. Den danske Rigsdag V. S. 541 f.

²⁾ Jfr. *Ernst Andersen*, Sædvane især S. 13—15.

³⁾ *Civilprocessens alm. Del*, 1887, S. 140.

jfr. ovenfor S. 468. Allerede under Højesterets Votering vedrørende Lensafløsningsloven blev det fremhævet, at Højesteret maatte udvise Tilbageholdenhed med at erklære en Lov for grundlovstridig¹⁾).

Man spørger naturligvis, om Prøvelsesretten med en saadan Begrænsning overhovedet vil blive effektiv, og dette Spørgsmaal er særligt nærliggende henset til de foreliggende danske Domme, fordi disse Domme i alle Tilfælde har godkendt den omtvistede Lov.

At Anerkendelsen af den omhandlede Begrænsning i Prøvelsesretten ikke nødvendigvis medfører, at Prøvelsesretten bliver uden praktisk Betydning, fremgaar bl. a. af norsk Domspraksis. Norges Højesteret har vedkendt sig den Opfattelse, at en Lovbestemmelse kun skal tilsidesættes, naar den nogenlunde klart er uforenelig med Grundloven, men alligevel i mange Tilfælde tilsidesat Love som grundlovstridige²⁾. Om Prøvelsesretten vil blive effektiv i Danmark, vides ikke. Den første Betingelse herfor er jo, at der fremkommer Love, hvis Forenelighed med Grundloven alvorligt kan bestrides eller drages i Tvivl. Saadanne Love vil navnlig kunne tænkes vedtaget i en Krisesituation; men nødretlige Betragtninger vil da kunne afholde Domstolene fra at tilsidesætte dem³⁾. Dernæst kommer det an paa, hvor stor en Tvivlsmargin Domstolene vil acceptere. Den der gennemlæser de Domme, som tager Stilling til Spørgsmaal om Loves Forenelighed med Grundloven, kan sammenholde Dommene med

¹⁾ Jfr. Den danske Rigsdag V. S. 546. I Sverige har Domstolene paalagt sig en lignende Tilbageholdenhed overfor en af Kongen udfærdiget Bestemmelse, F. T. 1951 S. 142.

²⁾ Jfr. *Frede Castberg*, Nordiska mötet S. 41 f., *Aschehoug* III S. 368, *Mikael H. Lie*, Domstolene og Grundloven, Kristiania 1923, S. 53. *Castberg* II S. 223 fremhæver, at det ikke bare er, naar Loven »rent oplagt staar i strid med en forfatningsregel«, at den kan tilsidesættes. I et Foredrag om Dommernes Stilling i Samfundet bemærker *Castberg*, at man af og til »havde kunnet ønske sig en lidt strammere Grundlovsfortolkning«, og at »det kunde have været paa sin Plads, om Højesteret havde underkendt en enkelt Lovbestemmelse, f. Eks. paa Landssvigeroppgørets Omraade«, se »Fuldmægtigen« 1. Aug. 1954 S. 101.

³⁾ Nødretgrundslæggningen er paaberaabt i Københavns Byrets Kendelse U. 1941.1070 og i U. 1945.570. Denne Dom vedrører de efter 9. August 1943 udstedte Lovanordninger, altsaa ikke Spørgsmaalet om materiel Grundlovstridighed.

sin egen eller statsretlige Forfatteres Opfattelse af de paabe-
raabte Grundlovsbestemmelser og derigennem danne sig en Op-
fattelse af, om Lovene kun er blevet bragt i Anvendelse, fordi
Prøvelsesretten er udøvet med større eller mindre Tilbagehol-
denhed. Efter en saadan Gennemgang af Domspraksis maa jeg
for mit Vedkommende mene, at netop den i U. 1921. 644 H. om-
handlede Lov om Fæstegodsets Overgang til Selveje m. v. Nr.
373 af 30. Juni 1919, jfr. Lov Nr. 159 af 14. April 1920¹⁾, ret klart
var grundlovstridig. En nærmere Begrundelse for denne Opfat-
telse vilde her føre for vidt. Kun skal det nævnes, at allerede
Bestemmelserne i Lov 1919 § 7, 6. Stk., hvorefter Købesummen
under visse Omstændigheder kunde fastsættes til et »rimeligt«
Beløb, og § 7, 8. Stk., hvorefter Ejeren ikke skulde have Erstat-
ning for Jagtretten, er uforenelige med Grundlovens Regel om
fuldstændig Erstatning. Det var da ogsaa kun med 6 Stemmer
mod 5, at Højesteret godkendte Loven, og dette Resultat frem-
kom ved, at en Dommer en Uges Tid efter den første Votering
skiftede Standpunkt²⁾).

Hvis man ud fra de foreliggende Højesteretsdomme spørger,
om Domstolenes Prøvelsesret kan faa praktisk Betydning, maa
det erindres, at langt de fleste af de foreliggende Domme ved-
rører de grundlovmæssige Ekspropriationsgarantier. Man kan
ikke fra Højesterets Utilbøjelighed til at tilsidesætte Love som
uforenelige med disse ret vage Grundlovsbestemmelser slutte,
at Højesteret skulde savne Mod til at tilsidesætte Love som
uforenelige med mere skarpkantede Grundlovsbestemmelser³⁾).

9. *Kan Forvaltningsmyndigheder tilsidesætte Love som grund-
lovstridige?* Hvor det er antaget, at Domstolene ikke kan tilside-
sætte Love, som de anser for materielt uforenelige med Grund-
loven, maa det saa meget mere være udelukket, at Forvaltnings-
myndigheder kan gøre det. Hvor Domstolenes Prøvelsesret er
anerkendt, kan man derimod ikke uden videre gaa ud fra, at
ogsaa Forvaltningsmyndighederne har Prøvelsesret. Dette Spørgs-

¹⁾ Se om denne Lovs forjagede Behandling paa Rigsdagen *Eyvind Olrik*, Dommerbetragtninger S. 58.

²⁾ Nærmere Oplysninger om Voteringen er givet i Den danske Rigs-
dag V S. 548 ff.

³⁾ Jfr. *Eyvind Olrik*, Dommerbetragtninger S. 57.

maal maa derfor for dansk Rets Vedkommende undersøges særskilt.

I Praksis vil det ikke let forekomme, at en Forvaltningsmyndighed undlader at bringe en Lov i Anvendelse, fordi den anser Loven for materielt grundlovstridig. Kongen og de Ministre, som har medvirket ved Lovens Tilblivelse, vil ikke tilsidesætte Loven, og de Forvaltningsmyndigheder, som staar i Underordningsforhold til en Minister, vil rette sig efter hans Opfattelse. Men det kan tænkes, at ny Ministre hørende til et Oppositionsparti, der har bekæmpet Loven, maaske netop fordi det ansaa den for grundlovstridig, og selvstændige Forvaltningsmyndigheder, t. Eks. Vurderingskommissioner, vil føle sig tilskyndet til at tilsidesætte den.

Ovenfor S. 460 f. er det bemærket, at hvis Domstolene antages at have Prøvelsesret, vil en Lov ikke kunne fratage dem den. Det tilsvarende kan i alt Fald ikke gælde, naar Talen er om Forvaltningsmyndigheder. I Modsætning til, hvad der gælder om Domstolene, hvis Selvstændighed er fastslaaet i Grundloven, er Forvaltningsorganisationen og de hver enkelt Forvaltningsmyndighed tilkommende Beføjelser helt underlagt Lovgivningsmagten, som kan begrænse disse Beføjelser. Hvis da f. Eks. en Ekspropriationslov udtrykkelig bestemmer, at en i H. t. Loven nedsat Vurderingskommission skal lægge Lovens Erstatningsbestemmelser til Grund for sine Erstatningsfastsættelser, maa dette være bindende for Kommissionen¹⁾. Den maa holde sig indenfor sit Mandat. Men det kan være, at dens Afgørelser saa vil blive underkendt af Domstolene.

Naar saaledes en almindelig Lov i alt Fald kan være til Hinder for, at Forvaltningsmyndigheder tilsidesætter Love som grundlovstridige, bliver Spørgsmaalet, om Love stiltiende kræver sig bragt i Anvendelse af vedkommende Forvaltningsmyndigheder, uden Adgang for dem til at prøve Lovens Overensstemmelse med Grundloven. Dette maa i alt Fald antages, hvis Lovens Forhold til Grundloven har været fremdraget og drøftet under Folketingsforhandlingerne. Hvis et Flertal ved at stemme for Loven har taget Afstand fra den under Forhandlingerne af et Mindretal hævdede Opfattelse, at Loven er grundlovstridig,

¹⁾ Jfr. Sagførerbladet 4. Marts 1949, mit Foredrag om Ekspropriationserstatning under I.

maa Forvaltningsmyndighederne være bundet af Loven. Imidlertid er det vistnok rettest at antage, at Forvaltningsmyndighederne ogsaa udenfor saadanne Tilfælde er udelukket fra at tilsidesætte en Lov, som de anser for materielt grundlovstridig¹⁾, idet Forvaltningsmyndighedernes Afgørelser vedrørende Rets-spørgsmaal ikke er omgærdet med saadanne Garantier, at de med den fornødne retlige Autoritet kan træde op imod Lovgivningsmagten. Hvis Domstolene, i sidste Instans Højesteret, tilsidesætter en Lov, har Dommen langt større saglig Autoritet, end hvis en Forvaltningsmyndighed, i sidste Instans maaske en Minister, gør det.

En Adgang for Forvaltningsmyndighederne til at tilsidesætte Love som grundlovstridige vilde iøvrigt være vidererækkende end Domstolenes Prøvelsesret. Denne udøves under Retssager, hvorunder Borgerne hævder deres Rettigheder eller individuelle Interesser, medens en almindelig, Forvaltningsmyndighederne tilkommende Prøvelsesret vilde kunne udøves, uden at saadanne Rettigheder eller individuelle Interesser fremtræder med Krav paa Beskyttelse, t. Eks. hvis en Minister undlader at anvende en Lov, der paabyder Ekspropriationer til visse militære Anlæg, fordi han anser Lovens Erstatningsbestemmelser for grundlovstridige.

Antages det i Overensstemmelse med foranstaaende, at Domstolene, men ikke Forvaltningsmyndighederne kan tilsidesætte en Lov som materielt grundlovstridig, bliver det en Følge heraf, at en Afgørelse truffet af en Forvaltningsmyndighed kan blive underkendt af Domstolene, uagtet Afgørelsens Forhold til Loven ikke kan kritiseres. Det maa tilmed antages, at en Lov ikke m. H. t. Spørgsmaal om Loves Grundlovstridighed kan udelukke Domstolene fra den dem tilkommende Retskontrol med Forvaltningen, jfr. Grl. § 63.

¹⁾ *Matzen* I S. 252 f. mener, at selvstændige Forvaltningsmyndigheder, navnlig Ministre, ikke er bundet af grundlovstridige Love, og begrunder dette med den ovenfor S. 450 nævnte Enighed mellem Regeringen og Rigsdagens to Ting om en i nogle Lovforslag om Ministeransvarlighed indeholdt Bestemmelse. Det er ubestrideligt, at en saadan Lovbestemmelse maatte forudsætte en Adgang for Ministrene til at tilsidesætte grundlovstridige Love. Men Bestemmelsen er aldrig blevet ophøjet til Lov.

KAPITEL XI

KONGENS OG FOLKETINGETS MYNDIGHED I MELLEMFOLKELIGE ANLIGGENDER

1. *Indledning.* Naar Varetagelsen af mellemfolkelige Anliggender overalt henhører under Regeringen, idet der kun er indrømmet Folkerepræsentationen en mere eller mindre vidtgaende Kontrolmyndighed eller medbesluttende Myndighed, skyldes dette for det første de Grunde, som i Almindelighed nødvendiggør en udøvende Magt¹⁾. Til Besørgelsen af mellemfolkelige Anliggender kræves der, ligesom naar Talen er om den indenrigske Forvaltning, en øverste Myndighed, som fungerer permanent, og et embedsmæssigt Apparat, som er i Besiddelse af en særlig Sagskundskab og Erfaring.

Men der er ogsaa specielle Grunde, som fører til, at Kompetencen maa være hos Regeringen. Behandlingen af mellemfolkelige Anliggender og navnlig Forhandlinger med fremmede Magter udkræver en særlig Diskretion og Takt. I ældre Tid var adskillige Traktater som bekendt hemmelige. Herimod retter sig Bestemmelser i Folkeforbundspagten og De forenede Nationers Pagt

¹⁾ Naar *Ross* og *Andersen* S. 143 ikke vil anse Kongens Myndighed i udenrigspolitiske Forhold for et Udslag af hans udøvende Magt, kan dette muligen systematisk have sin Rigtighed; men ved Grundlovens Givelse er man gaaet ud fra Forestillingen om, at Kongens Myndighed i Udenrigsanliggender er indbefattet under den udøvende Magt. Dette var jo Tilfældet i H. t. Magtadskillelæren. Montesquieu's »puissance exécutive« omfatter endda kun udenrigske Anliggender, se *l'Esprit des lois* 11. Bog, 6. Kap. De til *Grl.* 1849 § 23 svarende Bestemmelser i den norske Grundlovs §§ 25 og 26 findes ogsaa i Afsnit B, der overskrives: „Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie«. Saaledes ogsaa *J. E. Larsen* I. 3. S. 68, *Holck* I. S. 275, *Berlin* II. S. 166.

om Indregistrering og Offentliggørelse af Traktater; men Traktatforhandlinger maa ofte for at kunne gennemføres tilfredsstillende have en fortrolig Karakter ¹⁾). Vil man i Danmark efter svensk Forbillede indføre Offentlighed i Forvaltningen, maa der fastsættes vidtrækkende Undtagelser for Udenrigstjenestens Vedkommende ²⁾).

Rousseau, det moderne Folkestyres grundlæggende Teoretiker, var af den Opfattelse, at mellemfolkelige Anliggender maatte varetages af Regeringen. »Det, som især er af Betydning for hver enkelt Borger, er Lovens Overholdelse indad til, Ejendomsretten, den personlige Sikkerhed. Naar det staar godt til paa disse tre Punkter, lad da Raadene underhandle og indgaa Traktater med Udlandet; det er ikke deraf Eders største Farer kan befrygtes« ³⁾. Dette maa ses i Sammenhæng med, at Rousseau var Talsmand for det umiddelbare Folkestyre. Men ogsaa ifølge Montesquieu, som var Tilhænger af det repræsentative Folkestyre, skulde Udenrigsanliggender henhøre under den udøvende Magt ⁴⁾).

Statens Forhold til Udlandet afføder imidlertid Problemer af afgørende Betydning for dens Ve og Vel. En Krig kan føre til Statens Undergang, til Udvidelse eller Indskrænkning af dens Magt og Landomraade. En Traktat kan bringe Staten ind i en fordelagtig eller fordærlig Alliance. En blot venskabelig eller uvenskabelig Holdning overfor en anden Stat kan i visse Situationer blive af vidtrækkende Betydning paa godt og ondt. Det blev da ogsaa allerede i den franske Nationalforsamling gjort gældende, at det var altfor farligt at lade Regeringen kunne forpligte Staten ved Traktater, hvilke man ansaa for at være en Slags Love. Denne Opfattelse førte til Bestemmelser i Revolutionstidens Forfatninger, hvorefter alle Traktater skulde godkendes af Folkerepræsentationen.

Ifølge den nordamerikanske Unionsforfatning Art. II. Sect. II

¹⁾ Som et Udslag heraf kan nævnes det Dementi af Rygterne om Salg af de vestindiske Øer, som Finansminister Edvard Brandes i Juli 1916 udsendte mod bedre Vidende. Dementiet vakte adskillig Forargelse.

²⁾ I Sverige er det Hovedregelen, at herhen hørende Dokumenter først bliver tilgængelige for Offentligheden efter 50 Aars Forløb, se Lov af 28. Maj 1937 med senere Ændringer §§ 1 og 3.

³⁾ Lettres écrites de la montagne, Lettre VII.

⁴⁾ Jfr. *Esmein* I S. 461 og II S. 178.

skal Præsidenten have Myndighed til at afslutte Traktater med Senatets Raad og Godkendelse; til Godkendelse kræves to Tredjedels Flertal. Oprindelig var det Mening, at Senatet skulde være sidestillet med Præsidenten baade under Forberedelsen og Afslutningen af Traktater, og saaledes begyndte man ogsaa at praktisere Bestemmelsen; men efter faa Aars Forløb blev det Præsidenten, som forberedte og afsluttede Traktater, der efterfølgende blev forelagt Senatet til Godkendelse ¹⁾).

Undertiden er det foreskrevet, at Kongen skal give Folkerepræsentationen Underretning om afsluttede Traktater, saafremt han anser det for stemmende med Statens Tarv og Sikkerhed ²⁾).

Naar som det oftest er Tilfældet Traktater ikke umiddelbart faar Gyldighed som en Bestanddel af den nationale Ret, og det følgelig til Traktatens Gennemførelse kan blive nødvendigt at tilvejebringe ny Lovbestemmelser eller ny Bevillinger, faar Folkerepræsentationen herigennem Indflydelse paa Afslutningen af Traktater; thi Regeringen vil normalt ikke, selvom den efter Forfatningen har Myndighed dertil, turde afslutte en Traktat, forinden den Lov eller Bevilling, som Traktaten gør nødvendig, er gennemført, eller Regeringen i alt Fald har faaet Sikkerhed for, at Loven eller Bevillingen vil kunne gennemføres. Herved faar Folkerepræsentationen Mulighed for at forhindre en paatænkt Traktat eller stille Krav til dens Indhold. Ad denne Vej udøver det engelske Parlament en betydelig Indflydelse ved Afslutningen af Traktater ³⁾).

En Selvfølge er det endelig, at en parlamentarisk Regering ogsaa i sin Varetagelse af mellemfolkelige Anliggender vil tage vidtgaaende Hensyn til den politiske Opfattelse i Folkerepræsentationen. Dog maa det her erindres, at Parlamentarismen ikke i alle Lande stiller Ministrene i lige stor Afhængighed af Folkerepræsentationen.

¹⁾ Jfr. *Ogg and Ray* S. 644. Det maa erindres, at Senatet oprindelig kun bestod af 26 Medlemmer.

²⁾ Se Nederlandenes Forfatning af 1815 Art. 58 og Belgiens Forfatning af 1831 Art. 68.

³⁾ Jfr. *Wade and Phillips* S. 182 ff. En direkte forfatningsmæssig Indskrænkning i Kongens Myndighed til at afslutte Traktater bestaar i det højeste m. H. t. Landafstaaelser, idet saadanne maaske efter forfatningsmæssig Sædvane maa godkendes af Parlamentet ved Lov, jfr. *Wade and Phillips* S. 184 og *Keith* S. 342 ff.

Efter den første Verdenskrig blev det, samtidig med at mange Forfatninger ændredes i demokratisk Retning, en fremherskende Opfattelse, at Folkerepræsentationen skulde have større Indflydelse paa Udenrigsstyret, og at det hemmelige Diplomati, der antoges at have Medskyld i Verdenskrigen, burde afskaffes. Denne Opfattelse førte til, at der i Landenes Forfatninger blev indsat Bestemmelser, som gav Folkerepræsentationen ny Beføjelser m. H. t. mellemfolkelige Afgørelser, og til, at der ved Forfatningsbestemmelser eller almindelige Lov oprettedes parlamentariske Udvalg, som dels skulde kunne forlange Oplysninger af Udenrigsministeren, dels være raadgivende for denne.

2. *Kongens Kompetence i mellemfolkelige Anliggender.* De danske Grundlove før 1953 indeholdt ingen udtrykkelig Regel om den almindelige Kompetence i mellemfolkelige Anliggender, altsaa heller ingen Bestemmelse, som tillægger Kongen en saadan almindelig Kompetence. Derimod bestemte Grl. 1849 § 23, Fællesforfatning af 1855 § 17, Grl. 1863 § 15 samt Grl. 1866 og 1915 § 18, at Kongen erklærer Krig og slutter Fred samt indgaar og ophæver Forbund og Handelstraktater. De nævnte Paragraffer forudsatte dernæst, at Kongen kunde indgaa nogle Traktater, om hvilke det bestemtes, at han ikke kunde indgaa dem uden Repræsentationens Samtykke.

Grl. 1920 § 18 var saalydende: »Kongen kan ikke uden Rigsdagens Samtykke erklære Krig eller slutte Fred, indgaa eller opheve Forbund eller Handelstraktater, afstaa nogen Del af Landet eller indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold«. Som det ses, tillægges der ikke herved direkte Kongen nogensomhelst Kompetence i mellemfolkelige Anliggender; men en saadan Kompetence forudsættes, i alt Fald for de opregnede Anliggenders Vedkommende.

Det var imidlertid under de nævnte Grundlove en given Sag, at den omhandlede Kompetence i sin Almindelighed tilkom Kongen. Dette fulgte af den Magtadskillelse, som havde fundet Udtryk i Grundlovene, idet den udøvende Magt omfatter den almindelige Kompetence i mellemfolkelige Anliggender. Som Eksempler paa Kongens Kompetence i mellemfolkelige Anliggender udenfor de ovennævnte, udtrykkelige Grundlovsbestemmelser kan nævnes Udnævnelse og Modtagelse af Gesandter, Anerkendelse af ny Stater og Regeringer, Neutralitetserklæringer.

Gr. 1953 § 19, 1. Stk. 1. Pkt. tillægger nu udtrykkeligt Kongen den omhandlede, almindelige Kompetence. Det hedder her: »Kongen handler paa Rigets Vegne i mellemfolkelige Anliggender«.

Denne Kongens Kompetence, der, som det fremgaar af Udtrykket »paa Rigets Vegne«, omfatter det umiddelbare Forhold til andre Stater, herunder især Afslutning af Traktater, er en Enekompetence, som ikke ved Lov kan overføres til andre, navnlig heller ikke til Folketinget, men maaske nok i det enkelte Tilfælde udøves ved Lov.

M. H. t. mellemfolkelige Anliggender iøvrigt staar Lovgivningsmagten frit. Medens det, saalænge der ikke var givet Lovbestemmelser om Antallet af Gesandter og disses Placering, maatte tilkomme Kongen at træffe Bestemmelser i saa Henseende, dog med Forbehold af bevillingsmæssig Hjemmel for Udgifterne, er der intet til Hinder for, at disse Spørgsmaal ordnes ved Lov, jfr. Lovb. om Udenrigstjenesten Nr. 163 af 13. Maj 1953 og m. H. t. en bestemt Gesandtskabspost t. Eks. Lov Nr. 164 af 22. November 1908. En Lov vil ogsaa kunne give Bestemmelser om Betingelserne for Ansættelse i Udenrigstjenesten, jfr. T. L. § 6, 5.—7. Stk. og Lov Nr. 100 af 4. Marts 1921, og om den Virksomhed, der paa hviler Udenrigstjenestens Personel, jfr. Lov Nr. 123 af 27. Maj 1908 § 2 og § 14. De fleste Bestemmelser af sidstnævnte Art indeholdes dog i Instruks for Udenrigstjenesten Nr. 257 af 21. September 1932.

Varetagelsen af mellemfolkelige Anliggender, stiller ligesom anden Regerings- og Forvaltningsvirksomhed Krav om et Personel og et Materiel samt Penge, bl. a. til Aflønning af Personel og Anskaffelse af Materiel. M. H. t. Fyldestgørelsen af dette Krav har Kongen ikke særlige Beføjelser. Om Tjenestemændene gælder Tjenestemandsløven og Lov om Udenrigstjenesten m. v., og deres Lønning maa paa sædvanlig Maade bevilges paa Finansloven. Det samme er Tilfældet med andre Udgifter, f. Eks. til Rejser, Repræsentation, Vedligeholdelse af Bygninger osv. Kongen kan med eller uden Folketingets Samtykke anvende militære Magtmidler mod fremmede Stater, men ikke uden Lovhjemmel udskrive Mandskab til Hæren eller uden Bevilling anvende Penge til Aflønning af Soldater, til Udrustning, Indkøb af Vaaben osv.

Kongen kan heller ikke iøvrigt i Kraft af sin Kompetence i H. t. Gr. § 19, 1. Stk. træffe enhver Bestemmelse, som han af

Hensyn til sine Dispositioner anser for nødvendige eller ønskelige. Drejer det sig om Bestemmelser, som efter deres almindelige Beskaffenhed henhører under andre Statsmyndigheder, gælder dette ogsaa, hvor Bestemmelsen tjener Kongens Varetagelse af en mellemfolkelig Opgave. Har Kongen truffet Beslutning om Anvendelse af Militærmagten, kan han dog ikke udøve Kommandomyndighed over de militære Styrker; en saadan Myndighed har han hverken i Krigs- eller Fredstid. Kan en Traktat kun opfyldes gennem Ændring af en Lov, kan Kongen ikke foretage Ændringen; det kan kun Lovgivningsmagten. Kræver Opfyldelsen af en Traktat eller den almindelige Folkeret Afstraffelse af visse Personer, kan Fængsling og Domfældelse dog kun foretages af Domstolene.

Grundlovens Bestemmelser om Kompetence i mellemfolkelige Anliggender er statsretlige Retssætninger, som ikke umiddelbart er en Bestanddel af Folkeretten. Spørgsmaalet om, hvilke Statsorganer der kan foretage folkeretligt relevante Handlinger paa Statens Vegne, besvarer Folkeretten imidlertid i vidt Omfang gennem Henvisninger til de nationale Retssystemer. Dette gælder navnlig m. H. t. Afslutning af Traktater ¹⁾. Naar et Lands Forfatning tillægger en Statsmyndighed Traktatkompetence, er dette ikke blot afgørende for Myndighedsindehaverens Ret, Pligt og Ansvar efter den nationale Retsorden; en saadan Forfatningsbestemmelse faar tillige i Kraft af den folkeretlige Henvi-
 sning den Betydning, at kun de af Myndighedens Indehaver indenfor hans statsretlige Kompetence afsluttede Traktater bliver folkeretligt berettigende og forpligtende for Staten.

I statsretlig og folkeretlig Praksis er det almindelig antaget, at ikke blot Statschefen har Traktatkompetence, men ogsaa indenfor begrænsede Omraader Ministre og militære Øverstbefalende ²⁾. At Kongens Kompetence i mellemfolkelige Anliggender nu udtrykkelig er blevet fastslaaet ved Grl. § 19, 1. Stk. 1. Pkt., kan ikke antages at udelukke disse specielle Traktatkompetencer ³⁾.

¹⁾ Jfr. *Ross* S. 230 f.

²⁾ Jfr. *Ross* S. 231 f. samt *Ross og Andersen* S. 147 f.

³⁾ *Max Sørensen*, Betænkning S. 117 opfatter de omhandlede Kompetencer som beroende paa en Delegation fra Kongens Side. Denne Opfattelse støder paa den Vanskelighed, at der jo ikke er Tale om en udtrykkelig, endsige skriftlig Delegation, og at en stiltiende Delegation er uforenelig med Grundlovens Kontrasignaturbestemmelse.

I Motiverne til den nævnte Grundlovsbestemmelse siges det, at den ikke vil være til Hinder for, at Repræsentanter valgt af Rigsdagen (Folketinget) deltager i internationale Organer, der udøver en raadgivende Funktion, t. Eks. Europaraadets raadgivende Forsamling og Det nordiske Raad¹⁾.

3. *Folketingets Samtykke*. Ifl. Grl. § 19, 1. og 2. Stk. maa Kongen have Folketingets Samtykke til visse Dispositioner i mellemfolkelige Anliggender. Et saadant Samtykke er fornødent i videre Omfang end efter de tidligere Grundlove.

Samtykket kan meddeles ved en simpel Beslutning, idet der ikke efter Grundloven, som naar Talen er om Lovforslag, kræves flere Behandlinger, jfr. derimod F. F. § 17. Der er intet til Hinder for, at Samtykket gives ved Lov, idet en saadan jo kommer i Stand bl. a. ved Folketingets Beslutning. En af Kongen udstedt foreløbig Lov, jfr. Grl. § 23, er selvfølgelig ikke fyldestgørende. At Samtykket meddeles ved Lov eller rettere ved den i en Lov indeholdte Folketingsbeslutning, medfører imidlertid ikke, at Danmark som Part i en ved Lov tiltraadt Traktat kun kan fatte Beslutning med folkeretlig Gyldighed i Lovsform. Bestemmelse om Opsigelse af Traktaten kan træffes af Kongen med Folketingets Samtykke, jfr. nedenfor S. 493.

Hvad enten Folketingets Beslutning fattes i den ene eller den anden Form, vil den oftest angaa en bestemt, foreliggende Traktat og gaa ud paa, at Folketinget meddeler Samtykke til Ratifikation, se t. Eks. Rigsdagsbeslutning af 19. December 1946 vedr. en Konvention mellem Danmark og Sverige om Formidling af Arbejdskraft m. v.²⁾ og Lov Nr. 248 af 6. Maj 1921. Men der er intet i Vejen for, at Samtykket meddeles, før Traktaten foreligger, ogsaa før Forhandlinger om Traktaten er paabegyndt. I Praksis er det sjældent forekommet, at et saadant Forhaands-samtykke er blevet meddelt ved simpel Rigsdagsbeslutning³⁾. Derimod findes der Love, som tillader Regeringen at afslutte Traktater angaaende Anliggender af en vis Art. Men det er ofte

¹⁾ Betænkning S. 29 f. og 117.

²⁾ Raarb. 1946—47 S. 680. Atlantpagten var i Betragtning af dens Vigtighed ikke undertegnet, da den blev forelagt Rigsdagen, hvis Samtykke vedrører baade Undertegnelse og Ratifikation, se Raarb. 1948—49 S. 619.

³⁾ Se ovenfor Note 2 vedr. Atlantpagten.

uklart, om Meningen med saadanne Lovbestemmelser er, at de enkelte Traktater, som maatte blive afsluttet, ikke behøver at forelægges for Rigsdagen (Folketinget).

Et Forhaandssamtykke fra Rigsdagens Side til de enkelte Traktater foreligger i O. F. § 17, hvorefter der ved traktatmæssige Bestemmelser kan indrømmes et fremmed Lands Statsborgere Adgang til Forsørgelse her i Landet, i Rpl. § 479, hvorefter det ved Overenskomst med fremmed Stat kan vedtages, at udenlandske Domme m. v. kan fuldbyrdes her i Riget¹⁾, og i Lov om dansk Indfødsret Nr. 252 af 27. Maj 1950 § 10 om visse statsborgerretlige Overenskomster med de nordiske Lande. Og naar ifølge Forfatterlov Nr. 149 af 26. April 1933 § 36 Overenskomst om Gensidighed ikke uden Rigsdagens Samtykke kan afsluttes, for saa vidt den medfører pekuniær Forpligtelse for den danske Stat, er det klart forudsat, at Overenskomster, der ikke medfører en saadan Forpligtelse, kan afsluttes uden noget senere Samtykke fra Rigsdagens (nu Folketingets) Side²⁾.

I de ovennævnte Tilfælde var et Samtykke fra Rigsdagens Side formentlig grundlovmæssig upaakrævet. Men det generelle Samtykke maa staa ved Magt som fyldestgørende i H. t. Grl. 1953 § 19, 1. Stk., f. s. v. det anses for paakrævet i H. t. denne Grundlovsbestemmelse.

I andre Tilfælde forudsætter Loven, at der kan afsluttes Traktater, som efter deres Indhold er uforenelige med Lovens almindelige Ordning, uden at det tør antages, at Loven har taget Stilling til, om Traktaterne i hvert enkelt Tilfælde kan afsluttes uden Rigsdagens (nu Folketingets) Samtykke, se Værnepligtslov Nr. 210 af 11. Juni 1954 § 1, 2. Stk., hvorefter den, der tillige er Statsborger i et andet Land, ved gensidig Overenskomst kan fritages for Værnepligten³⁾, Lovb. om Luftfart Nr. 251 af 6. August 1937 § 14, hvorefter Luftfart indenfor dansk Omraade med Fartøj, som ikke har dansk Nationalitet, kan finde Sted, bl. a. naar Fartøjet har Nationalitetsbevis el. lign. fra »fremmed Stat, med hvilken der er afsluttet Overenskomst om, at Fartøjer, som hører hjemme der, skal have Ret til saadan Fart«⁴⁾, Fattiglov Nr. 67 af 9. April 1891

¹⁾ Konventionen af 16. Marts 1932 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om Anerkendelse og Fuldbyrdelse af Domme, jfr. Bek. Nr. 177 af 10. Maj 1933, blev ikke forelagt Rigsdagen. Ratifikationen fandt Sted 4. Februar 1933, efter Vedtagelsen af Lov Nr. 340 af 23. December 1932.

²⁾ Den reviderede Bernerkonvention, se Bek. Nr. 279 af 16. Sept. 1933, blev ikke forelagt for Rigsdagen, jfr. An. Nr. 275 af 12. s. M.

³⁾ Saadanne Overenskomster synes ikke at blive forelagt for Rigsdagen, se Bek. Nr. 268 af 4. November 1926.

⁴⁾ Luftfartskonventionerne, se Bek. Nr. 140 af 8. Juni 1929 og 331 af 10. November 1933, ses ikke at have været forelagt for Rigsdagen.

§ 23, 2. Stk.¹⁾, Postlov, Lovb. Nr. 426 af 8. November 1950, § 27²⁾ og Næringslov Nr. 138 af 28. April 1931 § 5³⁾). De fleste af de nævnte Traktater faldt imidlertid udenfor Grundlovens Bestemmelser om Rigsdagens Samtykke, saaledes at dette allerede af den Grund tidligere var uforløst. Nu maa det komme an paa, om Traktaten kan anses for at være »af større Betydning«, jfr. Grl. 1953 § 19, 1. Stk.

Naar ifølge Rpl. § 323 Udlændinge er forpligtet til at stille Sikkerhed for Sagsomkostninger, »med mindre Danske i vedkommende fremmede Stat er fritagne for saadan Sikkerhedsstilling«, og naar det ifølge Rpl. § 330 er en Betingelse for, at Udlændinge kan faa meddelt fri Proces, at »vedkommende fremmede Stat ikke stiller Danske ringere end Indlændinge i heromhandlede Henseende«, er det ikke nødvendigt, at Ligestillingen har et traktatmæssigt Grundlag, og Bestemmelserne tager ikke Stilling til Spørgsmaalet om Afslutning af saadanne Traktater, udover at de vil kunne afsluttes og gennemføres uden Ændring af Retsplejeloven⁴⁾. Det er en given Sag, at Rigsdagens Samtykke ikke tidligere var grundlovmæssig nødvendigt. Nu maa det komme an paa, om Traktaten kan anses for at være »af større Betydning«, jfr. Grl. § 19, 1. Stk.

En Lov, der giver Samtykke til Afslutning af en Traktat eller til Afslutning af Traktater angaaende Anliggender af en vis Art, kan bestemme eller være saaledes at forstaa, at Traktaterne, endog om de er uforenelige med gældende Lovregler, umiddelbart gælder som eller ved Anordning kan gøres til Bestanddel af national dansk Ret, saaledes at det er uforløst efterfølgende at indføre Lovændringer, jfr. Postlov, Lovb. Nr. 426 af 8. November 1950, § 27, hvorefter Regeringen kan fastsætte Undtagelser fra Loven, »naar Bestemmelse herom findes optaget i en international ... Konvention eller Overenskomst«⁵⁾).

¹⁾ Deklaration mellem Danmark og Sverige af 26. Juli 1888, jfr. Bek. Nr. 160 af 18. August 1888, og den nordiske Fattigkonvention, jfr. Bek. Nr. 286 af 12. December 1928, ses ikke at være forelagt for Rigsdagen.

²⁾ Postkonventioner og Postoverenskomster, jfr. Bek. Nr. 236, 237 og 246, alle af 21. Juni 1930, synes ikke at blive forelagt for Rigsdagen.

³⁾ Traktatbestemmelserne er i Regelen optaget i Handelstraktater o. lign., jfr. *H. Jespersen*, Danske Næringslove, 1922, S. 14 ff.

⁴⁾ Konventionen af 29. November 1932 mellem Danmark og Storbritannien og Nordirland, jfr. Bek. Nr. 206 af 24. Maj 1933, blev ikke forelagt for Rigsdagen.

⁵⁾ Heller ikke de Traktater, som afsluttes i Medfør af de øvrige, ovenfor S. 485 f. nævnte Samtykkelove, nødvendiggør efterfølgende Lovændringer; men her kan Traktaterne efter Samtykkelovens Formulering ikke siges at være indholdsmæssigt uforenelige med Loven. Forskellen er dog netop kun et Formuleringsspørgsmaal.

En saadan Forhaandstransformation af Traktaten vil som oftest være meget upraktisk, navnlig hvor dens Bestemmelser er uforenelige med gældende Lovbestemmelser, idet den overlader til Domstole og Forvaltningsmyndigheder at udskille de Traktatbestemmelser, der skal gælde som national Ret, og at afgøre, hvilke Ændringer i gældende Lovbestemmelser saadanne Traktatbestemmelser medfører. Dertil kommer, at hvis en Traktat medfører Ændringer i gældende Love, kan det findes ønskeligt at foretage visse andre Ændringer, som ikke er en nødvendig Følge af Traktaten¹⁾. Det er derfor i Regelen mest praktisk, at Traktaten i Enkeltheder indarbejdes i gældende national Ret. Dette kan ske ved Samtykkeloven, som da faar et Indhold, som gaar udover selve Samtykket; men i Praksis er dette blevet meddelt isoleret, saaledes at Indarbejdelsen har fundet Sted ved en senere Lov²⁾.

Det er imidlertid ogsaa forekommet, at Traktater, der kræver ny Lovbestemmelser, først er blevet ratificeret, naar saadanne Lovbestemmelser er vedtaget. Eksempelvis kan nævnes Veksellov Nr. 68 af 23. Marts 1932 og Checklov Nr. 69 af s. D., hvilke Love hviler paa Konventioner, der først blev ratificeret den 27. Juli 1932, se Bek. Nr. 350 af 29. November 1933 og Nr. 353 af s. D.³⁾. Man kan da spørge, om en saadan anteciperet Gennemførelseslov kan opfattes som et stiltiende Samtykke til Traktatens Indgaaelse, saaledes at et særskilt Folketingssamtykke er overflødigt.

¹⁾ Se t. Eks. Raarb. 1920—21 S. 264 f.

²⁾ Jfr. t. Eks. Lov om Børns og unge Menneskers Arbejde i Haandværks-, Industri- og Transportvirksomheder Nr. 313 af 10. Juli 1922, se om Ratifikationen Raarb. 1920—21 S. 264, Tillægslov om Erhvervelse af dansk Indfødsret i Anledning af de sønderjydske Landsdeles Indlemmelse i Danmark Nr. 247 af 12. Juni 1922 samt Lov om Fiskeriet i Flensborg Fjord m. v. Nr. 361 af 7. August 1922, se om Ratifikationen Raarb. 1921—22 S. 688. Ved Behandlingen af Samtykkeloven maa Folketinget være interesseret i at kende de Konsekvenser, Traktaten vil faa m. H. t. Lovændringer. Denne Interesse kan tilgodeses ved, at Udkast til saadanne Lovændringer som Bilag følger med Forslaget til Samtykkebeslutningen eller Samtykkeloven, eller ved, at Forslag til Lovændringerne fremsættes samtidig med Forslaget til Samtykkebeslutningen eller Samtykkeloven, se Raarb. 1920—21 S. 264, 1921—22 S. 285 og 1924—25 S. 354—84.

³⁾ Flere Eksempler hos *Max Sørensen* T. f. R. 1949 S. 128 f. og 130 Note 62.

Hvor den anteciperede Gennemførelseslov som i de nævnte Eksempler tager Sigte paa en allerede udformet Traktat, er det aldeles ubetænkeligt at betragte et Samtykke til dennes Ratifikation som stiltiende givet¹⁾. Mere tvivlsomt er Spørgsmaalet, naar det drejer sig om en Lov, som paa Forhaand aabner Adgang til Indgaaelse af Traktater vedr. visse Anliggender, uden at de forudsete Traktater endnu foreligger, eller der endog blot er indledet Forhandlinger herom, jfr. ovenfor S. 485 f.

I det Omfang, Folketingets Samtykke i H. t. Grl. § 19 udkræves til Kongens Dispositioner, maa Samtykket antages at være en folkeretlig Gyldighedsbetingelse²⁾.

4. *I hvilke Tilfælde udkræves Samtykke fra Folketinget?* Ligesom tidligere Grundlove indeholder Grl. § 19 en Opregning af mellemfolkelige Dispositioner, til hvilke der kræves Samtykke fra Folkerepræsentationen³⁾.

a. Ifølge Grl. § 19, 1. Stk., 2. Pkt. kan Kongen saaledes ikke uden Folketingets Samtykke foretage nogen Handling, der *forøger eller indskrænker Rigets Omraade*.

Bestemmelsen gælder i første Række om Overenskomster, navnlig Fredstraktater, der gaar ud paa en Forøgelse eller Indskrænkning af Rigets Omraade, og uanset om der foreligger en Tvangssituation, f. Eks. efter en tabt Krig. Om en Afstaaelse finder Sted til en anden, allerede bestaaende Stat, eller en Del af Riget anerkendes som selvstændig Stat, gør ingen Forskel, jfr. Dansk-Islandsk Forbundslov Nr. 619 af 30. November 1918.

Tidligere antoges det undertiden, at Rigsdagens Samtykke var nødvendigt til en Aftale, hvorved Afstaaelsen af et vist Landomraade gøres afhængig af Voldgift⁴⁾ eller international Domsafgørelse. En Følge af denne Opfattelse maa det blive, at hvis en saadan Aftale er indgaaet uden Folketingets Samtykke, vil en i H. t. Aftalen afsagt Dom ikke kunde opfyldes uden Folketingets Samtykke.

¹⁾ Til Ratifikationen af de ovennævnte Veksels og Checkkonventioner blev der ikke meddelt særskilt Samtykke.

²⁾ Se Ross S. 231 ff., *Rasting* S. 159, *Berlin* II S. 190, *Ross og Andersen* S. 150 f., *Max Sørensen* T. f. R. 1949 S. 104.

³⁾ Jfr. til det følgende *Max Sørensen*, Betænkning S. 117—22.

⁴⁾ Jfr. *Berlin* I S. 81, *Matzen* I S. 42, *Holck* I S. 277. Spørgsmaalet diskuteredes i Folketinget i Anledning af Grænsereguleringen i H. t. Fredstraktaten af 2. Juli 1850 Art. 5, se Rtid. 3. Sess. 1851 F. Sp. 5435 ff., jfr. Sp. 4733.

Denne Opfattelse er utvivlsomt rigtig, hvor Talen er om Voldgiftsafgørelse af en Interessekonflikt vedrørende et Landomraade. Men heller ikke en Strid af rent folkeretlig Karakter vedrørende Retten til et omtvistet Landomraade ¹⁾ kan nu undergives Voldgift uden Folketingets Samtykke ²⁾, allerede fordi Voldgiftsoverenskomsten maa anses for at være »af større Betydning«, jfr. nedenfor under c. I tidligere Praksis har man indhentet Rigsdagens Samtykke ikke blot til ubegrænsede Voldgiftstraktater, t. Eks. de nordiske Voldgiftstraktater af 1926, se Bek. Nr. 205 af 2. August 1926, Bek. Nr. 206 af 14. s. M., Bek. Nr. 63 af 25. Marts 1927, men ogsaa til begrænsede Voldgiftstraktater, t. Eks. den dansk-tyske og den dansk-engelske Voldgiftstraktat, begge af 1926, se Bek. Nr. 70 af 8. April 1927 og Bek. Nr. 97 af 3. Maj s. A.

Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke blot Overenskomster, men ogsaa t. Eks. Landerhvervelse ved Erobring og Okkupation.

Medens Rigsdagens Samtykke tidligere kun udkrævedes til Landafstaaelser, er Folketingets Samtykke altsaa nu tillige nødvendigt ved Erhvervelse af ny Landomraader. Til Grund for denne Ændring ligger den Opfattelse, at Erhvervelse af ny Landomraader ofte vil være et Spørgsmaal af stor indrepolitisk og udenrigspolitisk Betydning, uden at det altid vil være givet, at en Landerhvervelse vil blive opfattet som fordelagtig.

Tidligere var det antaget, at Rigsdagens Samtykke ikke udkrævedes til Beslutninger, der indskrænkede Søterritoriet. Udtrykket »Rigets Omraade« i Grl. 1953 § 19, 1. Stk. 2. Pkt. omfatter ogsaa Søterritoriet. Til Beslutninger om dettes Udvidelse eller Indskrænkning udkræves følgelig Folketingets Samtykke.

b. Ifølge Grl. § 19, 1. Stk. 2. Pkt. kan Kongen dernæst ikke uden Folketingets Samtykke indgaa nogen *Forpligtelse, til hvis Opfyldelse Folketingets Medvirken er nødvendig.*

Denne Bestemmelse finder i første Række Anvendelse, hvor der til Opfyldelse af en international Forpligtelse kræves en Lov. En Forpligtelse, som kan opfyldes ved en almindelig Lov, kan i og for sig ogsaa opfyldes ved en foreløbig Lov. Hvis da Betin-

¹ T. Eks. den dansk-norske Strid om Østgrønland, der afgjordes ved Haagdommen af 5. April 1933.

²⁾ Jfr. *Castberg* I S. 217 f.

gelsene for Udstedelse af en foreløbig Lov er opfyldt, er Folketingets Medvirken til Opfyldelse af Forpligtelsen ikke nødvendig, iøvrigt heller ikke mulig, jfr. Grl. § 23. Bortset fra Nødsituationer vil det dog være betænkeligt for Regeringen at benytte denne Udvej; thi Folketingets Stilling til den foreløbige Lov, der jo skal forelægges Folketinget til Godkendelse eller Forkastelse, kan derved blive præjudiceret.

Det er ingenlunde altid, at der til Opfyldelse af en mellemfolkelig Forpligtelse udkræves en Lov. Det kan være, at en allerede gældende Lov indeholder den fornødne Bemyndigelse for Regeringen til at træffe de til Forpligtelsens Opfyldelse fornødne Foranstaltninger, og mange folkeretlige Forpligtelser kan opfyldes uden ny eller tidligere Bemyndigelse fra Lovgivningsmagtens Side, t. Eks. Anerkendelse af en ny Stat eller en ny Regering.

Det kan tænkes, at der til Opfyldelse af en mellemfolkelig Forpligtelse udkræves en Ændring af Grundloven. Ogsaa i saadanne Tilfælde er Folketingets Samtykke nødvendigt og tilstrækkeligt. Da imidlertid et Samtykke p. G. af Reglerne om Grundlovsændringer ikke giver nogen Sikkerhed for, at den udkrævede Grundlovsændring vil kunne gennemføres, maa det antages, at mellemfolkelige Forpligtelser af den omhandlede Art først vil blive endelig indgaaet efter forudgaaende Ændring af Grundloven.

En mellemfolkelig Forpligtelse kan efter sit Indhold udelukke en Ændring af en eller flere gældende Love, navnlig den Lov, som Forpligtelsens Indgaaelse har nødvendiggjort; og en Lov, som direkte udelukker Regeringen fra at opfylde Forpligtelsen, vil stedse være folkeretstridig. At der i denne Forstand lægges et Baand paa Lovgivningsmagten og dermed paa Folketingets Handlefrihed, nødvendiggør ikke et Samtykke fra Folketingets Side.

Mange mellemfolkelige Forpligtelser medfører en Nødvendighed for Afholdelse af Udgifter, og da ifølge Grl. § 46, 2. Stk. ingen Udgift maa afholdes uden Hjemmel i en af Folketinget vedtaget Bevillingslov, kan saadanne Forpligtelser kun opfyldes ved Folketingets Medvirken og følgelig kun indgaaes med Folketingets Samtykke. Samtykket og en paafølgende Bevilling vil iøvrigt ikke frembyde samme Sikkerhed for Forpligtelsens vedvarende Opfyldelse som et Samtykke og en paafølgende Lov, idet

baade Finansloven og andre Bevillingslove kun gælder for vedkommende Finansaar.

Efter Praksis afholdes mange Udgifter uden forudgaaende Bevilling ved Finanslov eller anden Bevillingslov, blot i Henhold til et af Folketingets Finansudvalg givet Samtykke. Dette kan ogsaa finde Sted, naar der er Tale om Udgifter, som udkræves til Opfyldelse af en mellemfolkelig Forpligtelse. I Grundlovskommissionen gik man ud fra, at et Samtykke fra Folketingets Finansudvalg efter Omstændighederne kan træde i Stedet for Folketingets Samtykke m. H. t. selve den mellemfolkelige Forpligtelse ¹⁾).

Mellemfolkelige Organisationer kan ofte vedtage Budgetter, hvorved Medlemsstaternes Bidrag folkeretligt bindende fastsættes. Efter hidtidig Praksis har det været antaget, at Danmarks Repræsentanter ved saadanne Budgetforhandlinger har kunnet give deres Tilslutning til et Budget, der medfører forøgede Bidrag for Danmark, uden at Rigsdagens Samtykke til Afholdelse af den forøgede Udgift er blevet indhentet. Denne Praksis vil formentlig, hvor der ikke er Tale om ekstraordinært store Bidrag eller Bidrag til særlige Formaal, kunne opretholdes under den ny Grundlov, idet man kan sige, at Folketinget engang for alle ved sit Samtykke til Danmarks Tiltrædelse af Organisationen har givet sit Samtykke til, at Regeringen forpligter sig til Afholdelse af de dermed forbundne Medlemsbidrag, saaledes som disse fra Tid til anden maatte blive fastsat.

c. I Praksis har Regeringen under de tidligere Grundlove indhentet Rigsdagens Samtykke til mange mellemfolkelige Overenskomster, som baade folkeretligt og statsretligt godt kunde have været indgaaet uden Rigsdagens Samtykke. Nødvendigheden for et Samtykke fra Rigsdagens Side har altsaa været af politisk, ikke af retlig Karakter. I Grl. § 19, 1. Stk. 2. Pkt. er nu optaget en Bestemmelse, som omfatter i alt Fald et stort Omraade af disse Tilfælde. Bestemmelsen gaar ud paa, at Kongen ikke uden Folketingets Samtykke kan indgaa nogen Forpligtelse, »som iøvrigt *er af større Betydning*«. Mod denne Bestemmelse kan indvendes, at den er meget ubestemt, og denne Indvending har saa meget større Vægt, som Bestemmelsen maa antages at have ikke blot statsretlig, men ogsaa folkeretlig Betydning, idet en mellemfolke-

¹⁾ Betænkning S. 30.

lig Overenskomst, som maatte blive indgaaet under Tilsidesættelse af Bestemmelsen, principielt maa anses for ugyldig. Det fremgaar af Forarbejderne til den nævnte Grundlovsbestemmelse ¹⁾, at man har slaaet sig til Taals med en Henvisning til, at baade den norske Grundlovs § 26 og den svenske Regeringsforms § 12 indeholder lige saa ubestemte Regler om Nødvendigheden af Folkerepræsentationens Godkendelse af mellemfolkelige Overenskomster.

d. Grl. § 19, 1. og 2. Stk. taler kun om Folketingets Samtykke til Dispositioner foretaget af Kongen. Imidlertid har som foran nævnt ogsaa andre end Kongen en vis Traktatkompetence. Det er da et Spørgsmaal, om Folketingets Samtykke udkræves til *Traktater, der indgaaes af andre end Kongen*.

Det drejer sig navnlig om de i nyere Tid under Betegnelsen Overenskomst, Protokol, Noteudveksling o. lign. hyppigt indgaaede Aftaler, som fastsætter Art og Mængde af de Varer, som skal eller kan udveksles mellem Danmark og andre Lande, ofte i Forbindelse med Priser og Betalingsmaade. Skønt disse Aftaler maa anses for Handelstraktater, om hvilke det tidligere udtrykkelig var bestemt, at de ikke kunde indgaaes uden Rigsdagens Samtykke, er de blevet afsluttet uden Ratifikation af Kongen, og uden at de er blevet forelagt for Rigsdagen ²⁾. Dette staar muligvis i Forbindelse med Aftalernes midlertidige Karakter ³⁾; men det er dog formentlig rent praktiske Grunde, som har været afgørende. Man har ikke villet bebyrde Rigsdagen, og der er ikke fra dennes Side blevet stillet Krav om Forelæggelse. Rigsdagens Passivitet overfor disse Aftaler, der jævnlig er blevet indgaaet under raadgivende Medvirken af Politikere og Repræsentanter for Erhvervsorganisationerne, er et Sidestykke til de vidtgaende Fuldmagslove, i H. t. hvilke Forvaltningsmyndigheder i Kriseaarene har haft en meget vidtgaende Anordningsmyndighed.

Naar imidlertid Folketingets Samtykke ifølge Grundloven udkræves til de af Kongen afsluttede Traktater af et vist Indhold, maa et saadant Samtykke ogsaa principielt anses for nødvendigt

¹⁾ Betænkning S. 30 og 120.

²⁾ Sammenlign Raarb.s Fortegnelse over behandlede Sager under C. Andre Sager I. Beslutninger m. m. med Lovsamlingens Register under Traktater, jfr. *Max Sørensen* i T. f. R. 1949 S. 122 ff.

³⁾ Jfr. *Berlin* II S. 178 f. med Note 51.

ikke blot, naar Traktaterne indgaas i H. t. Bemyndigelse fra Kongen uden Forbehold om Ratifikation, men ogsaa naar de indgaas, uden at Kongen overhovedet har medvirket.

Hvis imidlertid Folketinget ikke gør Indsigelse, vil Regeringen ikke tage det statsretlige Spørgsmaal saa nøje. Sagen stiller sig ikke anderledes efter Grl. 1953 end efter Grl. 1920.

e. Ifølge Grl. 1920 § 18 kunde Kongen ikke blot ikke indgaa, men ej heller ophæve Forbund eller Handelstraktater uden Rigsdagens Samtykke. Denne sidste Del af Bestemmelsen er nu afløst af Grl. § 19, 1. Stk. 3. Pkt., hvorefter Kongen ikke uden Folketingets Samtykke kan »*opsige nogen mellemfolkelig Overenskomst, som er indgaaet med Folketingets Samtykke*«. Det maa antages, at Folketingets Samtykke er nødvendigt, hvad enten Opsigelsen finder Sted med særlig Hjemmel i Overenskomsten eller i Henhold til den almindelige folkeretlige Adgang til at opsige Traktater, og at Samtykket er nødvendigt, uanset om Overenskomsten kunde have været indgaaet uden Folketingets Samtykke. Er Overenskomsten indgaaet uden Folketingets Samtykke i et Tilfælde, hvor dette Samtykke var grundlovsmæssig nødvendigt, er den jo principielt ugyldig; men det kan tænkes, at Ugyldigheden ikke gøres gældende fra dansk Side, og at man i Stedet for opsiger Overenskomsten. Til en saadan Opsigelse udkræves formentlig ikke Folketingets Samtykke.

f. Ifølge Grl. 1920 § 18 kunde Kongen ikke uden Rigsdagens Samtykke erklære Krig eller slutte Fred. Grl. 1953 har ikke villet anvende Udtrykket »erklære Krig«, idet man er gaaet ud fra, at der kun vil blive Tale om *militær Magtanvendelse* som Forsvar mod et uberettiget Angreb og som Retshaandhævelsesmiddel.

Ifølge Grl. § 19, 2. Stk., 1. Pkt. kan Kongen, »bortset fra Forsvar mod væbnet Angreb paa Riget eller danske Styrker ikke uden Folketingets Samtykke anvende militære Magtmidler mod nogen fremmed Stat«.

Naar der her ved Siden af Angreb paa Riget tales om Angreb paa danske Styrker, er Baggrunden herfor Bestemmelsen om »kollektivt Selvforsvar« i De forenede Nationers Pagt Art. 51. Ifølge denne Bestemmelse vil det være lovligt at yde militær Bistand til en angreben Stat, uanset at den bistandydende Stat ikke selv direkte angribes. Et saadant kollektivt Selvforsvar er bl. a. forberedt ved den nordatlantiske Traktat, jfr. Bek. C. Nr. 39 af

13. September 1949, ifølge hvis Art. 5 et væbnet Angreb paa en eller flere af Deltagerne i Europa eller Nordamerika skal anses for et Angreb mod dem alle.

Medens der nu til Anvendelse af militære Magtmidler i saadanne Tilfælde i Almindelighed kræves Samtykke fra Folketinget i Medfør af den ovennævnte Grundlovsbestemmelse, udkræves Folketingets Samtykke ikke, hvis et Angreb sætter ind mod danske Styrker, der som Led i det kollektive Selvforsvar maatte befinde sig i Udlandet.

Bestemmelsen forudsætter, at Angrebet er rettet mod selvstændige danske Militærenheder, herunder frivillige Korps, der er underlagt Forsvarsmagten, medens det er uden Betydning, om de staar under dansk eller international Kommando.

Foranstaltninger til Anvendelse af militære Styrker, der saaledes træffes uden Folketingets forudgaaende Samtykke, skal ifølge Grl. § 19, 2. Stk., 2. Pkt. straks forelægges Folketinget. Er dette ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til Møde.

5. *Suverænitetssindskrænkninger.* a. Oftest antages det, at folkeretlige Retsakter, være sig Retsregler eller konkrete Dispositioner, ikke umiddelbart er en Bestanddel af den nationale Ret. Det bliver de først, naar de af Lovgivningsmagten eller en anden national Myndighed transformeres dertil. Nogle Landes Forfatninger indeholder dog Bestemmelser, som paa Forhaand og i et vist almindeligt Omfang transformerer Folkeret til national Ret¹⁾. Folkeretten kan baade i de nævnte og andre Tilfælde opfattes som en Indskrænkning af den nationale Suverænitet.

I nyere Tid er Udtrykket *Indskrænkning af den nationale Suverænitet* blevet brugt om Ordninger, hvorved Beføjelser, som normalt tilkommer hvert Lands Myndigheder, overføres til en mellemfolkelig Myndighed. Saadanne mellemfolkelige Myndigheder kaldes undertiden for supranationale.

Spørgsmaalet om Suverænitetssindskrænkninger i den angivne Mening er blevet aktuelt under de Bestræbelser for mellemfolkeligt Samarbejde og Fællesskab, som er kommet til Udfoldelse i Tiden efter den anden Verdenskrig. Som Eksempel kan nævnes det europæiske Kul- og Staatsamfund, oprettet ved en Traktat af 18. April 1950 mellem Frankrig, Tyskland, Italien, Belgien, Hol-

¹⁾ Jfr. Ross S. 67—83.

land og Luxemborg. I H. t. denne Traktat er der indsat Myndigheder, som kan træffe Beslutninger, der umiddelbart er bindende for de deltagende Landes Borgere ¹⁾). Nævnes kan ogsaa, at ifølge de af den danske Regering med Rigsdagens Godkendelse tiltraadte Beslutninger om Oprettelse af en fælles Forsvarsstyrke i Europa har den Øverstkommanderende under Krigsforhold en Øverstkommanderendes fulde Beføjelser m. H. t. Operationer og Uddannelse, saaledes at disse Beføjelser kan udøves direkte overfor de nationale Kontingenter, udenom de nationale Myndigheder ²⁾), hvilket under Forhandlingerne om Danmarks Tiltrædelse gav Anledning til visse forfatningsretlige Betænklichkeiten. Nogle andre mellemfolkelige Ordninger, som vilde medføre Suverænitetssindskrænkninger, har været drøftet uden at opnaa Vedtagelse, og Bestræbelserne for Fred og mellemfolkeligt Samarbejde, først og fremmest Europabevægelsen, indebærer Muligheder for saadanne Ordninger af større Rækkevidde.

Det er paa denne Baggrund, at Max Sørensen under Forhandlingerne om Grundlovsforslaget stillede Forslag om en Grundlovsbestemmelse, som gav Danmark forfatningsmæssig Mulighed for at tiltræde mellemfolkelige Ordninger, som maatte medføre en Indskrænkning af Danmarks Suverænitet, idet han henviste til, at tilsvarende Forfatningsbestemmelser var blevet gennemført i Frankrig, Italien, Vesttyskland og Holland ³⁾). Resultatet af Forfatningskommissionens Overvejelser blev de Bestemmelser, som findes i Grl. § 20.

b. *Grundlovens § 20, 1. Stk.* er saalydende: »Beføjelser, som efter denne Grundlov tilkommer Rigets Myndigheder, kan ved Lov i nærmere bestemt Omfang overlades til mellemfolkelige Myndigheder, der er oprettet ved gensidig Overenskomst med andre Stater til Fremme af mellemfolkelig Retsorden og Samarbejde.«

¹⁾ Jfr. *Max Sørensen* S. 176 f., *Lauge Dahlgard*, Økonomi og Politik, 1951, S. 81—84, *Paul Reuter*, *Revue Française de Science Politique*, 1951, S. 256—76.

²⁾ Jfr. *Max Sørensen* S. 168 ff. og *Rtid.* 1950—51 A. Sp. 3785—88, 7543—48, B. Sp. 211—16. For Norges Vedkommende kan henvises til *Finn Hiort-Høy*, *Grunnloven og forholdet til utlandet*, N. a. T. 1952 S. 12—33.

³⁾ Den interparlamentariske Union vedtog i 1952 en Resolution, som anbefalede Landene at optage saadanne Bestemmelser i deres Forfatninger, se *Betænkning* S. 129.

Der tales her om Overladelse af Beføjelser i nærmere bestemt Omfang. En Overladelse til mellemfolkelige Myndigheder af alle de Beføjelser, som efter Grundloven tilkommer Rigets Myndigheder, og dermed Ophævelse af Danmark som selvstændigt Stats-samfund har altsaa ikke Hjemmel i § 20. Herved maa imidlertid erindres, at Kongen i H. t. § 19, 1. Stk. med Folketingets Samtykke kan indgaa paa en Indskrænkning af Rigets Omraade, uden at der er sat nogen Grænse for Indskrænkningen, som jo for det afstaaede Omraades Vedkommende medfører Ophør af dansk Myndighedsudøvelse. Dette er saa meget mere bemærkelsesværdigt, som Folketingets Samtykke efter § 19, 1. Stk. kan besluttes med almindeligt Flertal, medens der til Gennemførelse af den i § 20, 1. Stk. omhandlede Lov, som det senere vil ses, kræves stærkt kvalificeret Majoritet i Folketinget eller Godkendelse ved Folkeafstemning.

Det er Beføjelser af enhver Art, som kan overlades. I Motiverne til Bestemmelsen siges det, at der ved Rigets Myndigheder forstaaes saavel den lovgivende som den udøvende og dømmende Myndighed¹⁾. Om Myndighedsudøvelsen maa anses for statslig eller kommunal, gør ingen Forskel; ogsaa Beføjelser henhørende under det kommunale Selvstyre kan altsaa overlades. Bestemmelsen kan læses, som om den kun tog Sigte paa Myndighedsudøvelse i snævrere Forstand; men ogsaa anden statslig og kommunal Virksomhed maa være indbefattet, t. Eks. Undervisning og Jernbanedrift. Endelig er det ikke saadan, at kun Beføjelser til at træffe retligt bindende Beslutninger kan overlades, ikke Beføjelser til tvangsmæssig Gennemførelse af Beslutningerne. Det vil altsaa godt kunne bestemmes, at en mellemfolkelig Myndighed selv kan eksekvere sine Afgørelser her i Landet og anvende den dertil fornødne Magt.

Overladelse af Lovgivningsmagt kan finde Sted uanset de Grundlovsbestemmelser, som gælder for Gennemførelsen af Love af det paagældende Indhold: om der er Adgang til at begære Folkeafstemning om Loven, jfr. Grl. § 42, om Folkeafstemning er obligatorisk, jfr. § 29, 2. Stk., om der er Adgang til at kræve Lovens Stadfæstelse udskudt, jfr. § 73, 2. Stk. Men en Beføjelse til at ændre selve Grundloven kan ikke overlades til en

¹⁾ Betænkning S. 31 og 124.

mellempfolkelig Myndighed. Naar der i § 20, 1. Stk. tales om »Beføjelser, som efter denne Grundlov *tilkommer Rigets Myndigheder«, kan herunder ganske vist efter Ordene være indbefattet den grundlovgivende Myndighed; men dette har ikke været Meningen. Det maa da endvidere antages, at der heller ikke kan tillægges en mellempfolkelig Myndighed Beføjelse til at træffe Bestemmelser, som er materielt uforenelige med Grundloven, t. Eks. Bestemmelser om Indførelse af Censur eller om Ekspropriation uden Erstatning. Derimod er der intet til Hinder for Overladelse af Beføjelse til at træffe Bestemmelser, som materielt er af forfatningsmæssig Karakter, t. Eks. Ændringer af Valgloven. Selve den i § 20, 1. Stk. omhandlede Lovgivningsbeføjelse kan naturligvis ikke overlades. Der kan med andre Ord ikke gives en mellempfolkelig Myndighed en almindelig Beføjelse til at tiltage sig de i § 20, 1. Stk. omhandlede Beføjelser. Dermod kan en Overladelse i H. t. § 20, 1. Stk. godt finde Sted under den Form, at bestemt angivne Beføjelser stilles til Disposition, saaledes at det beror paa en Beslutning af den mellempfolkelige Myndighed, om og hvornaar Beføjelsen skal udnyttes.

c. Overladelsen af Suverænitet sker ifølge § 20, 1. Stk. »til mellempfolkelige Myndigheder, der er oprettet ved *gensidig Overenskomst med andre Stater*«. Der maa altsaa tilvejebringes en folkeretlig Aftale. Den Myndighed, hvortil Overladelsen sker, maa være mellempfolkelig og supranational i Forhold til en Flerhed af andre deltagende Stater. Paragraffen indeholder derfor ingen Hjemmel for Overladelse af Suverænitet til en enkelt anden Stat eller til en Myndighed, som ikke er supranational i Forhold til alle Deltagerne¹⁾. At Overenskomsten skal være gensidig betyder vel herud over, at Suverænitetsoverladelsen skal ske i nogenlunde samme Udstrækning fra alle de deltagende Stater.

En Overenskomst som den omhandlede kan formentlig ikke med folkeretlig Gyldighed indgaas blot med Folketingets Samtykke i H. t. § 19, 1. Stk., saaledes at den i § 20, 1. Stk., jfr. 2. Stk., nævnte Lov kun er nødvendig til Overenskomstens Opfyldelse. Loven maa antages at være en Betingelse for Overenskomstens folkeretlige Gyldighed.

¹⁾ Det er en Selvfølge, at Grl. § 20 ikke udelukker den Udøvelse af fremmed Statsmyndighed paa dansk Territorium, som har almindelig folkeretlig og statsretlig Hjemmel, se Statsret I. S. 174—79.

Det maa vistnok antages, at Forslag til en Lov som den omhandlede kun kan fremsættes af Kongen, jfr. § 21, ikke af et eller flere Medlemmer af Folketinget, jfr. § 41.

Til Lovens Vedtagelse kræves et Flertal paa fem Sjettede af Folketingets Medlemmer, foruden naturligvis kgl. Stadfæstelse. En foreløbig Lov, jfr. § 23, kommer ikke i Betragtning.

Opnaar Lovforslaget ikke i Folketinget det kvalificerede Flertal, men dog det til Vedtagelse af almindelige Lovforslag nødvendige Flertal, kan Regeringen lade Sagen falde; men opretholder Regeringen Forslaget, skal det sættes til Folkeafstemning. Bestemmelsen i Grl. § 42, 3. Stk. om Bortfald af Lovforslag, om hvilke der er begæret Folkeafstemning, og § 42, 7. Stk. om Stadfæstelse af Lovforslag, som kan undergives Folkeafstemning, straks efter Folketingets Vedtagelse, kan ikke her finde Anvendelse.

Det maa antages, at det helt beror paa Regeringens Afgørelse, om Lovforslaget skal opretholdes. Et Folketingsflertal kan ikke forhindre Regeringen i at lade det falde, t. Eks. ved i Forslaget at indsætte en Bestemmelse om, at det skal sættes under Folkeafstemning. Heller ikke den almindelige Bestemmelse i § 42, 1. Stk., hvorefter en Tredjedel af Folketingets Medlemmer kan forlange Folkeafstemning, kan her finde Anvendelse.

Folkeafstemningen finder Sted efter de almindelige, om Folkeafstemninger fastsatte Bestemmelser, herunder Grl. § 42, 5. Stk., hvorefter der til Lovforslagets Bortfald kræves, at et Flertal af de i Afstemningen deltagende, dog mindst 30 % af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod Forslaget. At Lovforslaget, vedtaget med kun almindeligt Flertal i Folketinget, saaledes kan gennemføres, naar blot ikke 30 % af de ved Folkeafstemningen stemmeberettigede stemmer imod, endog om der er flere Nejstemmer end Jastemmer, staar i aabenbart Misforhold til Kravet om fem Sjettedeles Majoritet som Betingelse for Forslagets Gennemførelse uden Folkeafstemning.

d. Grl. § 20, 2. Stk. indeholder ingen Bestemmelse om *Opsigelse* af en Overenskomst om Overladelse af Suverænitet. Det følger imidlertid af § 19, 1. Stk., at en saadan Overenskomst i alt Fald kun kan opsiges af Kongen og kun med Folketingets Samtykke, hvilket udkræves, ogsaa naar Opsigelsen finder Sted med

Hjemmel i Overenskomsten. Men er et simpelt Samtykke tilstrækkeligt?

Under Forhandlingerne i Forfatningskommissionen var der Enighed om, at Tilbagetagelse af Suverænitetetsbeføjelser kan ske uden Iagttagelse af Reglerne om deres Overladelse. Naar det i Betænkningen siges, at et Lovforslag om Tilbagetagelse kan vedtages med almindeligt Flertal¹⁾, skal hertil bemærkes, at der først og fremmest kræves en Opsigelse fra Kongens Side, og at et simpelt Samtykke fra Folketingets Side maa være tilstrækkeligt, jfr. ovenfor S. 484.

Folkeretligt staar det naturligvis ikke Danmark frit for at tilbagetage Suverænitetetsbeføjelserne. Afgørende bliver her i første Række Overenskomstens Bestemmelser. Men vedtages der en Lov, som ophæver Suverænitetetsindskrænkningerne, maa Loven under alle Omstændigheder efterleves af danske Myndigheder. Hvis p. d. a. S. Overenskomsten bortfalder, uden at den Lov, som har godkendt Overenskomsten, er blevet ophævet, maa Loven anses for uvirksom, fordi Overenskomsten maa betragtes som en afgørende Forudsætning for Loven²⁾.

6. *Det udenrigspolitiske Nævn.* Naar Regeringen forelægger Folketinget de i Grl. §§ 19 og 20 omhandlede Anliggender, vil der under Forhandlingerne være Lejlighed til en mere almindelig Drøftelse af udenrigspolitiske Spørgsmaal. Saadanne Spørgsmaal vil ogsaa paa anden Maade kunne komme til Forhandling i Folketinget, t. Eks. under den i Grl. § 38 forudsete Forhandling og under Behandlingen af Finansloven og af Lovforslag, som direkte eller indirekte vedrører Udenrigstjenesten. Der kan ogsaa stilles Forespørgsler, jfr. Grl. § 53, og Spørgsmaal, jfr. F. F. §§ 20 og 21, ligesom der i H. t. Grl. § 51 kan nedsættes Kommissioner med herhen hørende Opgaver.

Foruden at mellemfolkelige Anliggender saaledes henhører under den almindelige parlamentariske Kontrol med Regeringen, er der i nyere Tid i mange Lande oprettet Udvalg af Folkerepræsentationen, som specielt befatter sig med disse Anliggender.

¹⁾ Betænkning S. 31.

²⁾ I denne Forbindelse skal det dog nævnes, at Ligeretsbestemmelsen i Dansk-islandsk Forbundslov § 6 blev betragtet som gældende dansk Ret, selv efter at Forbundsoverenskomsten maatte anses for bortfaldet, lige indtil Forbundsloven blev ophævet ved Lov Nr. 205 af 16. Maj 1950.

For Regeringen er det mindre betænkeligt at give Oplysninger om mellemfolkelige Anliggender til et Udvalg end til hele Folkerepræsentationen; thi medens Folkerepræsentationens Møder er offentlige, gælder dette ikke om Udvalgsmøder, og tænker man sig mellemfolkelige Anliggender behandlet i officielle eller uofficielle lukkede Plenummøder — hvilket nogle Gange har fundet Sted hos os — kan dog den Diskretion, som i mange Tilfælde er paakrævet, snarere ventes iagttaget af en snæver Kreds af Udvalgsmedlemmer end af alle Folkerepræsentationens Medlemmer. Et Udvalg kan ogsaa lettere end hele Folkerepræsentationen træde i Funktion, og et Udvalg kan efter Omstændighederne fungere i Perioder, hvor Folkerepræsentationen ikke holder Møder eller end ikke er handledygtig. Endelig vil der til Medlemmer af Udvalgene kunne vælges Personer, som har særlige Forudsætninger for at tage Stilling til mellemfolkelige Spørgsmaal, og Medlemmerne vil efterhaanden kunne faa særlig Erfaring paa dette Omraade.

Det er ikke altid, at man fra Folkerepræsentationens Side har set med Velvilje paa saadanne Udvalg. Under de Rigsdagsbehandlinger, som gik forud for den danske Lov af 1923 om et udenrigspolitisk Nævn, taltes der om, at et saadant vilde blive en Fortsættelse af det gamle hemmelige Diplomati, en Slags »Cellesystem«, et »Overministerium«. Hele Rigsdagen burde medvirke ved Behandlingen af udenrigske Anliggender¹⁾. Ogsaa fra et Regeringssynspunkt og end mere fra det faglige Diplomatisk Synspunkter er der peget paa Betænkeligheder. Mellemfolkelige Anliggender, som traditionelt er blevet behandlet i en ikke-parlamentarisk Sfære, kommer i et udenrigspolitisk Udvalg ind under en partipolitisk, amatør-mæssig Behandling, som medfører Besværligheder og Forsinkelser, der kan ikke altid regnes med den fornødne Diskretion osv. Det kan befrygtes, at et Udvalg af Folkerepræsentationen eller dets enkelte Medlemmer vil udfolde en udenrigspolitisk Aktivitet i Konkurrence med det faglige Diplomati. I Frankrig har der været Tilløb til noget saadant²⁾.

¹⁾ Jfr. *Brusewitz* S. 213 f.

²⁾ Jfr. *Joseph Barthélemy*, *Travail parlementaire*, Paris 1934, S. 256—77, som giver en meget levende Skildring af Deputeretkammerets Udenrigsudvalg. (*La commission des affaires étrangères*). Da Udvalget engang

Hos os som i andre Lande var det navnlig under og efter den første Verdenskrig, at der fremkom Ønsker om et Rigsdagsudvalg, der i udenrigske Anliggender skulde fungere som Mellemlid mellem Rigsdagen og Regeringen. Under Krigen havde Regeringen undertiden givet Oplysninger om udenrigspolitiske Spørgsmaal i uofficielle, lukkede Rigsdagsmøder, fælles for begge Ting, og i Folketingets Finansudvalg; men i Efteraaret 1918 dannedes det uofficielle »Rigsdagspartiernes politiske Forhandlingsudvalg«, som ifølge dets Forretningsorden kunde »begære og modtage Oplysninger fra Regeringen«, i første Række om »Rigets Forhold udad til«¹⁾. Udvalget opløstes imidlertid allerede i Sommeren 1919²⁾. I Rigsdagssamlingen 1920—21 foreslog de Konservative under Behandlingen af Forslaget til Lov om Udenrigstjenesten Nr. 256 af 6. Maj 1921, at der skulde nedsættes et staaende Udvalg for udenrigske Anliggende³⁾. Forslaget forkastedes; men et i Samlingen 1921—22 af de Radikale fremsat Forslag om, at Folketinget skulde nedsætte et udenrigspolitisk Udvalg⁴⁾, gav Anledning til, at Folketinget i en Beslutning opfordrede Regeringen til at fremsætte et Lovforslag om Nedsættelse af et udenrigspolitisk Nævn, valgt blandt Rigsdagens Medlemmer paa den for Valg af Statsrevisorer foreskrevne Maade. Et i H. hertil fremsat Regeringsforslag mødte Modstand fra Socialdemokrater og Radikale⁵⁾; men i Samlingen 1922—23 vedtoges Lov om Nedsættelse af et udenrigspolitisk Nævn Nr. 137 af 13. April 1923⁶⁾.

Nævnet skulde bestaa af 16 Medlemmer og vælges blandt Rigsdagens Medlemmer efter de for Statsrevisorer gældende Regler. Dette vil sige, at det var fælles for de to Ting, jfr. Grl. 1920 § 49, 3. Stk., og at Lands-tinget havde samme Indflydelse ved Valget som Folketinget. Flertallet af Udvalgets Medlemmer har dog stedse været Folketingsmænd.

forlangte et Diplomatspas til hvert af dets Medlemmer, mødte dette Krav stærk Modstand fra Quai d'Orsay.

I Sverige har man talt om »en Slags parlamentarisk Udenrigsministerium«, jfr. *Brusewitz* S. 31.

¹⁾ Raarb. 1918—19 S. 67 f. og *Brusewitz* S. 191 ff.

²⁾ Udvalgets Protokol er, f. s. v. angaar det slesvigske Spørgsmaal, i 1919 udgivet ved Rigsdagens Bureau.

³⁾ Raarb. 1920—21 S. 113.

⁴⁾ Raarb. 1921—22 S. 685.

⁵⁾ Raarb. 1921—22 S. 612.

⁶⁾ Om Lovens Tilblivelseshistorie, se *Brusewitz* S. 206 ff.

Den Maade, paa hvilken Nævnet valgtes, kunde under visse Omstændigheder medføre, at det fik et andet politisk Flertal end Folketinget, og under Rigsdagsforhandlingerne blev det gjort gældende, at et Nævn som det, der blev indført, vilde frembyde en Fare for Folketingsparlamentarismen og være et Skridt i Retning af Rigsdagsparlamentarisme ¹⁾). Denne Opfattelse fandt ikke nogen Bekræftelse i Praxis.

I Grl. 1953 § 19, 3. Stk. hedder det: »Folketinget vælger af sin Midte et udenrigspolitisk Nævn, med hvilket Regeringen raadfører sig forud for enhver Beslutning af større udenrigspolitisk Rækkevidde. Nærmere Regler om det udenrigspolitiske Nævn fastsættes ved Lov«. Ved denne Bestemmelse vilde Forfatningskommissionen dels give det udenrigspolitiske Nævn en grundlovsikret Tilværelse, dels styrke dets Indflydelse ved den i Forhold til Loven af 1923 mere bestemt fastslaaede Pligt for Regeringen til at raadføre sig med Nævnet ²⁾).

Den ovennævnte Grundlovsbestemmelse nødvendiggjorde en ny Lov om det udenrigspolitiske Nævn, bl. a. fordi Bestemmelserne om Valg af Nævnets Medlemmer i Loven af 1923 forudsatte den da bestaaende Tokammerordning. Forslag til en saadan ny Lov blev fremsat af Regeringen i December 1953. Det blev uden synderlig Diskussion vedtaget enstemmigt i Folketinget og stadfæstet af Kongen som Lov Nr. 54 af 5. Marts 1954.

Ifølge Lovens § 1 nedsættes ved Begyndelsen af hvert Folketingsaar og efter Afholdelse af Folketingsvalg et udenrigspolitisk Nævn, bestaaende af 17 Medlemmer, der vælges blandt Folketingets Medlemmer efter Forholdstal. Paa tilsvarende Maade skal der vælges Stedfortrædere. Nævnet vælger en Formand og en Næstformand.

Nævnet sammentræder ifølge § 3 efter Indkaldelse af sin Formand, der er forpligtet til at sammenkalde Nævnet, naar 3 af dets Medlemmer eller Regeringen fremsætter Begæring derom.

I § 2 gentages Grundlovens Paabud til Regeringen om Raadførelse med Nævnet forud for enhver Beslutning af større udenrigspolitisk Rækkevidde. Det hedder endvidere, at Nævnet har til Opgave med Regeringen at drøfte Sager af Betydning for Landets Udenrigspolitik og at modtage Oplysninger fra Regeringen om udenrigspolitiske Forhold.

¹⁾ Jfr. *Brusewitz* S. 193 og 212.

²⁾ Betænkning Sp. 31.

Regeringen har ikke nogen Pligt til at give Nævnet Oplysninger, og der er navnlig ikke Tale om, at Nævnet kan foretage Undersøgelser ved at affordre Regeringen bestemte Oplysninger, jfr. derimod Grl. § 51. I ret vid Udstrækning har Nævnet fungeret som en forberedende Instans i Traktatsager, der senere er kommet til Behandling i Rigsdagen, f. s. v. svarende til Sagers Behandling i et almindeligt Rigsdagsudvalg¹⁾). Undertiden har Tingene vistnok, naar en Sag har været behandlet i det udenrigspolitiske Nævn, af den Grund undladt at henvise Sagen til Udvalgsbehandling²⁾).

Af stor Betydning for Nævnets Stilling er Spørgsmaalet om Medlemmernes Tavshedspligt. At Medlemmerne i en vis Udstrækning maa være afskaaret fra at give Meddelelser om, hvad de erfarer i Nævnet, er efter Beskaffenheden af mange udenrigske Anliggender en Forudsætning for, at de kan forelægges for Nævnet; men gennemføres Tavshedspligten til det yderste, vil det føre til, at Nævnet ikke kan blive et Mellemed mellem Folketinget og Regeringen³⁾). Loven har i § 4 truffet den Ordning, at Medlemmer og andre, der maatte være til Stede under Nævnets Forhandlinger, er forpligtet til at bevare Tavshed om, hvad de erfarer, i det Omfang, som vedkommende Minister eller Formanden bestemmer.

Ifølge Loven af 1923 skulde Nævnet afgive Beretninger til Rigsdagens to Ting om Sager af større Vigtighed, f. s. v. der ikke var paalagt Tavshedspligt. Kun en eneste Gang blev en saadan Beretning afgivet⁴⁾), og Bestemmelsen om Afgivelse af Beretninger blev ikke optaget i Loven af 1954.

¹⁾ Jfr. *Brusewitz* S. 224 ff.

²⁾ Atlantpagten blev i Folketinget underkastet Udvalgsbehandling, uagtet den havde været behandlet i det udenrigspolitiske Nævn.

³⁾ Jfr. *Brusewitz* S. 213 og Rtld. 1921—22 F. Sp. 6406: »... i de allerfleste Tilfælde vil det blive saaledes, at dette Udvalgs Medlemmer bliver forpligtet til at beholde disse Oplysninger for sig selv. Hvilken større Betydning dette kan have for Rigsdagen, kan jeg ikke se...«. Spørgsmaalet om Tavshedspligten blev ogsaa en Del diskuteret under Forhandlingerne om Loven af 1954.

⁴⁾ Nemlig vedr. Nævnets Behandling af et Udkast til Handelsoverenskomst mellem Danmark og Rusland. Beretningen er aftrykt Raarb. overord. Saml. 1923 S. 363 ff. *Brusewitz* S. 223 finder Nævnets Tilside-sættelse af Loven paa dette Punkt »yderst karakteristisk for den Form-løshed, som overhovedet udmærker dansk Lovanvendelse«.

KAPITEL XII

YDERLIGERE OM FOLKETINGETS VIRKSOMHED

1. *Indledning.* De Anliggender, som kommer til Behandling i Folketinget i H. t. de tidligere omhandlede Bestemmelser i Grundloven, er navnlig indenfor Lovgivningen saa talrige og mangeartede, at der under Forhandlingerne vil være Lejlighed til at forlange Oplysninger, udøve Kritik, fremsætte Ønsker, herunder Anmodninger om Oplysninger, og udøve Kontrol paa næsten alle Samfundslivets Omraader. Rig Anledning hertil frembyder Finanslovforslaget, idet hele Statsstyret afspejler sig i dettes Indtægts- og Udgiftsposter.

Nedenfor skal omtales nogle Bestemmelser i Grundloven, som giver Folketinget Adgang til at udfolde en saadan Virksomhed uden Tilknytning til noget i Forvejen foreliggende Forhandlingsemne, og i Forbindelse hermed en Grundlovsbestemmelse, som hjemler Folketinget Adgang til at lade foretage Undersøgelser ved dets egne Medlemmer.

En saadan Virksomhed fra Folketingets Side kan tænkes foranlediget af udefra kommende Henvendelser, hvorom Grundloven indeholder en Bestemmelse, som ogsaa her skal omtales.

2. *Adresser.* En Adgang for Folkerepræsentationen til at rette Henvendelser til Kongen i Form af Adresser, Andragender el. lign. for derved at fremkalde et Initiativ fra hans Side er af særlig Betydning, f. s. v. et Initiativ ikke direkte kan tages af Folkerepræsentationen selv, navnlig naar denne som under Stænderordningen og under Oktoberforfatningen ikke har Lovgivningsinitiativ, jfr. Anordning af 28. Maj 1831 § 5 og Forfatningslov af 2. Oktober 1855 § 45. Saadanne Henvendelser maa i det hele have til Forudsætning, at Kongen med en vis Selvstændighed gør sig gældende i Statsstyret, medmindre naturligvis Henvendelserne kun

formelt rettes til Kongen, medens de reelt er beregnet paa Ministrene. Da den nævnte Forudsætning efterhaanden kun i ringe Grad var opfyldt, og Henvendelser til Ministrene skete ad andre Veje, mistede Bestemmelsen om Adresser, jfr. Grl. 1849 § 49,¹⁾ Grl. 1866 § 45, Grl. 1915 og 1920 § 44, hvorefter hvert af Tingene kunde indgive Adresser til Kongen, sin Betydning, og den blev ikke optaget i Grl. 1953. Det maa herved erindres, at Tingene selv stedse har haft Lovgivningsinitiativ. I ældre Tid er Adresser til Kongen i adskillige Tilfælde blevet anvendt for at fremkalde Ministeriets Afskedigelse, saaledes Folketingets og Landstingets Adresser mod Ministeriet Ørsted i 1854, Folketingets Adresser mod Ministeriet Holstein og Ministeriet Estrup henholdsvis i 1873 samt 1883 og 1885, hvilke alle affødte Adresser fra Landstinget til Fordel for Ministeriet²⁾. Men under Parlamentarismen er i denne Henseende Folkerepræsentationens (Folketingets) eller Vælgernes Tilkendegivelser umiddelbart afgørende.

3. *Andragender*³⁾. Medens Grundloven saaledes tidligere indeholdt udtrykkelig og direkte Hjemmel for Tingenes Ret til overfor Kongen at give Udtryk for politiske Ønsker og Opfattelser, banede den kun forudsætningsvis gennem en Bestemmelse om Andragender, jfr. Grl. 1849 § 67, Grl. 1866 § 63, Grl. 1915 og 1920 § 62, Vej for Henvendelser fra Befolkningen til Rigsdagen. Saa-danne Andragender er heller ikke af almindelig politisk Betydning. Udtalelser paa Møder og i Pressen vil paa den ene eller anden Maade komme til Folkerepræsentationens Kundskab og ad den Vej kunne øve Indflydelse.

I Grl. 1953 § 54 genfindes dog Bestemmelsen om Andragender. Det hedder her: »Andragender kan kun overgives til Folketinget ved et af dettes Medlemmer«. Bestemmelsen svarer ganske til de ovennævnte, tidligere Grundlovsbestemmelser, som skriver sig fra Grundlovsudkastets § 56 og Monrads foreløbige Udkast⁴⁾. Rigsforsamlingen har antagelig ikke savnet Forstaaelse for en Bestemmelse, der som den foreslaaede gør det, dæmper

¹⁾ I Rigsfors. blev det under Paaberaabelse af Klogskabs- og Sømmelighedshensyn og under Henviisning til, at Forandring af Arvefølge i H. t. Udkastets § 4 kun kunde foreslaas af Kongen, gjort gældende, at Adresser om Forandring af Arvefølgen ikke burde indgives, se Sp. 2339—44.

²⁾ Om Rigsdagens Adressedebatter, se *P. Munch*, Den danske Rigsdag IV S. 158—61.

³⁾ Jfr. *P. Munch*, Den danske Rigsdag IV S. 161 f. og 197—99, *Jens Møller*, samme Sted S. 76—81.

⁴⁾ Jfr. Kriegers Dagbøger I S. 101.

op for Andragender; thi saadanne blev indsendt til Forsamlingen i et saa stort Antal, at de voldte betydeligt Besvær, ikke mindst fordi man i nogle Tilfælde kom ind paa at oplæse Andragenderne¹⁾. Udkastets § 56 blev i alt Fald vedtaget praktisk taget uden Diskussion²⁾.

Om Behandlingen af Andragender handler F. F. § 25. Det siges her, at Andragender indbefatter saavel Ansøgninger som Adresser, Klager og lignende, og der gives Bestemmelser om Behandling i Udvalg og i Tinget. I Grl. 1849 § 68 og Grl. 1866 § 64 fandtes der en Bestemmelse om, at hvis Tinget ikke finder Anledning til om et Andragende at fatte Beslutning, kan det henvise Andragendet til Ministrene; men denne Bestemmelse udgik i 1915, fordi den ansaas for overflødig³⁾.

Bortset fra Andragender om Folketingets Samtykke i Medfør af Grl. § 57 til Rejsning af Tiltale mod og Fængsling af en Folketingsmand og til, at en Folketingsmand drages til Ansvar for sine Ytringer i Folketinget, samt fra Andragender om Valgforhold, jfr. F. F. § 25, 1. Stk., vil de omhandlede Andragender, der i Praxis har et højst forskelligt, ofte urimeligt Indhold, ikke umiddelbart kunne imødekommes ved en Beslutning af Tinget, der jo ikke som en Slags Klageinstans kan annullere eller omgøre Myndighedernes Beslutninger eller give Myndighederne Paalæg. Andragender vil med de ovennævnte Undtagelser i det højeste udløse et Initiativ fra Tingets Side, og dette vil i Praxis kun gaa ud paa, at Andragendet tilstilles den paagældende Minister, i Regelen uden nogen ledsagende Udtalelse fra Tingets Side. De fleste Andragender henlægges af det Udvalg, hvortil de er blevet henvist.

Større Betydning end de Andragender, som Grl. § 54 har for Øje, har i nyere Tid Henvendelser, der tilgaar de Udvalg, som behandler Lovforslag. Det er navnlig Erhvervsorganisationer og andre Sammenslutninger, som ad denne Vej søger at vinde Indflydelse paa Lovgivningen, ofte baade ved skriftlige og personlige Henvendelser til Udvalgene⁴⁾.

¹⁾ Jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 76 ff.

²⁾ Jfr. Sp. 1522 og 2423.

³⁾ Jfr. Rtid. 1913—14 F. Sp. 5647.

⁴⁾ Jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 81 og *P. Munch*, samme Sted S. 161 f.

4. *Forespørgsler*. Naar Ministrene i H. t. Grl. § 40 ligesom efter de fleste demokratiske Forfatninger har Adgang til Folkerepræsentationen, selvom de ikke er Medlemmer, og forudsættes i vidt Omfang at være til Stede under og deltage i Forhandlingerne, er dette en Ordning, som er blevet indført først og fremmest fordi man har ønsket, at Ministrene skal betjene Folkerepræsentationen med Oplysninger og Forklaringer og stilles overfor et politisk Ansvar. Kun i anden Række har man haft for Øje, at Ministrene gennem deres Deltagelse i Forhandlingerne skal have Mulighed for at sætte deres Standpunkter igennem.

Saadanne Oplysninger og Forklaringer vil aldeles overvejende blive givet under Forhandlingen om de Emner, hvorom Tingene skal fatte Beslutning, navnlig de Lovforslag, som er til Behandling. Endvidere har hos os Finanslovens første Behandling i Folketinget tidligere antaget Karakter af en almindelig politisk Debat, hvorunder Medlemmerne har haft Adgang til overfor Ministrene at rette Spørgsmaal og gøre Henstillinger om alle mulige Emner ¹⁾, jfr. ovenfor S. 362 om den Forandring, Grl. § 38 maa antages at ville medføre i saa Henseende. Her udover er der imidlertid ofte ved Forfatningsbestemmelser om den saakaldte Interpellationsret givet Folkerepræsentationens Medlemmer en almindelig Adgang til at kræve Oplysninger og Forklaringer af Ministrene, saaledes ved Grl. § 53, jfr. Grl. 1849 § 66, Grl. 1866 § 62, Grl. 1915 og 1920 § 61, der har følgende Indhold: »Ethvert Medlem af Folketinget kan med dettes Samtykke bringe ethvert offentligt Anliggende under Forhandling og derom æske Ministrenes Forklaring« ²⁾, jfr. F. F. § 21.

Saadanne Forespørgsler kan stilles uden Tilknytning til noget andet Forhandlingsemne. De har oftest en udpræget politisk Karakter, hvilket viser sig i, at ogsaa andre Medlemmer end Forespørgeren (Forespørgerne) kan deltage i den Forhandling, de giver Anledning til, og i, at de ofte giver Anledning til en Afstemning, som overfor Ministeren giver Udtryk for Tingets Opfattelse eller endog for Tillid eller Mistillid til Ministeren. Dette sker i Reglen gennem Vedtagelse af Forslag om Overgang til næste Sag paa Dagsordenen, en saakaldt »motiveret Dagsor-

¹⁾ Jfr. *P. Munch*, Den danske Rigsdag IV S. 138—47.

²⁾ Jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 65—67, *P. Munch*, samme Sted S. 156—58, *K. K. Steincke*, anførte Værk V S. 437—72.

den«¹⁾, jfr. F. F. § 21, 5. Stk. En saadan kan dog ogsaa foreslaas og vedtages i Tilknytning til Forhandlinger om andet end Forespørgsler, jfr. F. F. § 24²⁾).

5. *Spørgsmaal*. Et Ønske om at aflaste Finanslovdebatten og give Rigsdagen Mulighed for at faa Oplysninger fra Ministrene uden Anvendelse af Forespørgsler, der som foran nævnt har en udpræget politisk Karakter, og som kræver lagttagelse af en ret vidtløftig Fremgangsmaade, har ført til, at der i 1947 og 1948 blev indført Bestemmelser i Forretningsordenerne, som giver Medlemmerne Adgang til paa mere uformel Maade at stille Spørgsmaal til Ministrene. Forbilleder for en saadan Ordning har man kunnet finde bl. a. i England, hvor Underhusets Møder begynder med »the question hour«³⁾, og i Frankrig⁴⁾).

F. F. § 20 bestemmer, at hvis et Medlem ønsker at indhente Oplysning om et offentligt Anliggende, kan dette ske ved et Spørgsmaal til vedkommende Minister. Spørgsmaalet skal være skriftligt samt kort og bestemt affattet. Spørgeren kan udbede sig skriftligt eller mundtligt Svar. Taletiden er i sidstnævnte Tilfælde ganske kort baade for Spørgeren og Ministeren. Andre Medlemmer kan ikke deltage i Forhandlingen. Ifølge den Udvalgsbetænkning⁵⁾, som ligger til Grund for Bestemmelsen, har man villet aabne Adgang til en hurtig Orientering om aktuelle Begivenheder eller Forhold. Om Afgrænsningen af Spørgsmaal overfor Forespørgsler siges det, at Spørgsmaal alene skal være et Mittel til at skaffe *Oplysning*.

6. *Parlamentariske Kommissioner*. Ifølge Grl. § 51, jfr. Grl.

¹⁾ Se t. Eks. Raarb. 1946—47 S. 730, 734, 1947—48 S. 798, 810, 815, 1948—49 S. 663, 666, 668, 670, 677.

²⁾ Jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 69—96. Ifølge en i 1947 indført Ændring kan et Forslag til en motiveret Dagsorden ogsaa gaa ud paa, at den foreliggende Sags Behandling skal fortsættes, hvilket var en Stadfæstelse af Praksis, se *Jens Møller* S. 72 og Rtid. 1946—47 B. Sp. 1323.

³⁾ Jfr. *John Andersen*, N. a. T. 1947 S. 40.

⁴⁾ Jfr. Laferrière S. 1094 f.

⁵⁾ Rtid. 1946—47 B. Sp. 1322. Spørgsmaalsretten blev benyttet i ret udstrakt Grad i Folketinget, hvor der 1947—48 blev stillet 128 Spørgsmaal, i 1948—49 71, i 1949—50 51. I Landstinget var Antallet kun henholdsvis 6, 6, 3. Se iøvrigt *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 67—69, *K. K. Steincke*, anførte Værk V S. 472 f.

1849 § 50, Grl. 1866 § 46 samt Grl. 1915 og 1920 § 45¹⁾, kan Folketinget »nedsætte Kommissioner af sine Medlemmer til at undersøge almen vigtige Sager. Kommissionerne er berettiget til at fordre skriftlige eller mundtlige Oplysninger saavel af private Borgere som af offentlige Myndigheder.«

Det var ingenlunde ved Optagelsen af denne Paragraf i Grl. 1849 Tanken, at disse saakaldte parlamentariske Kommissioner alene skulde kunne foretage Undersøgelser af formodede Fejl og Misbrug fra Myndighedernes Side²⁾. Der er ogsaa ofte blevet stillet Forslag om Nedsættelse af Kommissioner til Forberedelse af almindelige Reformer i Statsstyret, navnlig ogsaa Udarbejdelse af Lovforslag, og Kommissioner med Opgaver af denne Art er blevet nedsat. Eksempelvis skal nævnes, at Folketinget under 15. Februar 1871 nedsatte en Kommission om Vallø og Vemmetofte Stiftelser. Kommissionen skulde undersøge »samtlige Forhold, som kunne være af Betydning m. H. t. Lovgivningsmagts og navnlig den bevilgende Myndigheds Stilling overfor disse Anstalter«³⁾. I 1899—1900 nedsatte Folketinget en Kommission, der ligefrem udarbejdede en Række Skattelovforslag⁴⁾. I nyere Tid er parlamentariske Kommissioner dog ikke blevet nedsat i saadanne Øjemed, og de er i det hele kun ret sjældent blevet nedsat⁵⁾.

Under Folketingets Forhandlinger om Rigsretsanklage mod Medlemmer af Ministeriet Ørsted i 1854 ytrede der Betænkelighed ved et Forslag om Nedsættelse af en parlamentarisk Kommission til at foretage en forberedende Undersøgelse, idet man mente, at Kommissionen ved sine Afhøringer vilde præjudicere Sagens Behandling for Rigsretten. Der blev saa i Stedet nedsat et Udvalg⁶⁾. Den parlamentariske Kommission, som blev nedsat i Juni 1945, fik udtrykkelig til Opgave bl. a. at undersøge Forhold, som kan tjene til Bedømmelse af, hvorvidt der er Grundlag

¹⁾ Bestemmelsen fandtes allerede i Monrads første Udkast, se Kriegers Dagbøger I S. 101.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2344 ff.

³⁾ Se Betænkning af 1872.

⁴⁾ Jfr. Raarb. 1899—1900 S. 185, 1900—01 S. 30.

⁵⁾ Se Oversigten hos P. Munch, Den danske Rigsdag IV S. 238—44.

⁶⁾ Rtid. 6. Sess. 1854 F. Sp. 93—95 og 254.

for at gøre Ansvar gældende overfor Ministre og at gøre Indstilling desangaaende ¹⁾).

Først i 1915 blev der givet en Bestemmelse om Valget af de omhandlede Kommissioner, se Grl. 1915 og 1920 § 45, 2. Stk., hvorefter Tingenes Valg af Medlemmer til Kommissioner og Hverv sker efter Forholdstal, hvilket nu er foreskrevet i Grl. 1953 § 52. Ogsaa før 1915 anvendtes dog i Praxis Forholdstalsvalgmaaden ²⁾). Kommissionerne bortfalder naturligvis ved Valg til Folketinget ³⁾).

Bestemmelsen om Kommissionernes Ret til at forlange Oplysninger gav Anledning til en ret omfattende Diskussion i Rigsforsamlingen. Der blev navnlig fra forskellig Side ytret Betænkelighed ved, at de skulde kunne forlange Oplysninger af private Borgere ⁴⁾). Man gik ud fra, at der her maatte iagttages en vis Begrænsning. Senere har man formentlig med Rette antaget, at der maa gælde en Begrænsning svarende til, hvad der gælder om Vidnepligten ⁵⁾).

Spørgsmaalet bliver imidlertid af ringe Interesse, idet der ikke er hjemlet Kommissionerne noget brugbart Middel, hvorved de kan fremtvinge private Borgeres Fremmøde eller tvinge dem til at udtale sig. De kan ganske vist anlægge Sag, og der vil da paa Grundlag af en Dom kunne anvendes Tvang; men dette er en ganske upraktisk Fremgangsmaade ⁶⁾).

Anmodninger til offentlige Myndigheder om Afgivelse af Oplysninger vil selvfølgelig i Regelen blive efterkommet ⁷⁾); det

¹⁾ Raarb. 1945 S. 403. Allerede ved Kommissionens Fornyelse i December 1945 bortfaldt Paalægget om at gøre »Indstilling«. Der tales nu kun om, at Kommissionen skal afgive »Beretning«, se Raarb. 1945—46 S. 914.

²⁾ Jfr. *Jens Møller*, Den danske Rigsdag IV S. 47.

³⁾ Se Raarb. 1945—46 S. 913, 1947—48 S. 773 og 1950—51 S. 558 om Fornyelser af den i 1945 nedsatte parlamentariske Kommission.

⁴⁾ Et Ændringsforslag, hvorefter de kun skulde kunne forlange Oplysninger fra off. Myndigheder, blev dog forkastet, se Rigsfors. Sp. 3273.

⁵⁾ Jfr. *Matzen* II S. 357, *Berlin* I S. 474 Note 66.

⁶⁾ I Rigsfors. var man klar over, at Kommissionerne vilde komme til at savne Tvangsmidler. Man pegede paa, at dette vilde kunne afhjælpes ved en Lov, se Ordførerens Udtalelse Sp. 2350; men en saadan Lov er ikke givet, hverken i Almindelighed eller med Henblik paa de enkelte Kommissioner.

⁷⁾ I Rigsfors. Sp. 2353 omtales et Tilfælde fra Frankrig, hvor Embedsmændene vægrede sig.

samme gælder iøvrigt efter foreliggende Erfaringer om Anmodninger til private Borgere. Hvis en underordnet Myndighed vægrer sig, vil en overordnet Myndighed, i sidste Instans vedkommende Minister, kunne give den Paalæg om at efterkomme Anmodningen og om fornødent anvende de Tvangsmidler, som i Almindelighed staar til Raadighed for overordnede Myndigheder i Forhold til underordnede, t. Eks. disciplinær Straf. Men Kommissionen selv kan ikke anvende nogen retlig Tvang.

Urigtig Forklaring for Kommissionen, men ikke Vægning ved at afgive Forklaring, kan formentlig straffes i Medfør af Strfl. § 162. Da Strafansvaret er betinget af, at der er Tale om Forhold, angaaende hvilke den paagældende er forpligtet til at afgive Forklaring, bliver det af Betydning, at Pligten til at give Oplysninger som ovenfor nævnt maa antages at være begrænset paa samme Maade som Vidnepligten.

Ligesom der efter Praksis kan optages Vidneforklaringer ved Domstolene til Brug i Voldgiftssager og Tjenestemandssager, er det antaget, at der til Brug for en parlamentarisk Kommission kan foretages Vidneførsel for Domstolene, naar Øjemedet er at tilvejebringe Oplysninger af Betydning for Kommissionens Overvejelse af, om der er Grundlag for at gøre et retligt Ansvar gældende mod bestemte Personer, derimod ikke, naar det drejer sig om Oplysninger af almindelig politisk Interesse. Saadan Vidneafhøring blev paa Foranledning af den parlamentariske Kommission, som nedsattes efter den tyske Besættelse, foretaget af en i Medfør af Rpl. § 21 anordnet ekstraordinær Ret¹⁾.

7. *Folketingets Deltagelse i Hverv udenfor Grundlovens Bestemmelser.* Folketingets Medlemmer er naturligvis ikke udelukket fra Virksomhed i det offentlige Tjeneste udenfor Folketingshvervet. De kan bl. a. ligesom andre Borgere udnævnes til Medlemmer af Kommissioner, Udvalg, Nævn, Delegationer osv.²⁾.

¹⁾ Se et i Bilag til Beretning afgivet af Den parlamentariske Kommission VII. 3, 1950, S. 1932 f. aftrykt Responsum og de S. 1934—40 aftrykte Aktstykker.

²⁾ Om Rigsdagen som Deltager i Administrationen, se *K. K. Steincke*, Den danske Rigsdag V S. 418—29 samt N. a. T. 1953 S. 302—75 (Forhandlingerne paa det nord. adm. Forbunds Møde 1952. Indleder *Bent Christensen*.)

Naar saadanne Hverv i større og større Udstrækning er blevet tildelt Medlemmer af Rigsdagen, er Grunden hertil ikke blot disses virkelige eller formentlige Indsigt og Erfaring. Formaalet har ofte tillige været at tilvejebringe en Forbindelse med Rigsdagen eller de politiske Partier. Dette er blevet anset for nyttigt, baade naar der var Tale om Gennemførelse af Forvaltningsordninger i H. t. Love, idet man har opfattet Rigsdagsmænds Deltagelse som en Garanti for, at Rigsdagens Forudsætninger vedrørende Lovens Anvendelse vilde ske Fyldest, og naar der var Tale om Forberedelse af Love eller andre Beslutninger, som skulde fattes af Rigsdagen, idet man er gaaet ud fra, at der saa vilde blive taget Hensyn til Mulighederne for Gennemførelsen i Rigsdagen. Undertiden har man ved at knytte Rigsdagsmænd til Løsningen af administrative Opgaver ment at skabe en vis Sikkerhed for Tilvejebringelse af bevillingsmæssig Hjemmel for Afholdelse af de til Opgavens Løsning nødvendige Udgifter.

I talrige Love findes der Bestemmelser om en saadan Medvirken fra Rigsdagens (nu Folketingets) Side¹⁾. Hvor Regeringen uden særlig Lovhjemmel har nedsat Udvalg o. lign., har den til Medlemmer kunnet beskikke Rigsdagsmænd i det Omfang, den fandt for godt.

En Lov kunde tidligere bestemme, at Medlemmer kun skulde vælges af et af Tingene, se saaledes Lov Nr. 235 af 27. Maj 1950 § 2, 2. Stk.²⁾; men skulde begge Ting i H. t. Lov eller en Regeringsbeslutning repræsenteres, maatte Valget i H. t. Grl. 1920 § 45, 2. Stk. ske paa den i § 49 om Valget af Statsrevisorer foreskrevne Maade, d. v. s. af et Udvalg, hvortil hvert af Tingene efter Forholdstal valgte 15 Medlemmer.

Grl. 1953 § 52 bestemmer nu, at Folketingets Valg af Medlemmer til Kommissioner og Hverv sker efter Forholdstal. Denne Bestemmelse medførte ikke, at Medlemmer til Kommissioner og Hverv, der var valgt i Overensstemmelse med Grl. 1915 og 1920 § 45, 2. Stk., jfr. § 49, maatte træde tilbage ved den ny Grundlovs

¹⁾ Se Oversigten hos *Bent Christensen* N. a. T. 1952 S. 336—44 og hos *P. Munch*, Den danske Rigsdag IV S. 244—58.

²⁾ Naar der her kun er Tale om Folketinget, kommer det af, at det drejer sig om rent finansielle Beslutninger.

Ikrafttræden. Ifølge Lov Nr. 281 af 24. Oktober 1953 § 1 gælder det, at hvor det i Lovgivningen er bestemt, at Rigsdagen vælger et Antal Medlemmer til Kommissioner, Hverv o. lign., vil Valg af et tilsvarende Antal Medlemmer fremtidig være at foretage af Folketinget efter Forholdstal.

Grl. § 52 er bindende for Lovgivningsmagten. Heraf følger formentlig, at en Lov ikke vil kunne bestemme, at Medlemmer til et i Loven forudset Udvalg skal vælges t. Eks. af Partigrupperne i Folketinget paa en Maade, som ikke giver dem forholdsmæssig Repræsentation. Dette vilde være en Omgaelse af Bestemmelsen i Grl. § 52¹⁾. Derimod kan en Lov godt overlade Udnævnelsen af Medlemmer til en Minister og give ham fuld Frihed i saa Henseende.

— Det er ikke uden Betænkelighed, at Folketingsmænd, med Mandat fra Folketinget og altsaa som en Slags Repræsentanter for dette, i saa stor Udstrækning, som Tilfældet er, overtager Hverv indenfor den offentlige Forvaltningsvirksomhed. Folketingets Arbejde er saa omfattende, at Folketingsmænd ikke paa tilfredsstillende Maade vil kunne varetage baade dette og en Række andre offentlige Hverv, navnlig ikke hvis de tillige har en privat Virksomhed, som skal passes. Endvidere vil Folketingsmænds Deltagelse i Varetagelsen af administrative Opgaver kunne medføre en Svækkelse af Ministerens og Tjenestemændenes Ansvar; thi naar en Afgørelse er tiltraadt af Folketingsmænd, der tilhører de store politiske Partier, vil Faren for efterfølgende Kritik fra Folketingets — og overordnede — Side være væsentlig formindsket. Heraf kan det atter blive en Følge, at Tjenestemændene i første Række bestræber sig for at gøre Politikerne tilpas i Stedet for at hævde den Opfattelse, som de udfra deres egen sagligt motiverede Opfattelse anser for den rette. Der opstaar herved Fare for, at Afgørelserne faar et partipolitisk Præg²⁾.

8. *Folketingets Ombudsmand. 1° Ombudsmandsordningens Tilblivelse.* Den store Udvidelse af den offentlige Forvaltningsvirksomhed, som har fundet Sted i Løbet af de sidste 30—40 Aar. har

¹⁾ Spørgsmaalet blev rejst under Forhandlinger vedr. Lov om Kongeriget Danmarks Hypotekbank Nr. 126 af 13. April 1954 § 11.

²⁾ Jfr. Forvaltningskommissionens 7. Betænkning, 1950, S. 17.

ofte givet Anledning til Ønsker om større Garantier for Forvaltningsmyndighedernes rette Varetagelse af deres Opgaver. Under Diskussioner om dette Spørgsmaal er det blevet anført, at Rigsdagen burde have større Kontrolmulighed, navnlig Mulighed for at kontrollere Udnyttelsen af de vidtgaende Bemyndigelser, bl. a. til at fastsætte Retsregler, som Lovgivningsmagten i nyere Tid har meddelt Forvaltningsmyndighederne.

Den Forvaltningskommission, som blev nedsat i 1946, skulde bl. a. overveje Forvaltningens Forhold til Lovgivnings- og Bevilgningensmyndigheden og Opgaverne for Kontrollen med Statsforvaltningen. Under Forhandlingerne om disse Emner drøftede Kommissionen Spørgsmaalet om Rigsdagens Kontrol med Forvaltningen og kom herunder ind paa Overvejelser om Indførelse af en Ombudsmandsordning efter svensk Forbillede¹⁾. Man var fuldt paa det rene med, at den svenske Ordning kun med væsentlige Ændringer kunde overføres til Danmark.

Indførelse af en Ombudsmandsordning blev ogsaa gjort til Genstand for Overvejelser i Forfatningskommissionen, hvis Grundlovsforslag indeholdt den Bestemmelse, som findes i Grl. 1953 § 55, der er saalydende: »Ved Lov bestemmes, at Folketinget vælger en eller to Personer, der ikke er Medlemmer af Folketinget, til at have Indseende med Statens civile og militære Forvaltning.« Forfatningskommissionen udarbejdede endvidere et Forslag til en Lov om Rigsdagens Ombudsmand²⁾. Dette Forslag førte til Gennemførelsen af Lov om Folketingets Ombudsmand Nr. 203 af 11. Juni 1954.

Naar denne Lov saa hurtigt blev gennemført, var Grunden ikke blot, at den var stillet i Udsigt i den citerede Grundlovsparagraf. Af nok saa stor Betydning var det, at Gennemførelsen af Forfatningskommissionens Lovforslag var et Led i det politiske Forlig om Grundlovssagen. Naar Lovforslaget dog under Behandlingen i den tidligere Rigsdags Folketing og — efter den ny Grundlovs Ikrafttræden — i Folketinget blev ændret paa en Række Punkter, var Grunden hertil i første Række en Henvendelse fra Tjenestemandorganisationerne, som udtalte sig meget

¹⁾ 7. Betænkning, 1950, S. 15—19.

²⁾ Betænkning S. 196 ff.

skarpt imod en Ombudsmandsordning overhovedet og kritiserede en Række Enkeltheder i Forslaget¹⁾.

2°. *Loven om Folketingets Ombudsmand*. a. Ombudsmanden maa efter Loven opfattes som *Folketingets Tillidsmand*. Han vælges af Folketinget og udøver sit Kald paa Folketingets Vegne, jfr. § 1. Valget skal finde Sted efter hvert Folketingsvalg²⁾ og gælder altsaa kun til det førstkommende Folketingsvalg, hvad enten dette afholdes paa Grund af Valgperiodens Udløb eller som Opløsningsvalg. Folketinget kan afskedige Ombudsmanden, hvis han ikke længere nyder dets Tillid.

Ombudsmanden maa ifølge § 2 ikke være Medlem af Folketinget. Dette betyder, at et Folketingsmedlem ikke kan vælges til Ombudsmand, og at en Ombudsmand, som maatte blive Medlem af Folketinget, maa fratræde. Kun den, der har den juridiske Uddannelse, d. v. s. har bestaaet den juridiske Embedseksamen³⁾, kan vælges, jfr. § 2. Vedr. Ombudsmandens Lønning m. v., Bierhverv og Medhjælpere, se Lovens §§ 12 og 13.

Bestemmelserne om Valg af Ombudsmand efter hvert Folketingsvalg og om Folketingets Adgang til at afskedige Ombudsmanden har den Begrundelse, at Ombudsmanden til enhver Tid skal kunne opfattes som Folketingets Tillidsmand⁴⁾, hvilket i høj Grad vil give ham Autoritet overfor de Personer, han skal have Indseende med. En saadan fra Folketinget afledet Autoritet er særlig paakrævet, fordi Ombudsmandens Virksomhed ogsaa omfatter Ministrene, se nedenfor under b.

At Ombudsmanden i H. t. de ovennævnte Bestemmelser maa opfattes som Folketingets Tillidsmand, betyder ikke, at han staar i Underordningsforhold til Folketinget. Dette fastsætter ifølge § 3 almindelige Bestemmelser for hans Virksomhed⁵⁾; men det

¹⁾ Udtalelsen blev i trykt Form afgivet »til Regering og Rigsdag« i Marts 1953. Se ogsaa »Samraadet« for April 1953.

Spørgsmaalet om Indførelse af en Ombudsmandsordning blev i Juristen 1952 drøftet i Artikler af *W. E. von Eyben*, *Poul Andersen*, *Max Sørensen* og *Poul Jacobsen*, se S. 17—39, 49—72, 117—121, og i U. 1952 B. S. 13—35 i en Artikel af *Benny Levin*.

²⁾ Valget vil antagelig blive forberedt af et Udvalg.

³⁾ Betænkning S. 198.

⁴⁾ Betænkning S. 198.

⁵⁾ En Instruks foreligger endnu ikke.

tilføjes udtrykkeligt, at han iøvrigt i Udøvelsen af sit Hverv er uafhængig af Folketinget. Herved har man villet udelukke, at Ombudsmanden kommer under Paavirkning fra Folketingets Side m. H. t. hans Standpunkt til de enkelte Sager, som han tager op til Behandling ¹⁾).

b. *Ombudsmandens Virksomhed* omfatter ifølge § 4 Ministrene, Statens Tjenestemænd og alle andre Personer, som virker i Statens Tjeneste, dog bortset fra Dommere, jfr. nedenfor.

»Tjenestemænd« omfatter ogsaa Præster og andre Gejstlige, men det er forudsat, at Ombudsmanden ikke skal befatte sig med Spørgsmaal, som direkte eller indirekte vedrører Kirkens Lære eller Forkyndelse ²⁾).

Udtrykket »andre Personer, som virker i Statens Tjeneste«, omfatter Elever, Medhjælpere og Aspiranter, jfr. T. L. § 1, 2. Pkt., samt Personer, der varetager Ombud, hvilke dog hyppigst maa anses for kommunale Hverv og derfor falder udenfor Ombudsmandens Virksomhedsomraade. Sognefogeder staar dog t. Eks. i Statens Tjeneste. Omfattet er ogsaa Medlemmer af Kommissioner, Udvalg, Nævn o. lign., hvad enten de virker efter Udnævnelse eller Valg ³⁾). Medlemmer af Folketinget er naturligvis, skønt de gaar ind under Lovens Ord, ikke i denne Egenskab omfattet af Ombudsmandens Virksomhed, nok derimod f. s. v. de udfører Hverv indenfor Forvaltningsvirksomheden, navnlig som Medlemmer af Kommissioner, Udvalg, Nævn o. lign. Omfattet er ogsaa Personer, der har kontraktmæssig Ansættelse, t. Eks. paa Dømmer- og Politikontorer. Personer, der i H. t. Kontrakt udfører almindeligt Arbejdsmands- eller Haandværksarbejde, falder formentlig udenfor Ombudsmandens Virksomhed.

Af særlig Interesse er det, at Ministrene er omfattet af Ombudsmandens Virksomhedsomraade. Dette staar i Modsætning til, hvad der gælder i Sverige, hvor hverken Justitieombudsmanden eller Militieombudsmanden fører Tilsyn med Statsraadernes (Departementschefernes) Virksomhed. Forskellen beror paa, at Ministrene i Danmark modsat de svenske Statsraader er selvstændige Forvaltningschefer, jfr. ovenfor S. 193 ff. En Ordning, hvorefter Ministrene var undtaget, vilde være helt utilfredsstill-

¹⁾ Betænkning S. 198.

²⁾ Betænkning S. 199.

³⁾ Betænkning S. 199.

lende, navnlig fordi Ministrene er den almindelige øverste Klageinstans, og fordi de kan give underordnede Myndigheder almindelige og konkrete Tjenestebefalinger¹⁾).

Ifølge § 1, 1. Stk., 2. Pkt. falder Dommeres Embedsførelse i det hele udenfor Ombudsmandens Virksomhed. Ved Dommere forstås kun de egentlige Dommere, hvis Uafhængighed er sikret ved Grl. § 64, ikke Personer, som beklæder Stillinger i administrative Organer, der betegnes som Retter, t. Eks. Medlemmer af Landsskatteretten og Invalideforsikringsretten. Men de egentlige Dommere er i en vis Udstrækning undtaget fra Ombudsmandens Virksomhed, ogsaa naar de beklæder Hverv udenfor Retsplejen, t. Eks. som Formænd for Fredningsnævnene²⁾). Undtagne er ogsaa Dommerfuldmægtige, naar de beklæder Retten, samt Lægdommere.

Af Lovens § 4 fremgaar det modsætningsvis, at Personer, der virker i Kommunernes Tjeneste, falder udenfor Ombudsmandens Virksomhed. Dette gælder baade om Medlemmer af Kommunalbestyrelser og om kommunale Tjenestemænd samt andre, der virker i Kommunens Tjeneste, og selvom de paagældende udfører eller deltager i Udførelsen af Hverv, som efter deres Beskaffenhed maa henføres til Statsforvaltningen, t. Eks. Folkeskolens Lærere³⁾). Amtmændene, der jo er Statstjenestemænd, falder i deres Egenskab af Formænd for Amtsraadene ligesaa vel som disses almindelige Medlemmer udenfor Ombudsmandens Virksomhed.

c. Ombudsmandens *Opgave* er i første Række at *udøve Kontrol*, d. v. s. erhverve sig Kendskab til, om Statsforvaltningen udøves lovligt og rigtigt iøvrigt. Ifølge § 5 skal han nemlig have »Indseende⁴⁾ med, om de i § 4 nævnte Personer gør sig skyldige i Fejl eller Forsømmelser under Udøvelsen af deres Tjeneste.«

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 45 ff. og 509 ff.

²⁾ Jfr. Ftid. 1953—54 B. Sp. 731, hvor det siges, at Dommere er undtaget m. H. t. Hverv, der direkte er henlagt til Dommere, og Hverv, til hvis Udøvelse det er en almindelig Betingelse, at vedkommende er Dommer.

³⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 125 med Note 2.

⁴⁾ Dette Udtryk blev i Forfatningskommissionen foretrukket for »Tilsyn«, fordi man mente, at »Tilsyn« betegnede en mere regelmæssig Overvaagen end den, Ombudsmanden vilde kunne overkomme.

Om der foreligger Fejl eller Forsømmelser maa først og fremmest bero paa, om de Tjenesten vedrørende Love, Anordninger, Instrukser og andre Bestemmelser er tilsidesat, jfr. T. L. § 3, 1. Stk., 1. Pkt. Men p. d. e. S. skal Ombudsmanden naturligvis ikke smaaligt interessere sig for bagatelagtige Overtrædelser af t. Eks. Tjenesteinstrukser, og p. d. a. S. maa han have sin Opmærksomhed henvendt paa, om Tjenesteforretningerne, omend der ikke foreligger nogen Tilsidesættelse af positive Forskrifter, dog er varetaget paa utilfredsstillende Maade, t. Eks. med urimeelige Forsinkelser.

d. Ombudsmanden kan foretage Undersøgelser af egen Drift; men ofte vil det være en Klage, som giver Ombudsmanden Anledning til at iværksætte en Undersøgelse. Loven hjemler dog ikke Borgerne nogen Klageret i den Forstand, at Ombudsmanden bliver forpligtet til at foretage Undersøgelser i H. t. Klagen.

Ifølge § 6 kan Ombudsmanden optage en Sag til Undersøgelse af *egen Drift*. Paa en eller anden Maade maa hans Opmærksomhed være blevet henledt paa det Forhold, som han ønsker at undersøge. Det kan være Artikler i Pressen eller andre offentlige Tilkendegivelser, som giver ham Anledning til at tage et Initiativ; men han vil antagelig — ogsaa udenfor Tilfælde, hvor der foreligger en Klage — ligesom de svenske Ombudsmænd foretage Rejser og ved Besøg paa Tjenestesteder skaffe sig Oplysninger om Tjenesteforretningernes Udførelse.

Paragraf 6 bestemmer dernæst, at »*Klager* ... kan indgives til Ombudsmanden af enhver. Klagen skal være navngiven og skal indgives inden 1 Aar efter, at Forholdet er begaaet«¹⁾.

Dette sidste Punktum fandtes ikke i det af Forfatningskommissionen udarbejdede Lovforslag²⁾, og det er uklart, hvorledes Bestemmelsen skal forstaas i Forhold til Ombudsmandens Beføjelse til at optage en Sag til Undersøgelse af egen Drift. Det maa dog antages, at denne Beføjelse ikke indskrænkes ved Bestemmelsen. Det vilde være aldeles meningsløst, om en Person kunde udelukke Ombudsmanden fra at tage Affære ved at indgive en Klage efter Udløbet af den nævnte Frist eller en unavn-

¹⁾ Klages der over Forsinkelser, maa Fristen regnes fra Forsinkelsens Ophør, jfr. Ftid. 1953-54 B. Sp. 733.

²⁾ Bestemmelsens Optagelse i Loven skyldes nogle kritiske Bemærkninger i Tjenestemandorganisationernes Protestskrivelse.

givet Klage. Bestemmelsen kan da kun faa Betydning som en uforbindende Opfordring til Ombudsmanden til snarere at se bort fra en unavngivet eller for sent indgivet Klage end fra en Klage, der opfylder Bestemmelsens Krav. Hvis Ombudsmanden ønsker at undersøge en Sag, hvorom der foreligger en efter Bestemmelsen ufyldestgørende Klage, maa han under alle Omstændigheder kunne betjene sig af de sædvanlige Oplysningsmidler, se herom nedenfor.

Naar det i § 6 særlig er bestemt, at enhver, som er berøvet sin personlige Frihed, har Ret til i lukket Skrivelse at rette Henvendelser til Ombudsmanden, er dette en Bestemmelse, som udelukker Anstaltsmyndigheden fra Beføjelser, som den muligen ellers vilde være i Besiddelse af. Bestemmelsen gælder ogsaa om dem, der er anbragt i kommunale Anstalter¹⁾.

Saafernt Ombudsmanden vil fremme en Klage, skal denne snarest mulig forelægges den paagældende, medmindre aldeles afgørende Hensyn til Sagens Oplysning taler derimod. Det er noget ejendommeligt, at der saaledes er Pligt til at give den paagældende Oplysning om Anledningen til en Undersøgelse, naar Anledningen er en udefra kommende Klage, men ikke, naar Anledningen er Forhold, som paa anden Maade er kommet til at foreligge for Ombudsmanden.

Et af de Folketingsudvalg, som har behandlet Lovforslaget, har i sin Betænkning givet Udtryk for den formentlig rigtige Opfattelse, at Strfl. §§ 164 og 165 er anvendelige paa Indsendelse af urigtige Klager til Ombudsmanden²⁾.

e. Lovens § 7 indeholder en Række Bestemmelser om de *Midler, hvorved Ombudsmanden kan skaffe sig Oplysninger*.

De i § 4 nævnte Personer er for det første forpligtet til at meddele Ombudsmanden de Oplysninger, og til at fremlægge de Dokumenter og Protokoller, han i sit Hvervs Medfør forlanger. Denne Forpligtelse er dog undergivet Begrænsninger svarende til nogle nærmere angivne Bestemmelser i Retsplejeloven vedr. Afkrævelse af Vidneudsagn og Fremlæggelse af Dokumenter. De af Forfatningskommissionen foreslaaede Bestemmelser om disse Begrænsninger blev under Lovforslagets Behandling

¹⁾ Jfr. Ftid. 1953—54 Sp. 5297.

²⁾ Jfr. Rtid. 1952—53 B. Sp. 732.

ændret til Ugunst for Ombudsmandens Krav paa Oplysninger m. v.

Bestemmelsen maa forstaas saaledes, at alle de i § 4 nævnte Personer er forpligtet til at give Oplysninger m. v. under en hvilken som helst Undersøgelse.

Oplysningspligten er ikke sanktioneret ved nogen Straffebestemmelse. Hvis den paagældende nægter at efterkomme Ombudsmandens Forlangender, kan han tvinges dertil gennem en Retssag; men dette er jo ganske upraktisk. Afgivelse af urigtige Oplysninger er derimod omfattet af Strfl. § 162¹⁾.

Ombudsmanden kan imidlertid ogsaa i H. t. § 7 indkalde Personer til for Retten at afgive Vidnesbyrd om Forhold, som er af Betydning for hans Undersøgelse. Herom gælder Retsplejelovens Regler om Efterforskningsforhør, jfr. Rpl. Kap. 74, dog at Retsmøderne aldrig er offentlige, jfr. derimod Rpl. § 810. Anvendelsen af disse Regler paa den her omhandlede Indkaldelse og Afhøring af Vidner vil give Anledning til mange tvivlsomme Spørgsmaal. Det maa vel antages, at en Person efter Omstændighederne maa anses for sigtet, saaledes at han ikke har nogen Vidnepligt²⁾.

f. Ifølge § 7 kan en Tjenestemand, mod hvem en Undersøgelse er rettet, til enhver Tid forlange, at Sagen *overgaar til disciplinær Strafforfølgning* efter T. L. § 17, jfr. § 18³⁾. Efter Sammenhængen ser det ud, som om dette Forlangende kun kan stilles, naar der foreligger en Klage, som Ombudsmanden vil fremme; men Meningen er utvivlsomt, at Tjenestemanden ogsaa, naar Undersøgelsen er taget op paa andet Grundlag, kan forlange Sagen behandlet som disciplinær Sag.

Den nævnte Bestemmelse, som ikke fandtes i Forfatningskommissionens Lovforslag, vil maaske i ret stor Udstrækning kunne blive til Hinder for, at Ombudsmanden faar et almindeligt Kendskab til Fejl og Forsømmelser indenfor Statsforvaltningen. Dette vil atter kunne medføre en Forringelse af hans Beretning til Folketinget og — gennem Beretningens Offentliggørelse — til Offentligheden, se nedenfor.

1) Jfr. det ovenfor S. 511 Note 1 nævnte Responsum.

2) Jfr. *Hurwitz* S. 261 ff. og 471.

3) Bestemmelsens Optagelse i Loven skyldes kritiske Bemærkninger i Tjenestemandorganisationernes Protestskrivelse.

g. Vedr. Ombudsmandens *Tavshedspligt* henvises til Lovens § 8.

h. Ombudsmandsordningen gaar ud paa en efterfølgende Kontrol med Henblik paa *Ansaret* indenfor Statsforvaltningen. Ombudsmanden har ingen Myndighed til at omgøre Beslutninger, ej heller nogen Instruktionsmyndighed.

Ombudsmanden kan aktualisere det retlige Ansvar ved at paalægge Anklagemyndigheden at rejse Forundersøgelse eller Tiltale ved de almindelige Domstole for Forbrydelser i offentlig Tjeneste eller Hverv og ved, naar Talen er om Tjenestemænd, at paalægge vedkommende Styrelse¹⁾ at rejse Disciplinærsag, jfr. § 9. Disse Beføjelser vil antagelig i forholdsvis faa Tilfælde blive taget i Anvendelse²⁾.

i. Loven gaar ud fra, at Ombudsmanden i en vis Udstrækning vil kunne yde Forvaltningspersonalet *Vejledning*. Med Henblik herpaa bestemmes det i § 9, at Ombudsmanden altid, d. v. s. uanset om der bliver Tale om strafferetligt eller disciplinært Ansvar, kan fremsætte sin Opfattelse af Sagen overfor den paa-gældende. Det maa antages, at Ombudsmanden herigennem, ligesom det er Tilfældet i Sverige, i nogle Tilfælde vil give Anledning til Omgørelse af Beslutninger og navnlig til, at en uheldig Fremgangsmaade eller en urigtig Retsopfattelse ændres.

j. Af størst Betydning vil det maaske blive, at Ombudsmanden ifølge § 10 skal afgive en *aarlig Beretning* til Folketinget om sin Virksomhed, og at denne Beretning skal trykkes og offentliggøres. Folketinget og Offentligheden vil derigennem faa et hidtil savnet Indblik i Varetagelsen af Statsforvaltningen, hvilket er af saa meget større Betydning, som Forvaltningsvirksomheden ikke iøvrigt er undergivet noget Offentlighedsprincip³⁾. Beretningen vil endvidere kunne blive af Betydning for Ministrenes politiske Ansvar overfor Folketinget.

k. Hvis Ombudsmanden faar Kundskab om Fejl eller Forsømmelser af større Betydning, som er begaaet af nogen af de i § 4

1) Jfr. Forvaltningsretten S. 191 med Note 5.

2) Jfr. Betænkning S. 200.

3) Jfr. Forvaltningsretten S. 344—49. Spørgsmaalet om Indførelse af Offentlighed i Forvaltningen blev drøftet i Forvaltningskommissionen af 1946, se 7. Betænkning S. 24—28, og i Forfatningskommissionen, hvis Drøftelser dog ikke har fundet Udtryk i Betænkningen.

omhandlede Personer, skal han — uden at afvente Afgivelsen af den under j nævnte Beretning — ifølge § 10 give *Meddelelse herom til Folketinget og vedkommende Minister*.

Naar han fremdrager en Sag i en saadan Meddelelse eller i den aarlige Beretning, skal han give Oplysning om, hvad den paa-gældende har anført til sit Forsvar.

1. Endelig skal nævnes, at Loven har villet give Folketinget og Regeringen Mulighed for at udnytte Ombudsmandens Erfaringer som *Anledning til Indførelse af Reforme*. Ifølge § 11 skal Ombudsmanden nemlig, hvis han bliver opmærksom paa Mangler ved gældende Love eller administrative Bestemmelser, give Folketinget og vedkommende Minister Meddelelse herom.

KAPITEL XIV

ANORDNINGER

1. *Indledning.* Gennemblader man de nyere Bind af en Lovsamling, vil det ses, at Størstedelen af de deri indeholdte almindelige Retsforskrifter ikke er Love, vedtaget af Rigsdagen (Folketinget) og stadfæstet af Kongen, eller foreløbige Love, udstedt af Kongen alene, men Retsforskrifter, som under Navn af Anordning, Bekendtgørelse, Reglement, Instruks, Vedtægt m. v. er udstedt af Kongen, en Minister eller en anden Forvaltningsmyndighed. Gældende skreven Ret omfatter altsaa langt mere end Love, ja skønt der Aar for Aar udfærdiges flere og flere Love, udgør andre Retsforskrifter en stedse større Del af det aarligt tilkommende, skrevne Retsstof.

Disse Retsforskrifter, som i Overensstemmelse med Lov om Udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende af 25. Juni 1870 §§ 2 og 3, jfr. Lov Nr. 467 af 14. December 1923 og Lov Nr. 279 af 18. Juni 1951, sammenfattende vil blive kaldt Anordninger, skal omtales i det følgende, i første Række saadanne, som udstedes af Kongen eller en Minister¹⁾.

Ifølge Rousseau, for hvem Loven er Udtryk for Almenviljen, saaledes som denne finder Udtryk i Folkets Beslutninger, tilkommer det naturligvis ikke ogsaa Regeringen at give almindelige Retsregler. Den kan kun træffe individuelle Afgørelser i H. t. Loven²⁾. Den Magtbalance, som Montesquieu tilstræber, fører ham ikke til at tillægge Regeringen en selvstændig Anordningsmyndighed.

¹⁾ Vedrørende Vedtægter og de i nævnte Lovs § 5 omhandlede »kongelige eller ministerielle Befalinger af almindeligere Karakter, som udstedes til vedkommende Øvrigheder og Myndigheder« (Tjenestebefalinger, Cirkulærer), henvises til Forvaltningsretten S. 20 ff. og 45 ff.

²⁾ Contrat social 3. Bog 1. Kap.: »... la puissance exécutive... ne consiste qu'en des actes particuliers qui ne sont point du ressort de la Loi...«, jfr. *Jellinek*, Gesetz S. 67 ff.

Revolutionstidens første Forfatninger i Frankrig gav da ogsaa kun Regeringen en meget indskrænket Adgang til at udstede Anordninger. Først under Konsularforfatningen af 13. December 1799 faar Regeringen en udstrakt selvstændig Myndighed til at udstede Anordninger, endog Nødanordninger, der kunde suspendere Forfatningen, og under Kejserdømmet udviskes p. G. af Napoleons dominerende Stilling i Statsstyret Sondringen mellem Lov og Anordning. Det konstitutionelle Charte af 4. Juni 1814 Art. 14 gav Kongen Myndighed til at udstede ikke blot Anordninger til Gennemførelse af Lovene, men ogsaa Anordninger til Opretholdelse af »Statens Sikkerhed«. Det var med paastaet Hjemmel i denne Bestemmelse, at Karl X udstedte de »Juliordnninger«, som blev Anledningen til Julirevolutionen.

De tyske Forfatninger fra første Halvdel af det 19. Aarh. hviler paa det »monarkiske Princip«, der fandt Udtryk i Wiener Schlussakte af 1820: Den samlede Statsmagt er hos Monarken, hvis Handlefrihed kun paa visse Omraader er indskrænket ved Stændernes Medvirken. Efter de fleste af disse Forfatninger udstrækker denne Medvirken sig ikke til Lovgivning i al Almindelighed; kun de og de Anliggender falder ind under Stændernes Virksomhedsomraade. Om andre Anliggender kan Statsoverhovedet paa egen Haand træffe Bestemmelser. Foruden den herunder indbefattede Anordningsmyndighed hjemles der i Regelen Statsoverhovedet Beføjelse til at udstede Anordninger til Gennemførelse af Love, i visse Tilfælde en videregaaende Anordningsmyndighed ¹⁾.

2. *Bestaar der en Anordningsmyndighed umiddelbart i H. t. Grundloven?* Det er paa den ovennævnte historiske Baggrund ejendommeligt, at Grl. 1849 overhovedet ikke omtaler nogen Anordningsmyndighed. Kongen har ifølge § 2 den udøvende Magt, og ifølge § 29 drager han Omsorg for Lovens Fuldbgyrdelse; men det er uklart, om disse Bestemmelser giver Hjemmel for en kgl. Anordningsmyndighed. Rigsforsamlingens Forhandlinger giver ingen Oplysning herom.

Det har naturligvis ikke været Grundlovens Mening at tillægge Kongen en med den almindelige, Kongen og Rigsdagen i Forening tilkommende Lovgivningsmagt frit konkurrerende Anordningsmyndighed. Dette vilde være uforeneligt med den i Udtrykket udøvende Magt liggende Begrænsning, ja med hele Grundlovens Hovedøjemed, og er forudsat ved Kongens Adgang til at give foreløbige Love. Spørgsmaalet er kun, om der i H. t.

¹⁾ Se t. Eks. hos *Vedel* og *Brandis* Würtembergs Forfatning af 1819 § 89, der ligesom det franske Charte af 1814 Art. 14 giver Kongen Ret til at foretage det fornødne til Statens Sikkerhed, og *Sachens* Forfatning af 1831 §§ 87 og 88. Jfr. iøvrigt *Jellinek*, Gesetz S. 109 ff. og 123.

Grundloven bestaar en i Forhold til Lovgivningsmagten begrænset Anordningsmyndighed.

a. *Er der i H. t. Grundloven Enekompetencer i Forhold til Lovgivningsmagten til at udstede Anordninger?* Grl. tillægger i visse Anliggender Kongen en Enekompetence i Forhold til Lovgivningsmagten, jfr. §§ 14, 19, 22, 24 f. s. v. angaar Benaadning, 32 og 35, men disse Bestemmelser angaar ikke Retsakter, der kan betegnes som Anordninger.

I den første Tid efter Grl. 1849 fremkaldte Spørgsmaalet om Regeringens Beføjelse til at udstede Anordninger uden særlig Hjemmel i en Lov megen Tvivl ¹⁾).

Oprindelig gik man vistnok ud fra, at der i H. t. Grl. § 2 tilkom Regeringen en Enekompetence paa et vist, saglig begrænset Omraade ²⁾). Som Udtryk for denne Opfattelse kan anføres, at der er udstedt administrative Bestemmelser, som er uforenelige med Lovregler, se kgl. Res. af 17. Marts 1860 ³⁾), som ophæver det ved Lov af 27. Januar 1852 § 2 normerede Overpostmesterembede i København. Der blev ogsaa afsluttet Traktater, hvis Indhold var uforeneligt med bestaaende Love, uden Paakaldelse af Lovgivningsmagtens Medvirken til en Ændring af vedkommende Lov ⁴⁾); men man havde her den fra en senere Tids Transformationslære forskellige Opfattelse, at Traktater, der var indgaaet under Iagttagelse af Fællesforfatningen af 2. Oktober 1855 § 17 og Grundlov af 18. November 1863 § 15, umiddelbart fik Gyldig-

¹⁾ Saa tidligt som i en Betænkning af 12. September 1851 bemærker Generalprokurør Algreen Ussing, at »det er et Spørgsmaal, som meget hyppigt vil opstaa, og hvorom min Betænkning allerede oftere er bleven begært af de forskellige Ministerier...«.

²⁾ Dette var Tilfældet ved Udstedelsen i H. t. kgl. Resolution af 6. Maj 1850 af Bek. af 13. s. M. angaaende en Undervisningsplan og Eksamenbestemmelser for de lærde Skoler, Bek. af s. D. angaaende Ophævelse af Examen artium ved Universitetet m. v. og Bek. af s. D. angaaende en forandret Inddeling af det akademiske Aar, ved Udstedelsen af Bek. af 31. Maj 1854 og Bek. af 1. Februar 1860 af Forholdsregler til Iagttagelse for Førerne af Damp- og Sejlskibe, jfr. Bek. af 23. September 1863 samt Lov af 21. Juni 1867. Se *Poul Meyer* S. 182 f. og 218.

³⁾ Dep. Tid. 1860 S. 445.

⁴⁾ Se Postkonvention med Sverige af 30. Juni 1865 Art. 12, sammenholdt med Postlov af 11. Marts 1851 § 12, og Deklaration af 19. Januar 1865, sammenholdt med Toldlov af 4. Juli 1863 § 13, jfr. *Poul Meyer* S. 199 ff.

hed som national Ret, endog om de var stridende mod en udtrykkelig Lovbestemmelse ¹⁾).

Forestillingen om en Enekompetence for Kongen i Forhold til Lovgivningsmagten uden for de Tilfælde, hvor særlige Bestemmelser i Grundloven tillægger ham en saadan, blev dog hurtig opgivet ²⁾). Det staar nu til Dags fast, at hverken Kongen, Ministrene eller andre Forvaltningsmyndigheder er i Besiddelse af en Anordningsmyndighed, som sætter en Skranke for Lovgivningsmagten. Lovgivningsmagten er ikke begrænset til et vist Indbegreb af Anliggender, idet den kun begrænses af Grundlovens enkelte Bestemmelser. En Lov kan derfor ophæve en hvilken som helst Anordning samt udelukke, at der fastsættes Regler ved Anordning, og en Anordning kan ikke gælde i Strid med en Lov ³⁾).

b. *Er der overhovedet nogen Anordningsmyndighed umiddelbart i H. t. Grundloven?* Det bliver da kun i det Omfang, Lovgivningsmagten ikke direkte eller indirekte, det sidste navnlig gennem en Normering, som paa et vist Omraade maa anses for udtømmende, har udelukket eller begrænset Adgangen til at give Anordninger, at der kan blive Spørgsmaal om Udstedelse af Anordninger med umiddelbar Hjemmel i Grundloven.

Det blev tidligt den herskende Opfattelse, at Regeringen ikke uden særlig Hjemmel, alene i Kraft af sin udøvende Magt i H. t. Grl. § 2, kunde udstede Anordninger, hvorved der gjordes Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom ⁴⁾); men paa visse Omraa-

¹⁾ Jfr. Fmin. Skr. 13. November 1860 med Note, Jmin. Skr. 19. April 1864 og 23. August 1864 med Note (Reskriptsaml.). Udleveringstraktater antages ogsaa i Nutiden at have umiddelbar Gyldighed som national Ret, jfr. *Poul Meyer* S. 201 ff. og *Berlin II* S. 199.

²⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 182 f. og 218.

³⁾ Uafhængigt af Lovgivningsmagten kan Kongen dog give Amnesti i H. t. Grl. § 24, jfr. *Nordisk kriminalistisk Aarbog 1946—47* S. 134 f. Det erindres herved, at Amnesti er en Retsakt af generelt Indhold.

⁴⁾ Denne Opfattelse spillede t. Eks. en stor Rolle under de Forhandlinger, som gik forud for Udstedelsen af Bek. af 31. Maj 1854 vedr. Forholdsregler til Jagttagelse for Førerne af Damp- og Sejlskibe, jfr. Bek. af 1. Februar 1860, Bek. af 23. September 1863, Lov af 21. Juni 1867. I en Retssag, hvorunder et Erstatningskrav blev begrundet med, at der var navigeret i Strid med en Bestemmelse i Bekendtgørelsen, udtalte Dommen, at Bekendtgørelsen ikke kunde betragtes som Lov, »naar henses til § 2 i Grundloven«, J. U. 1855.819. Ved Lov af 21. Juni 1867 blev der

der overholdtes dette Princip ikke. Der blev saaledes ved Anordning fastsat Bestemmelser om kommunale Afgifter og Ændringer i den kommunale Inddeling, hvilke kan medføre væsentlige Forandringer i Borgernes Retsstilling, lige indtil Lovgivningsmagten henholdsvis ved den kommunale Skattelov af 11. Februar 1863 og ved Lov Nr. 379 af 28. Juni 1920 samt Lov om Landkommunernes Styrelse Nr. 88 af 25. Marts 1933, nu Lovb. Nr. 329 af 6. Juli 1950, bemægtigede sig disse Anliggender¹⁾.

I Nutiden er det kun paa ganske enkelte Omraader, at Regeringen udøver en selvstændig Anordningsmyndighed, hvorved der gøres Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom. Man plejer som Eksempel at anføre Udlevering af Forbrydere²⁾, hvilket dog er konkrete Foranstaltninger. F. s. v. angaar Udlevering, som sker i H. t. Traktat, maa erindres den ovenfor S. 538 f. nævnte ældre Opfattelse, hvorefter Traktater umiddelbart faar Gyldighed som national Ret; men Danmark udleverer ogsaa uden at være traktatmæssig forpligtet dertil³⁾. Derimod kan nævnes, at Anordninger vedr. Grønland er blevet udstedt uden særlig Hjemmel⁴⁾, se t. Eks. kgl. An. Nr. 153 af 27. April 1935, der bl. a. erklærer Raa-stoffer i Grønlands Jordbund for Statsejendom, medens den tilsvarende Bestemmelse for Moderlandets Vedkommende blev truffet ved Lov Nr. 27 af 19. Februar 1932 § 1. En saadan særlig Anordningsmyndighed bestaar formentlig ikke, efter at Grønlands Egenskab af Koloni er ophævet ved Grl. 1953.

Den foran omhandlede Begrænsning af Anordningsmyndigheden i Forhold til Lovgivningsmagten er udflydende. Foran er det

givet Bemyndigelse til ved kgl. Anordning at foreskrive Forholdsregler som de omhandlede og fastsat Straf for Overtrædelser. Jfr. *Poul Meyer* S. 192, 195 og 214 ff., *Rasting*, T. f. R. 1934 S. 85 ff., *Ernst Andersen* S. 36 ff.

¹⁾ Se *Ernst Andersen* S. 42—50, som mener, at Grundloven forudsatte en saadan Adgang til at fastsætte kommunale Afgifter. *Matzen* III S. 19 antager, at Grl. 1849 § 51 ikke vedrører kommunale Skatter. *Ernst Andersen* anfører S. 51—53 ogsaa andre Eksempler paa »Prærogativanordninger«. F. s. v. der her tales om ministeriel Approbation af Sygehusvedtægter, synes Problemet om Indgreb i Frihed og Ejendom i første Række at opstaa i Forholdet mellem Ministeriet og Kommunerne, jfr. *Poul Meyer* S. 213 og 258.

²⁾ Se t. Eks. *Berlin* II S. 199.

³⁾ Jfr. *Rasting*, Folkeretten S. 130 og *Axel Møller*, Folkeretten I, 1933, S. 295, U. 1934.1012.

⁴⁾ Jfr. *Berlin* II S. 199 og I, 1. Udg. 1916, S. 44 f.

berørt, at Ændringer af den kommunale Inddeling kan medføre væsentlige Forandringer i Borgernes Retsstilling, men kan det samme siges om Ændringer i den kirkelige Inddeling? Beboerne kan jo faa kirkelig Betjening hos en udensogns Præst, ved eller uden Sognebaandsløsning. Eller Ændringer i Inddelingen i Sognefogeddistrikter? Den ene Sognefoged kan være ligesaa god som den anden, og Afstandene er uden væsentlig Betydning. I Praxis antages det, at begge Slags Ændringer kan foretages administrativt, det samme gælder om mindre Ændringer af Overøvrighedskredsene ¹⁾.

Ifølge Grl. § 22, jfr. Grl. 1849 § 29, Grl. 1866, 1915 og 1920 § 24, drager Kongen Omsorg for Lovens Fuldbyrdelse. Denne Bestemmelse kan paaberaabes som principiel Hjemmel for Udstedelse af de til en Lovs Gennemførelse fornødne generelle Tjenestebefalinger; men det er uklart, om den ogsaa indeholder Hjemmel for Udstedelse af Anordninger, som gør Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom.

Forhandlingerne i den grundlovgivende Rigsforsamling indeholder intet Bidrag til Besvarelsen af dette Spørgsmaal ²⁾. I den første Tid efter Grundlovens Givelse gik man vistnok ud fra, at Regeringen havde en vis Beføjelse til ved Anordning at give Detailbestemmelser til Gennemførelse af Lovens mere almindelige Regler ³⁾, og endnu *Berlin* giver Udtryk for en saadan Opfattelse, dog under Fremhævelse af, at Bestemmelserne maa holde sig »strengt indenfor Lovens Rammer« ⁴⁾.

Det tør vistnok siges, at den omhandlede Bestemmelse ikke i nyere Praxis opfattes som Hjemmel for Udstedelse af Retsanordninger ⁵⁾.

3. *Anstaltsanordninger*. I Forvaltningsretten er det paavist, at

¹⁾ Jfr. *Ernst Andersen* S. 52, *Poul Meyer* S. 210 ff. og Forvaltningsretten S. 84.

²⁾ Et af *Ørsted* fremsat Forslag, hvorefter »Kongen kan udstede saadanne Anordninger, der findes fornødne for at skaffe Loven behørig Virksomhed«, forkastedes; men Ordføreren begrundede sin Modstand med, at Forslaget var overflødig, se Rigsfors. Sp. 2864 og 2870.

³⁾ Se *Poul Meyer* S. 254, jfr. S. 189 ff.

⁴⁾ *Berlin* II S. 200. *Carl Rasting*, T. f. R. 1934 S. 55 slutter sig til denne Udtalelse, men mener dog, at Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom maa have Hjemmel i Loven, jfr. U. 1947 B. S. 158.

⁵⁾ Se dog Justitsministeriets U. 1907 B. S. 83 f. citerede Skrivelse.

Over- og Underordningsforhold indenfor Forvaltningen medfører en vis Adgang til uden særlig Lovhjemmel at udstede Anordninger, de saakaldte Tjenestebefalinger, der umiddelbart kun er bindende for de underordnede Myndigheder ¹⁾). Men indenfor den offentlige Forvaltning bestaar der en anden Myndighed til at udstede Anordninger uden positiv Hjemmel i en Lov, de saakaldte Anstaltsanordninger.

Det forvaltningsretlige Anstaltsbegreb er især blevet udformet i tysk forvaltningsretlig Teori, som ved Anstalt forstaar en offentlig Indretning, der omfatter et Personel og et Materiel og tjener Opnaaelsen af et vist Forvaltningsformaal gennem Indretningens Ydelser overfor en Kreds af Benyttere, t. Eks. Skoler, Sygehuse, Jernbaner. Saadanne Anstalter har undertiden særskilt Retssubjektivitet, se t. Eks. om Aandssvageanstalter Lov Nr. 21 af 21. Februar 1902 §§ 5 og 6; men oftest hører de umiddelbart under et offentligretlig Retssubjekt, hvis Virksomhedsomraade er videre end Anstaltens, i første Række Staten og Kommunen ²⁾).

Dette Anstaltsbegreb er utvivlsomt af Interesse for Spørgsmaalet om Udstedelse af Anordninger uden særlig Lovhjemmel.

Naar man har talt om en særlig »Anstaltsmagt«, i Kraft af hvilken Anstaltens Ledelse uden særlig Lovhjemmel kan fastsætte almindelige Regler, der er bindende for dem, der benytter Anstalten, er der dog ikke hermed givet nogen tilfredsstillende Begrundelse for en saadan Anordningsmyndighed, som formentlig — naar man som almindeligt Udgangspunkt fastholder Kravet om, at Anordninger, der gør Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom, maa have Hjemmel i Loven — kun kan begrundes med følgende to Betragtninger:

Benyttelsen af offentlige Anstalter er oftest en frivillig Sag. Borgerne afgør selv, om de vil indlægges paa et offentligt Sygehus, rejse med Toget, sende Breve og Pakker med Posten o. s. v. Naar der da opstilles almindelige Regler for Anstaltsbenyttelsen, lægges der ikke i samme Forstand, som naar en Retsforskrift

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 45 ff.

²⁾ Jfr. *Otto Mayer* II S. 268 ff. og 331 ff., *Fleiner* S. 322 samt *Håkan Strömberg*, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, Lund 1949, S. 6—10.

indeholder almindelige Forbud og Paabud, noget Baand paa Borgernes Handlefrihed. Vil de ikke benytte den offentlige Anstalt, kan de lade være. Benytter de den, underkaster de sig frivilligt de af Anstaltledelsen fastsatte Bestemmelser om Gebyrer, Ansvar for Ting, som overgives i Anstaltens Varetægt osv. Disse Bestemmelser kan endog efter Omstændighederne opfattes som Aftalevilkår¹⁾.

Denne Frivillighed er dog i det moderne Samfund af temmelig formel Karakter. Folk kan nok lade være med at sende Breve og Pakker med Posten, at rejse med Jernbane og at indlægge sig paa Sygehus; men de paadrager sig herved Besvær, Afsavn og Lidelser, som medfører en langt større Begrænsning af deres Livsudfoldelse end t. Eks. Efterkommelse af mange politimæssige Forbud og Paabud og de Følger, som Overtrædelse af saadanne Forbud og Paabud medfører.

Iøvrigt er det ingenlunde altid, at Benyttelsen af offentlige Anstalter er frivillig. Straffefanger tvinges til Ophold i Fængsler, visse Sindssyge til Ophold i Sindssygehospitaller, visse Alkoholister til Ophold paa Afvænningshjem osv. osv. Bestemmelser vedrørende saadanne Personers Anstaltstilværelse gør jo aldeles ensidigt Indgreb i deres Frihed.

Men der er en anden Betragtning, som maaske kan føre til, at Anstaltsordninger, hvad enten Benyttelsen er frivillig eller tvungen, kan udstedes uden særlig Lovhjemmel. Man kan sige, at naar en offentlig Anstalt først er oprettet, er det en Selvfølge, at der maa være almindelige Bestemmelser for Anstaltsbenyttelsen. Eksisterer der et Postvæsen, er det en Selvfølge, at der maa være Bestemmelser om Posttakster, da man ikke kan gaa ud fra, at Postbesørgelsen skal være gratis. I et Fængsel maa der være Bestemmelser om, hvornaar Fangerne skal staa op og gaa i Seng, om deres Forhold til Fængslets Ledelse og Funktionærer og om deres Beskæftigelse. For Skoler maa der være Bestemmelser om Undervisningstidens Begyndelse og Slutning, om Undervisningsgenstande og om Prøver. Hvis da Lovgivningsmagten ikke selv har givet Bestemmelser af den omhandlede Art, og Loven ej heller

¹⁾ Jfr. *Strömberg* S. 19 ff. og 430 ff., *K. J. Jensen*, Hovedpunkter af Retsforholdet mellem Post- og Telegrafvæsenet og dets Kunder m. v., 1941 (trykt som Manuskript) S. 31 ff.

indeholder Bemyndigelser til Udfærdigelse af saadanne Bestemmelser, maa det anses for stiltiende overladt til en eller anden Instans indenfor Anstaltsledelsen at fastsætte det fornødne.

I dansk Anordningspraksis har Myndighederne i ret vid Udstrækning, navnlig i ældre Tid, anset sig berettiget til at fastsætte Anstaltsordninger uden særlig Hjemmel i Loven. Det ses imidlertid ikke, om man har søgt Støtte for en saadan Opfattelse i Synspunkter som de foran udviklede.

Paa det *strafferetlige* Anstaltsomraade er der jo ikke Plads for Frivillighedsbetragtningen. Benyttelsen er her saa tvungen som tænkes kan. Dette i Forbindelse med, at Anstaltsbestemmelserne her maa være ret haardhændede, er formentlig Grunden til, at disse Bestemmelser tidligt under vor konstitutionelle Æra overvejende er blevet fastsat ved Lov eller i H. t. Lov. En Lov af 3. December 1850 indeholder saaledes Regler om den Bestyrelsen over de civile Straffeanstalter tilkommende Straffemyndighed (Disciplinarstraffe). Men heller ikke andre Regler vedr. Straff fuldbyrdelsen er i Almindelighed blevet udfærdiget uden særligt Grundlag i Loven, bortset fra Spisereglementer o. lign.¹⁾

Derimod er Anstaltsordninger vedr. *Sindssygehospitalet* i vidt Omfang blevet udfærdiget uden særlig Lovhjemmel. Fællesregulativerne for Statens Sindssygehospitalet Nr. 203 af 3. November 1888 og Nr. 252 af 1. Oktober 1915, som begge er udfærdiget uden særlig Lovhjemmel²⁾, indeholder vel overvejende Tjenesteforskrifter, men tillige nogle Bestemmelser, som direkte vedrører Patienterne, saaledes Bestemmelser om Indlæggelse, Udskrivning³⁾ og Betaling samt om Anvendelse af Arbejdsfortjeneste, se Regulativ 1888 § 26, 2. Stk. og Regulativ 1915 § 29, 2.—4. Stk. Vedtægt for Ledelsen af de danske *Aandssvageanstalter* Nr. 128 af 27. Juni 1939, der væsentligst indeholder Tjenesteforskrifter, men dog ogsaa enkelte Bestemmelser vedr. Benytterne, se §§ 16—18 og 20, er udfærdiget med Hjemmel i Lov Nr. 21 af 21. Februar 1902 §§ 5 og 6,

¹⁾ Jfr. *Carl Torp*, Den danske Strafferets almindelige Del, 1905, S. 72 f. Den her fremsatte Opfattelse, at kgl. An. ang. Fuldbyrkelse af Straf-arbejde i Fællesskab Nr. 12 af 13. Februar 1873 skulde savne Hjemmel i Strfl. 1866 § 13, 1. Stk. er formentlig ubegrundet, se *C. Goos*, Den danske Strafferet, Indledning, 1875, S. 155 f. Om Hjemmelen for nugældende administrative Bestemmelser, jfr. *Hurwitz*, Kriminalret S. 535—46, se Strfl. §§ 34, 35, 36, 43, 45, 47, 49, 64, 68.

²⁾ Se ogsaa tidligere Regulativer af 16. Juni 1860, 19. Juni 1861, Nr. 135 af 25. August 1871, jfr. Bek. Nr. 149 af 21. Sept. s. A., Nr. 8 af 2. Februar 1877.

³⁾ Reglementet blev som Hjemmel for Tilbageholdelse underkendt ved U. 1926.900 H. og 1928. 31 H., se nu Lov om sindssyge Personers Hospitalsophold Nr. 118 af 13. April 1938, jfr. Lov Nr. 175 af 11. Juni 1954.

Lov Nr. 18 af 10. Februar 1905 § 2, Lov Nr. 163 af 10. Maj 1915 § 2 og Lov Nr. 181 af 20. Maj 1933 § 67. Allerede Lov om Aandssvageanstalterne Nr. 45 af 1. Marts 1895 § 2 indeholdt Hjemmel for Udfærdigelse af Vedtægt og Reglement, jfr. Vedtægt for Ledelsen af de Kellerske Aandssvageanstalter, stadfæstet af kirke- og Undervisningsministeriet den 11. September 1896. Om Inddragelse af aandssvage under Anstaltsforsorg og Udskrivning findes Bestemmelserne i Lov Nr. 171 af 16. Maj 1934 §§ 1—4 og 9, jfr. Lov Nr. 178 af 11. Juni 1954.

Et klart Eksempel paa Anstaltsordninger, der udfærdiges uden særlig Lovhjemmel, haves i *Sygehusvedtægter*, der udfærdiges af Kommunen og stadfæstes af Indenrigsministeriet¹⁾.

I ældre Tid antoges det, at Reglementer for *Telegrafvæsenet* kunde fastsættes administrativt, jfr. Fmin. Skr. af 19. Maj 1857, se nu Lov om Telegrafer og Telefoner Nr. 84 af 11. Maj 1897 § 8, jfr. An. Nr. 319 af 30. Juni 1949 med senere Tillæg. Derimod udkom kort Tid efter Grl. 1849 en Postlov, Lov angaaende *Postforsendelser* af 11. Marts 1851, der indeholder udførlige Bestemmelser om Postbenyttelsen og derhos i § 16 en Bemyndigelse for Postvæsenets Bestyrelse til at vedtage reglementariske Bestemmelser. Reglerne om Postbenyttelsen er siden blevet givet ved eller i H. t. Lov²⁾.

De første Jernbaner her i Landet var *Privatbaner*. Saadanne anlægges paa Grundlag af Koncessioner, i H. t. hvilke Regeringen kan fastsætte Bestemmelser bl. a. om Driften, herunder om Takster³⁾, se allerede den i H. t. Koncession paa Anlæg af en Jernbane mellem København og Roskilde af 25. Maj 1844 udfærdigede Kundgørelse af 15. Marts 1845, hvis Bestemmelser i H. t. en Række efter Grl. 1849 givne Jernbanelove skulde være gældende for andre Jernbaner⁴⁾. Lov om Statens Overtagelse af de jydsk-fyenske Jernbaner af 14. Marts 1867 § 4 indeholder Hjemmel for vedkommende Ministerium til at træffe Bestemmelser om Fartplaner og Takster m. v. Senere hen er alle de vigtigste Benyttelsesbestemmelser optaget i *Statsbanelove*, som dog ogsaa indeholder Bemyndigelser til at fastsætte herhen hørende Bestemmelser, se nu Lovbekendtgørelse Nr. 209 af 30. April 1951.

¹⁾ Jfr. *Ernst Andersen* S. 50 f, *P. F. Schou*, Kjøbstædernes Forfatning og Styrelse, 1901, S. 696, *W. Oxholm*, Landkommunernes Styrelse, 1935, S. 561. Regulativ for Fødeanstalten i Jylland Nr. 194 af 30. Marts 1939, som *Poul Meyer* S. 258 nævner som Eksempel paa Anstaltsordninger udfærdiget uden særlig Hjemmel, er udfærdiget i H. t. Lov Nr. 134 af 27. Maj 1908 § 3, jfr. § 4.

²⁾ Jfr. *P. Knutzen*, Post- og Telegrafvæsenet i ældre og yngre Tid, 1928, S. 106 ff. Om Bestemmelser, der uden Lovhjemmel gør Brud paa Post-, Telegraf- og Telefonhjemmeligheden, se *Robert Mikkelsen* i U. 1949 B. S. 273 ff., jfr. nu Grl. 1953 § 72 og Lov Nr. 202 af 11. Juni 1954.

³⁾ Jfr. *Frederik V. Petersen* Om Jernbane- og Sporvejskoncessioner, 1915, S. 378 ff.

⁴⁾ Se Lovs. 1845 S. 457 Note.

Ogsaa for det offentlige *Skoler* og andre *Undervisningsanstalter* maa der nødvendigvis gælde Bestemmelser om Benyttelsen. Kort efter Grl. 1849 hævdede og gennemførte Madvig som Minister for Kirke- og Undervisningsvæsenet den Opfattelse, at Bestemmelser vedr. den lærde og den akademiske Undervisning kunde gives i H. t. kgl. Resolution, medens Generalprokurøren antog, at de maatte gives ved Lov. Ministeren begrundede imidlertid sit Standpunkt med, at Bestemmelserne havde det fornødne Grundlag i førkonstitutionelle Lovbestemmelser ¹⁾. Ved Lov Nr. 64 af 1. April 1871 blev der givet en Række Bestemmelser om Undervisningen i de lærde Skoler. Disse Bestemmelser blev suppleret med kgl. An. Nr. 124 af 5. August s. A., der ikke paaberaaber sig nogen særlig Lovhjemmel, idet Anordningen ifølge sin Indledning blev givet »til Gennemførelse« af Loven af 1871 ²⁾. Emnet har siden været et Lovgivningsanliggende, se nu Lov om den højere Almenskole Nr. 62 af 24. April 1903, som i § 27 indeholder en Række vidtgaende Bemyndigelser ³⁾ til Fastsættelse af Bestemmelser ved kgl. Anordning, jfr. Lov Nr. 263 af 27. Maj 1950 § 4 og Lov Nr. 219 af 7. Juni 1952 § 1. Om Undervisningen i Folkeskolen fandtes der før Grl. 1849 meget udførlige Bestemmelser i An. for Almueskolevæsenet i Købstæderne af 29. Juli 1814, An. for Almueskolevæsenet paa Landet af s. D., begge med dertil knyttede Instruktioner, og An. ang. Borger- og Almueskolevæsenet i København af 20. Marts 1844, der afløste Reglement for Almue- og Borgerskolevæsenet i København af 29. Juli 1814. Ændringer i denne førkonstitutionelle Ordning er efter Grl. 1849 stedse blevet indført ved Lov, se nu Lov om Folkeskolen Nr. 160 af 18. Maj 1937, i Henhold til hvilken der for hver Skole skal udarbejdes en Undervisningsplan, jfr. § 8. Derimod er Ændringer i det førkonstitutionelle Grundlag for Københavns Universitets Undervisning m. v., navnlig Fundatsen af 7. Maj 1788, ikke blevet betragtet som et Lovgivningsanliggende ⁴⁾. Bestemmelserne er truffet ved kgl. Anordninger og dertil sig sluttende ministerielle Bestemmelser ⁵⁾.

¹⁾ Bestemmelsernes Tilblivelseshistorie er oplyst af *Poul Meyer* S. 187 ff., jfr. S. 258 f.

²⁾ Dennes § 9 forudsætter formentlig, at der for de offentlige lærde Skoler skal findes en Undervisningsplan.

³⁾ Uden for disse falder dog Bek. Nr. 177 af 16. Juli 1909 og Bek. Nr. 180 af 5. April 1922, jfr. *Carl Rasting* U. 1947 B. S. 158, ogsaa fordi Bestemmelserne ikke er givet ved kgl. An. Det drejer sig her om typiske Anstaltsanordninger.

⁴⁾ Vedr. et af Tscherning i 1860 forelagt Lovforslag om Ændring i Fr. ang. det juridiske Studium af 26. Januar 1821, se *Poul Meyer* S. 192 f.

⁵⁾ Om Københavns Universitets Organisation, se An. Nr. 223 af 5. Oktober 1936, jfr. An. Nr. 346 af 1. September 1947.

Undervisning m. v. ved Aarhus Universitet, som er en »selvejende Institution«, er derimod ordnet dels ved Lov Nr. 73 af 7. Marts 1952, dels ved Anordninger, der har Lovhjemmel.

Af foranstaaende Redegørelse for nogle vigtige Anstaltsomraader vil det ses, at dansk Anordningspraksis paa visse Omraader forudsætter en Adgang til Udstedelse af Anstaltsordninger uden særlig Lovhjemmel, medens saadanne Ordninger paa andre Omraader er fastsat ved eller i H. t. Lov. De Betragtninger, som kan anføres til Støtte for en saadan selvstændig Anordningsmyndighed, har selvfølgelig ikke kunnet udelukke Lovgivningsmagten fra at fastsætte Anstaltsordninger ved Lov eller give mere eller mindre vidtgaende Bemyndigelser til en administrativ Fastsættelse af saadanne Ordninger, hvorved p. d. a. S. administrative Bestemmelser udenfor Bemyndigelserne er blevet udelukket. Det maa herved erindres, at et Anliggende meget vel kan være af en saadan samfundsmæssig Betydning, at det naturligt maa ordnes ved Lov, selvom der ikke er Tale om rent ensidige Indgreb i Frihed og Ejendom.

4. *Gennemførelsesanordninger og Fuldmagtsanordninger.* Medens Grl. § 22 som ovenfor nævnt ikke kan antages at indeholde Hjemmel for nogen Anordningsmyndighed udover Myndighed til at udstede Tjenestebefalinger, indeholder de enkelte Love meget ofte Hjemmel for Gennemførelsesanordninger. En almindelig holdt Bemyndigelse til at træffe de til Lovens Gennemførelse fornødne Foranstaltninger el. lign. tør imidlertid ikke antages at indeholde fornøden Hjemmel for Retsanordninger ¹⁾). De hyppigt forekommende Enkeltlovsbemyndigelser til Udfærdigelse af Retsanordninger har underbygget den Opfattelse, at Grl. § 22 ikke kan tjene som Hjemmel ²⁾).

De omhandlede Enkeltlovsbemyndigelser til Udstedelse af Gennemførelsesbestemmelser er saa forskellige, at der kun kan opstilles faa almindelige Sætninger om deres Indhold og Fortolkning. De er mere eller mindre vidtgaende, og der er en jævn Overgang fra Lovbemyndigelser, der giver Beføjelse til Udstedelse af Anordninger, som tjener til Fuldstændiggørelse eller Gennemførelse af Love (Gennemførelsesanordninger), og Lovbemyndigelser, der giver Beføjelse til Udstedelse af Anordninger indenfor visse Sagomraader eller til Opnaaelse af visse For-

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 394.

²⁾ Saaledes *Ernst Andersen* S. 60 ff., *Ross og Andersen* S. 138, jfr. *Poul Meyer* S. 253 f.

maal (Delegationsanordninger i snævrere Forstand, Fuldmagtsanordninger).

Lovbemyndigelser til Udstedelse af Gennemførelsesanordninger findes ikke blot i de fleste Forvaltningslove; de forekommer ogsaa udenfor dette Lovgivningsomraade, se t. Eks. Ægteskabslov I §§ 21, 23, 27, 29, 30, 36, 37, 39, 40, 76, 78 og 84, og Tinglysningslov §§ 8, 9, 17, 23, 50 og 51. Allerede kort Tid efter Grl. 1849 kom man ind paa at give saadanne Enkeltlovsbemyndigelser ¹⁾. Disse meddeltes undertiden til Kongen, se t. Eks. Bygningslov for København af 17. Marts 1856 § 2, men hyppigst til en Minister, se t. Eks. Lov om Forandringer i Forligsvæsenet af 4. Marts 1857 § 10, Lov om Tørvemosers Udskiftning af 30. December 1858 § 7 ²⁾ samt Lov om visse Toldbegunstigelser af 4. Januar 1854. I de sidstnævnte Tilfælde var det jo en given Sag, at Grl. 1849 § 29 ikke kunde tjene som Hjemmel.

Saadanne Bemyndigelser fik et mere og mere vidtgaaende Indhold; men det er først i det 20. Aarhundrede, at Love i større Udstrækning giver Bemyndigelse til Udstedelse af Delegationsanordninger i snævrere Forstand eller Fuldmagtsanordninger ³⁾. Dette var navnlig Tilfældet under de to Verdenskrige, under den økonomiske Krise i Trediverne samt efter den anden Verdenskrig. Den mest vidtgaaende af saadanne Love, i det følgende kaldet Fuldmagtslove, er Lov om Regulering af Prisen paa Levnedsmidler og Varer Nr. 164 af 7. August 1914; men ogsaa den anden Verdenskrigs Vareforsyningslov og Prislov, se nu henholdsvis Lovb. Nr. 153 af 28. Marts 1951, jfr. Lov Nr. 71 af 31. Marts 1954, og Lov Nr. 378 af 14. November 1952, jfr. Lov Nr. 70 af 31. Marts 1954, indeholder meget vidtgaaende Fuldmagter. Medens Loven af 7. August 1914 gjaldt uden nogen Tidsbegrænsning, har Vareforsyningsloven og Prisloven stedse haft tidsbegrænset Gyldighed; men deres Gyldighed er Gang paa Gang blevet forlænget, ofte saaledes, at der samtidig er indført Ændringer i Loven.

Fuldmagtslove, der giver Adgang til »administrativ Lovgivning«, har ogsaa fundet udstrakt Anvendelse i andre Lande.

¹⁾ Se *Carl Rasting*, T. f. R. 1934 S. 83 f.

²⁾ Lov om Afstaaelse af Grunde til Vand- og Gasanlæg m. v. af 20. August 1853 § 15 giver Bemyndigelse til »Regeringen«.

³⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 219 ff.

Efterhaanden som den retlige Normering udstrækkes til flere og flere Livsomraader og især under den tiltagende Planøkonomi har Folkerepræsentationerne ikke været i Stand til at opfylde eller tilstrækkelig hurtigt at opfylde Behovet for Retsregler, dels p. G. af manglende Tid, dels fordi de ikke har ment sig i Besiddelse af den fornødne tekniske Sagkundskab. Det er ogsaa blevet anset for en Fordel, at administrativt fastsatte Regler forholdsvis let kan ændres af vedkommende Forvaltningsmyndighed selv, naar indvundne Erfaringer eller ændrede Forhold gør det ønskeligt, medens Lovregler kun kan ændres af Lovgivningsmagten under lagttagelse af den for Lovgivning foreskrevne, langt besværligere Fremgangsmaade. Endelig har rent partipolitiske Overvejelser kunnet virke befordrende for Gennemførelsen af Fuldmagtslove. Et Oppositionsparti vil undertiden hellere overlade Fastsættelsen af Bestemmelser, som er byrdefulde for store Befolkningskredse, til en Minister, hvorved det ikke afskærer sig fra at kritisere de trufne Foranstaltninger, end selv være med til at vedtage saadanne Bestemmelser.

Paa den anden Side er det klart, at Fuldmagtslove er uforenelige med den traditionelle Opfattelse af Folkerepræsentationens Stilling i Statslivet.¹⁾ Folkerepræsentationens vigtigste Funktion er jo overalt at vedtage Love, at fastsætte Retsregler; men gennem Fuldmagtslove overlades Fastsættelsen af Retsregler til Ministre eller andre Regerings- og Forvaltningsmyndigheder. Denne Svækkelse af Folkestyret er saa meget mere betænkelig, som den modsvares af Magtforøgelse ikke blot for de dog overfor Folkepræsentationen ansvarlige Ministre, men tillige for Embedsmænd og andre offentlige Funktionærer. Ikke helt med Urette er de overhaandtagne Fuldmagtslove blevet karakteriseret som »den ny Despotisme«²⁾.

Fuldmagtslove har i hvert Fald vist sig at være et velegnet Middel til fuldstændig Afskaffelse af Folkestyret til Fordel for et autoritært Statsstyre. Det var ved Hjælp af Fuldmagtslove, at Mussolini i Italien og Hitler i Tyskland tilvejebragte det statsret-

¹⁾ Saaledes allerede *John Locke*, *Civil Government* § 141.

²⁾ *Lord Hewart*, *The New Despotisme*, 1929. I samme Retning gaar t. Eks. *C. K. Allen*, *Bureaucracy Triumphant*, 1931. Førstnævnte Bog gav Anledning til Nedsættelsen af *Committee on Ministers' Powers* i Oktober 1929, hvis Report udkom i 1932.

lige Grundlag for deres Magtovertagelse, for førstnævntes Vedkommende ved Fuldmagtslove af 1922, 1925 og 1926, for sidstnævntes Vedkommende ved en Fuldmagtslov af Februar 1933, udstedt i Medfør af Weimarforfatningens Art. 48, som ogsaa før den nazistiske Magtovertagelse havde fundet udstrakt Anvendelse, samt Fuldmagtslove af Marts 1933 og Januar 1934, begge vedtaget af Rigsdagen.

Overordentligt belysende er den Anvendelse af Fuldmagtslove, som i Frankrig førte til den tredje Republiks Undergang. I 1926 havde Poincaré skaffet sig en vidtgaaende Fuldmagtslov, i H. t. hvilken han udstedte en lang Række Dekretlove til Bekæmpelse af den økonomiske Krise, og den alvorlige politiske Krise i Februar 1934 gav Anledning til, at der i dette og de følgende Aar blev givet meget vidtgaaende Fuldmagtslove. Denne Udvikling, hvorunder Parlamentet mere og mere gav Afkald paa sin politiske Magt, forstærkedes under Krigen og den tyske Besættelse, og i Sommeren 1940 gav Parlamentet endog Afkald paa sin grundlovgivende Magt. Den 10. Juli vedtoges med overvældende Flertal en Forfatningslov, der bemyndigede Vichyregeringen, d. v. s. Marskal Pétain, til at give Frankrig en ny Forfatning. »I det Øjeblik Forfatningen af 1875 skulde ophæves, var der ikke noget tilbage af den«¹⁾. Ved den ny Forfatning indførtes et autoritært Styre efter det nazistiske Forbillede.

Denne Historiens Lære indeholder en alvorlig Advarsel til Demokratiet. Har Folkerepræsentationen givet Magten fra sig, kan det, selv bortset fra en Udvikling, der som i de ovennævnte Tilfælde fører til et helt autoritært Statsstyre, blive vanskeligt eller umuligt at tage den tilbage, ja endog at holde den under Kontrol.

5. *Adgangen til at give Fuldmagtslove. a. Begrænsning ifølge Grundlovens § 3.* Naar en Forfatning, som Tilfældet er i England, kan ændres ved almindelig Lov, kan den uden nogen Begrænsning bemyndige Regeringen, en Minister eller andre til at give Retsregler; men det forholder sig anderledes, naar der som hos os gælder særlige Regler om Grundlovsændringer. Ifølge Grl. § 3 er den lovgivende Magt hos Kongen og Folketinget i Forening. Dette kan ændres under Iagttagelse af Grl. § 88; men kan den almindelige Lovgivningsmagt selv overlade Fastsættelsen af

¹⁾ Jfr. *Prélot* S. 255.

Retsregler til Kongen, en Minister eller andre Forvaltningsmyndigheder? Det almindelige Princip, hvorefter Delegation af offentligretlige Beføjelser er udelukket: potestas delegata non delegatur, kunde synes at føre til et benægtende Svar.

Saa enkel er Sagen dog ikke. Det er hos os en gammel Praksis, at Lovgivningsmagten giver Kongen og navnlig Ministrene Bemyndigelser til at udstede Gennemførelsesanordninger, og der er som tidligere nævnt en jævn Overgang mellem saadanne Bemyndigelser og de Fuldmagtslove, der har fundet udstrakt Anvendelse i dette Aarhundrede. Denne Praksis kan ikke anses for grundlovstridig blot i Kraft af det nævnte Princip, som ikke har nogen positiv Hjemmel i Grundloven¹⁾. Grundloven er jo ogsaa i dette Aarhundrede blevet ændret tre Gange, uden at der er taget Afstand fra Brugen af Fuldmagtslove.

Spørgsmaalet bliver da kun, om der gælder nogen almindelig retlig Begrænsning for Adgangen til at give Fuldmagtslove, og om en saadan Begrænsning kan hævdes for Domstolene.

I førstnævnte Henseende er der Enighed om, at en Fuldmagtslov, som sagligt og i Tid giver ubegrænset Anordningsmyndighed, er grundlovstridig²⁾. Der maa imidlertid gælde en snævrere, omend meget ubestemt Begrænsning. Et enkelt Kriterium kan ikke blive afgørende. At Fuldmagtsloven er uden Tidsbegrænsning, jfr. ovenfor S. 548 vedrørende Lov om Regulering af Prisen paa Levnedsmidler og Varer Nr. 164 af 7. August 1914, gør den ikke grundlovstridig, hvis den i saglig Henseende er begrænset. En saglig ubegrænset Fuldmagtslov maa anses for grundlovstridig. Arten af det Retsomraade, Fuldmagtsloven omfatter, kan blive afgørende. En Fuldmagtslov, der gav fri Adgang til Udstedelse af Anordninger indenfor hele Strafferettens eller hele den borgerlige Rets Omraade, vilde utvivlsomt være grundlovstridig. I Krisetider maa der være en videre Adgang til at give Fuldmagtslove end under normale Forhold. Om Bemyndigelsen meddeles til Kongen eller en Minister, kan ikke blive af Betydning. Derimod kan Bemyndigelse til at udstede landsomfattende An-

¹⁾ Jfr. *Ernst Andersen*, Sædvane S. 49 ff.

²⁾ Jfr. *Ross og Andersen* S. 61 f. Naar der her tales om en Delegation, der ophæver Rigsdagens Funktion, maa det erindres, at Lovgivningsmagten naturligvis til enhver Tid kan ophæve og ændre Fuldmagtsloven og give Bestemmelser paa det Omraade, den angaar. En Fuldmagtslov, der udelukker dette, vilde f. s. v. klart være ugyldig, jfr. *Castberg* I S. 66.

ordninger formentlig ikke gives til en i Forhold til hidtidig Praxis og Retsopfattelse helt usædvanlig Myndighed, t. Eks. en Amtmand eller en Kommunalbestyrelse ¹⁾).

Det er saaledes forskellige Egenskaber ved en Fuldmagtslov, som bliver afgørende for, om den kan anses for grundlovstridig, tilmed saaledes, at flere Egenskaber oftest i hvert enkelt Tilfælde maa tages med i Afvejelsen for og imod.

b. *Begrænsning ifølge andre Grundlovsbestemmelser.* I det foregaaende er Spørgsmaalet om Adgangen til at give Fuldmagtslove kun behandlet i Relation til Grl. § 3, hvorefter den lovgivende Magt er hos Kongen og Folketinget i Forening. I det følgende skal det undersøges, om Grundloven iøvrigt udelukker eller begrænser en saadan Lovgivning.

Det er klart, at en Fuldmagtslov ikke kan skabe Beføjelser, som Lovgivningsmagten ikke selv er i Besiddelse af. Medens en Lov, vedtaget i Overensstemmelse med Grl. § 88, vilde kunne bemyndige Regeringen til at foretage Ændringer i Grundloven eller til at give Bestemmelser, der er i Strid med denne, kan en almindelig Fuldmagtslov ikke gaa ud paa noget saadant ²⁾).

Naar det dernæst i Grundloven bestemmes, at det eller det Anliggende ordnes eller kun kan ordnes ved Lov, jfr. §§ 8, 9, 10, 1. Stk., 11, 13, 20, 27, 1. og 2. Stk., 29, 2. Stk., 31, 2., 4. og 5. Stk., 32, 5. Stk., 42, 8. Stk., 43, 44, 55, 58, 59, 4. Stk., 61, 62, 63, 2. Stk., 65, 2. Stk., 66, 69, 71, 6. Stk., 73, 3. Stk., 74, 78, 5. Stk., 82, maa det, bortset fra Gennemførelsesbestemmelser, være udelukket, at en Ordning kan træffes ved Anordning i H. t. en Fuldmagtslov ³⁾).

¹⁾ Jfr. *Ross og Andersen* S. 62.

²⁾ I Svejts er det dog udfra en Nødsbetragtning antaget, ogsaa af Forbundsdomstolen, at Forbundsraadet i H. t. de vidtgaaende af Forbundsforbundsamlingen i 1914 og 1939 vedtagne Fuldmagtslove har kunnet træffe Bestemmelser uden at være bundet af Forbundsforfatningen. Dette er saa meget mere bemærkelsesværdigt, som der til Forfatningsændringer kræves Folkeafstemning. Se *Z. Giacometti*, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft*, Zürich 1945, S. 10 ff., *Ruck* S. 127 f. og *Esmein* II S. 92 ff.

³⁾ Ifølge en norsk Højesteretsdom, Rt. 1952 S. 1089, jfr. T. f. R. 1953 S. 511 ff. samt *Poul Meyer*, U. 1953 B. S. 84 f., var Grundlovens § 75 a, hvorefter det tilkommer Stortinget bl. a. at paalægge Skatter, ikke til Hinder for en Lov, der antoges at indeholde Hjemmel for Prisdirektoratet til i Prisreguleringsøjemed at lægge en Afgift paa Hvalolie. Om Delegation af Beskatningsmyndighed, se *Castberg* II S. 69 f.

Naar i H. t. Grl. § 73 Ekspropriation kun kan ske *ifølge* Lov, er det et Spørgsmaal, om en generel Ekspropriationshjemmel altid maa gives ved Lov, saaledes at alene de konkrete Ekspropriationsbeslutninger kan overlades til Forvaltningsmyndighederne, eller en Lov kan bemyndige en Forvaltningsmyndighed til ved Anordning at fastsætte den nærmere, generelle Ekspropriationshjemmel. Det sidste er antaget i Praksis, se t. Eks. Lov om Ændring i Bygningsloven for Staden København Nr. 173 af 16. Maj 1934 § 3, Københavns Byggelov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 75, jfr. § 41, og Bek. vedr. Handel med Uld Nr. 411 af 2. August 1940. Loven maa dog formentlig angive et nogenlunde specielt Ekspropriationsformaal¹⁾).

En Fuldmagtslov kan som ovenfor nævnt ikke give Hjemmel for Udfærdigelse af Anordninger, der er i Strid med specielle Grundlovsbestemmelser, t. Eks. Grl. § 68, jfr. U. 1899.46 H. Grl. § 63 er ikke absolut til Hinder for, at der ved Fuldmagtslov tilvejebringes Hjemmel for Anordninger, som bestemmer, at de i H. t. Anordningen trufne Afgørelser ikke kan indbringes for Domstolene²⁾). Mere tvivlsomt er det, om en Fuldmagtslov gyldigt kan bestemme, at Spørgsmaalet, om de udfærdigede Anordninger har Hjemmel i Loven, ikke kan indbringes for Domstolene³⁾). Der er ikke noget til Hinder for, at Fuldmagtslove skaber Hjemmel for Anordninger, der har tilbagevirkende Kraft⁴⁾), for Anordninger, som ændrer bestaaende Love⁵⁾), og for Subdelegation af Anordningsmyndighed⁶⁾).

6. *Bemyndigelsens Omfang. Anordningernes Bortfald.* Det vil ofte være tvivlsomt, hvor langt den ved en Fuldmagtslov givne

¹⁾ Jfr. *Ross og Andersen* S. 231, der med Rette mener, det er for generelt, naar Københavns Byggelov § 41 taler om Ekspropriation til »Tilvejebringelse eller Udvidelse af kommunale Institutioner eller Virksomheder eller af Anlæg, der tjener et for Staden almenyttigt Formaal«.

²⁾ Se nærmere Forvaltningsretten S. 391 f.

³⁾ Jfr. *Ministers' Powers* S. 65.

⁴⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 35 og *Poul Meyer* S. 248 f.

⁵⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 243 ff. Se om den saakaldte »Henrik VIII Klausul«, *Ministers' Powers* S. 36 f. og 65.

⁶⁾ Naar *Poul Meyer* S. 242 nævner Lov om Udførsel af Kød m. v. Nr. 245 af 27. Maj 1908 § 1, jfr. kgl. An. Nr. 240 af 5. November s. A. og Bek. Nr. 242 af 6. s. M., som Eksempel paa Lovhjemmel for Subdelegation, synes det overset, at Loven selv umiddelbart giver Bemyndigelse til Landbrugsministeren.

Bemyndigelse rækker. De herhen hørende Fortolkningsspørgsmaal skal ikke her gøres til Genstand for nærmere Behandling¹⁾. Uden sikker, i Regelen udtrykkelig Hjemmel i Fuldmagtsloven vil der ikke ved Anordning kunne gives Bestemmelser, som er uforenelige med gældende Love²⁾, strafferetlige Bestemmelser³⁾ eller Bestemmelser, der udelukker den almindelige Domstolskontrol med Forvaltningen i H. t. Grl. § 63⁴⁾. Subdelegation af Anordningsmyndighed sker i Praksis i vidt Omfang uden særlige Holdpunkter i Fuldmagtsloven⁵⁾, og Højesteret har i et Tilfælde anerkendt, at visse Afgifter kan paalægges ved Anordning uden udtrykkelig Lovhjemmel⁶⁾. I Praksis har man i mange Tilfælde uden udtrykkelig Lovhjemmel givet Anordninger tilbagevirkende Kraft⁷⁾.

Det er en Selvfølge, at Gennemførelsesanordningen ophører at gælde, naar den Lov, der skal gennemføres, ikke længere har Gyldighed; men det samme er Tilfældet med Anordninger udstedt i H. t. en Fuldmagtslov, hvis Gyldighed er ophørt.

Hvis Fuldmagtsloven umiddelbart afløses af en ny, ganske ligelydende Lov, hvilket i Praksis sker paa den Maade, at Loven forlænges, maa det dog antages, at de i H. t. den tidligere Lov udstedte Anordninger bevarer deres Gyldighed. I Praksis har man imidlertid, hvad enten den ny Lov er ligelydende med eller noget forskellig fra den tidligere, oftest ved en udtrykkelig Bestemmelse opretholdt saadanne Anordninger⁸⁾.

¹⁾ Jfr. derimod *Poul Meyer* S. 240 ff.

²⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 243 ff.

³⁾ Lov Nr. 164 af 7. August 1914 indeholdt saaledes ikke Hjemmel for Fastsættelse af Straf for Overtrædelser af de i Medfør af Loven givne Bestemmelser, jfr. Lov Nr. 278 af 16. November 1914.

⁴⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 591 f.

⁵⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 241 ff. og *sammes* Afhandling i U. 1954 B. S. 29—39 om Delegation af administrativ Kompetence i det hele taget.

⁶⁾ U.1939.93 H. Anderledes norsk Højesteretsdom af 23. Januar 1954. Se om Lovgivningspraksis *Poul Meyer* S. 247 ff.

⁷⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 248 f. og Forvaltningsretten S. 35.

⁸⁾ Se t. Eks. Bek. Nr. 166 af 30. Marts 1944 og Nr. 126 af 31. s. M., hvilke er udstedt efter Lovanordning Nr. 49 af 4. Marts 1944 og Lovanordning Nr. 490 af 23. November 1943, der uforandret forlængede henholdsvis Varforsyningsloven og Prisloven, samt Bek. Nr. 160 af 30. Marts 1943 og Nr. 164 af s. D., hvilke er udstedt efter Vareforsyningslov Nr. 158 af 29. Marts 1943, som er lidt forskellig fra den tidligere Lov Nr. 406 af 3. August 1940. De to sidstnævnte Bekendtgørelser kunde man

Ligesom en Lov kan indeholde Hjemmel for, at dens Ikrafttræden bestemmes ved Anordning, kan en Anordning med Hjemmel i Loven ophæve denne. Ophævelsen vil her være endelig¹⁾. Hvis der derimod med Hjemmel i en almindelig Fuldmagtslov er udstedt en Anordning, som indeholder Bestemmelser, der sætter visse Lovbestemmelser ud af Kraft eller medfører en Indskrænkning af deres Gyldighed, vil Anordningens Bortfald betvirke, at Lovbestemmelserne paa ny henholdsvis træder i Kraft eller frigøres for Indskrænkninger²⁾.

7. *Politisk og saglig Kontrol og Medvirken ved Udøvelsen af Anordningsmyndighed.* Naar Ministre eller andre Indehavere af Forvaltningsmyndighed udfærdiger Retsregler, sker dette udenfor de politiske og saglige Garantier, som Behandlingen af Lovforslag i Folketinget frembyder. Anordningsmyndigheden tilkommer oftest en enkelt Person, en Minister; dette gælder i Realiteten ogsaa, naar Talen er om kgl. Anordninger. Ministeren betjener sig naturligvis af Medhjælpere; hyppigt er det disse, som faktisk bestemmer Anordningens Indhold. Men det beror i Regelen ganske paa Ministeren, hvilken Sagkundskab han vil betjene sig af.

Det forekommer imidlertid, at Folkerepresentationen udøver en lovordnet Indflydelse ved Udstedelsen af Anordninger. Dette gælder i England, idet mange Fuldmagtslove indeholder Bestemmelser om, at Anordningerne skal forelægges for Parlamentet. Undertiden gaar Bestemmelsen blot ud paa dette, undertiden foreskrives det tillige, at Anordningen skal ophæves eller ændres, hvis dette indenfor en vis Tidsfrist beslattes i de to Huse. Der findes ogsaa Bestemmelser om, at Anordninger ikke skal kunne træde i Kraft, før de er godkendt af Parlamentet, eller ikke gælde udover en vis Tidsfrist, medmindre de er godkendt

have sparet sig, idet selve Loven af 1943 § 20, 2. Stk. opretholder bl. a. tidligere »administrative Foranstaltninger m. v.«, se ogsaa Vareforsyningslovb. Nr. 209 af 15. Maj 1948 § 20, 2. Stk. og Lov Nr. 53 af 10. Marts 1938 § 59. U. 1895.643 H. antager, at en i Medfør af Lov ang. Svinedifteritis Nr. 186 af 14. December 1887 udstedt Bekendtgørelse bortfaldt sammen med Loven, uanset at denne afløstes af Lov Nr. 105 af 14. April 1893, hvis § 13, 1. Pkt. var ligelydende med den Bestemmelse i den tidligere Lov, der indeholdt Hjemmelen for Bekendtgørelsen. Jfr. *Poul Meyer* S. 250 ff.

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 30 f.

²⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 320.

inden Fristens Udløb. Endelig skal i visse Tilfælde Udkast til Anordninger forelægges for Parlamentet¹⁾.

Noget tilsvarende gælder kun undtagelsesvis hos os. Ifølge en Lov om Foranstaltninger mod smitsomme Sygdommes Indførelse i Riget Nr. 97 af 2. Juli 1880 § 12, 2. Stk. skulde Justitsministeriet ved Rigsdagens Sammentræden meddele Rigsdagen en Beretning om de i Medfør af Paragraffen siden sidste Samling trufne Foranstaltninger, der skulde hæves, hvis en samstemmede Beslutning herom vedtoges af begge Ting, se ogsaa Lov Nr. 123 af 12. April 1911²⁾. Nævnes kan ogsaa Afviklingslov Nr. 223 af 11. April 1919 §§ 2 og 3. Ifølge Postlov, Lovb. Nr. 426 af 8. November 1950, § 30 kan Ministeren nedsætte Taksterne; men for visse Taksters Vedkommende kun med Tilslutning fra begge Tings Finansudvalg. Ifølge Valutalov Nr. 360 af 13. December 1933 § 3, 2. Stk. og Nr. 352 af 22. December 1934 § 3, 2. Stk. kræves til visse Foranstaltninger eenstemmig Tilslutning fra et Rigsdagsudvalg.

I H. t. Vareforsyningslovb. Nr. 153 af 28. Marts 1951 § 15 skal Ministeren overfor et Rigsdagsudvalg redegøre for mere betydende Foranstaltninger, som gennemføres i Medfør af Lovens Bestemmelser, se tillige § 5, 2. Stk., og hvis paatænkte Foranstaltninger af vidtrækkende Betydning, som omfattes af de ved Loven givne Bemyndigelser, egner sig til Gennemførelse ved særlig Lov, bør ifølge § 15 Forslag til saadan Lovgivning i Regelen fremsættes for Rigsdagen (Folketinget). Det nævnte Udvalg kan ifølge Prislov Nr. 378 af 14. November 1952 § 15, 2. Stk. indhente Oplysninger om Prislovens Administration. I Prislovb. Nr. 155 af 31. Marts 1949 § 2, 5. Stk. var det derudover bestemt, at visse Foranstaltninger i H. t. Loven, hvis de ikke egnede sig til Gennemførelse ved særlig Lovgivning, skulde drøftes med Udvalget.

Det er muligt, at disse spredte Bestemmelser bliver Udgangspunkt for en Udvikling, hvorunder Folketinget i større Almindelighed faar Haand i Hanke med Anordningsmyndigheden³⁾.

¹⁾ Se nærmere *Ministers' Powers* S. 41 ff. og t. Eks. *Wadé and Phillips* S. 293 f.

²⁾ Bestemmelsen genfindes ikke i Lov Nr. 53 af 10. Marts 1938 eller Lov Nr. 67 af 31. Marts 1953.

³⁾ Jfr. *Alf Ross*, *Hvorfor Demokrati?* 1946. S. 327. I Forfatningskommissionens Betænkning 1953 S. 37 anføres det som Begrundelse for Ind-

I Frankrig gælder det, at visse Anordninger kun kan udfærdiges, efter at Conseil d'Etat har behandlet og udtalt sig om Udkastet¹⁾.

8. *Domstolskontrol med Anordningsmyndigheden.* Spørgsmaalet om Domstolskontrol med Anordningsmyndigheden maa undersøges dels med Henblik paa Anordningers Forhold til Love, navnlig vedkommende Bemyndigelseslov, og til Grundloven, dels med Henblik paa Bemyndigelsesloves Forhold til Grundloven.

a. *Anordningers Forhold til Love.* Selv i denne Henseende har man i ældre Tid været tilbøjelig til at udelukke Domstolenes Prøvelsesret²⁾. Undertiden er en saadan Prøvelsesret blevet anset for udelukket paa Grund af Domstolenes almindelige Stilling overfor Regerings- og Forvaltningsmyndigheder³⁾, undertiden har man ment, at naar Domstolene ikke tilsidesætte Love, kunde de heller ikke tilsidesætte Anordninger⁴⁾, undertiden er endelig Domstolenes Prøvelsesret blevet udelukket ved positive Bestemmelser i Lov eller Grundlov. Efterhaanden som Regeringens og Forvaltningens Virksomhed overhovedet er blevet underlagt Domstolskontrol, udøvet af de almindelige Domstole eller af særlige Forvaltningsdomstole, er imidlertid ogsaa Anordningsmyndigheden kommet under en saadan Kontrol.

I Frankrig, hvor Straffeloven fastsætter Bødestraf for Overtrædelse af lovligt udstedte Anordninger, har de almindelige Domstole heri fundet Hjemmel for under Straffesagen at prøve den overtraadte Anordnings Lovlighed; men først fra omkring 1920 anerkendes i Domspraksis en almindelig Adgang for de almindelige Domstole til præjudicielt at tilsidesætte Anordninger paa Grund af deres Ulovlighed. Conseil d'Etat har fra omkring 1870 præjudicielt prøvet Anordningers Lovlighed; men først fra 1907 har Conseil d'Etat tillagt sig en almindelig Beføjelse til at annullere en Anordning⁵⁾. I England er det anerkendt, at Delegationsanordninger er af lavere retlig Rang end Parlamentslove og derfor kan

førelse af en Rigsdagens (Folketingets) Ombudsmand, at Rigsdagen (Folketinget) bør have Adgang til bedre end hidtil at følge Forvaltningens Udnyttelse af Fuldmagtslove.

¹⁾ Det drejer sig om de saakaldte règlements d'administration publique og décrets en forme de règlements d'administration publique, se *Watine* S. 76, jfr. S. 39 ff.

²⁾ *Jellinek, Gesetz* S. 407 ff.

³⁾ Se vedr. Frankrig *Jellinek, Gesetz* S. 407 f.

⁴⁾ Jfr. *Carl Rasting, T. f. R.* 1934 S. 59 ff.

⁵⁾ Se nærmere *Alibert* S. 65 ff., *Esmein* II S. 80 ff. og *Jeze* I S. 378 ff.

tilsidesættes af Domstolene ¹⁾. I nogle Fuldmagtslove er det bestemt, at en i H. t. Loven udfærdiget Anordning »skal have samme Virkning som om den var givet ved denne Lov«, eller at Ministerens Stadfæstelse af Anordningen skal være »afgørende Bevis« for dens Overensstemmelse med Loven; men i alt Fald den førstnævnte Klausul antages ikke at udelukke Domstolene fra at prøve Anordningens Lovlighed. Det anerkendes imidlertid, at en Fuldmagtslov kan udelukke Domstolsprøvelse ²⁾.

Hos os følger det af Grl. § 63, hvorefter Domstolene er berettiget til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, at Domstolene kan udøve Legalitetskontrol med Anordningsmyndigheden ³⁾. Dette har fundet Sted i et stort Antal Domme, og Anordninger er i mange Tilfælde blevet tilsidesat ⁴⁾. Aldeles overvejende har det drejet sig om Anordningers materielle Lovlighed; men Domstolenes Kompetence udstrækker sig ogsaa til en Prøvelse af formelle Spørgsmaal, t. Eks. Kompetencemangler, Tilsidesættelse af Høringsforskrifter ⁵⁾ og Magtfordrejning ⁶⁾.

Domstolsprøvelsen vil i Regelen vedrøre Spørgsmaalet om Anordningens Gyldighed, og det er oftest under Straffesager imod Overtrædere af Anordningsbestemmelser, at dette Spørgsmaal kommer til at foreligge. Hvis Anordningen eller dog den overtraadte Bestemmelse findes at være ugyldig, frifindes den til-

¹⁾ Jfr. Ministers' Powers S. 20 f.

²⁾ Jfr. Ministers' Powers S. 40 f., 61 f., 65 og 67 samt *Wade and Phillips* S. 287 f. og 292 f.

³⁾ Saaledes allerede *I. E. Larsen* I. 3. S. 68, jfr. S. 168 f., og *Holck* I S. 285. U. 1884.208 H. indeholder ingenlunde, som *Poul Meyer* S. 240 synes at antage, nogen Reservation i saa Henseende. Den af *Poul Meyer* gengivne Udtalelse findes netop ikke i Højesteretsdommen, kun i den paaankede Dom, jfr. min Afhandling i N. a. T. 1927 S. 60 f. I U. 1937.347 paakender Retten endog en Paastand om, at en af Valutakontoret internt fastsat Norm for Fordeling af Importtilladelser var i Strid med gældende Retsregler.

⁴⁾ Se Fortegnelsen hos *Poul Meyer* S. 252 f.

⁵⁾ Jfr. U. 1898.54 H., der bl. a. vedrører Tilsidesættelse af en i Lodsloven indeholdt Høringsforskrift, som imidlertid kun antoges at være »instruktorisk«, og U. 1914.343 H., der tilsidesætter to Bekendtgørelser fra Indenrigsministeriet, fordi der ikke forelaa det ifølge Loven nødvendige Samtykke fra de faglige Organisationer af Arbejdsgivere i Kommunen til Bekendtgørelsernes Udstedelse.

⁶⁾ Jfr. U. 1928.675 H., 1929.452 H. og 1930. 876.

talte¹⁾). Gyldighedsspørgsmaalet kan endvidere komme til Paa- kendelse under en Straffesag mod den, der har overtraadt et i H. t. en Anordning givet Paabud eller Forbud. Hvis Anordnin- gen anses for ugyldig, frifindes ogsaa her den tiltalte²⁾).

Men Spørgsmaalet kan ogsaa komme til Afgørelse under en borgerlig Retssag. Det kan være, at det offentlige i Medfør af en Anordning rejser et individuelt Krav mod en sagsøgt, som frem- sætter den Indsigelse, at Anordningen er ugyldig. Faar han Med- hold heri, frifindes han³⁾. Og det kan tænkes, at en Anordnings- bestemmelse umiddelbart gøres gældende mod en sagsøgt, eller at en Borger som Sagsøger kræver Dom for, at en saadan Be- stemmelse er uforbindende for ham⁴⁾. Gyldighedsspørgsmaalet vil ogsaa i saadanne Tilfælde blive afgørende for Sagens Udfald.

Som ovenfor S. 557 berørt antages det i Frankrig, at Conseil d'Etat kan annullere en Anordning. Dette staar i Sammenhæng med den meget udstrakte Klageret i Tilfælde af Forvaltningens Magtoverskridelser (*recour pour excès de pouvoir*)⁵⁾; man har endog her karakteriseret Domstolskontrollen som »objektiv«⁶⁾. Efter dansk Retsopfattelse kan Domstolene ikke foretage en saa- dan Annullation; de kan kun i de enkelte Tilfælde undlade at bringe den ulovlige Anordning eller Anordningsbestemmelse til Anvendelse. Men Forskellen er ikke af større praktisk Betydning. Forvaltningsmyndighedernes Respekt for Domstolsafgørelser⁷⁾ fører til, at en Anordning, som er blevet underkendt ved Dom, ikke mere vil blive bragt i Anvendelse overfor Borgerne, som jo ogsaa i modsat Fald vil have al Opfordring til at lade det komme til en ny Domstolsafgørelse.

En ulovlig Anordning kan umiddelbart eller middelbart gen- nem retlige eller faktiske Foranstaltninger, der træffes i Medfør

¹⁾ Se t. Eks. U. 1914.343 H., 1915.113 H., 1916. 865, 1943.909.

²⁾ Se t. Eks. U. 1945.996.

³⁾ Jfr. U. 1880.84 H.

⁴⁾ Om Søgsmalsretten i saadanne Tilfælde, se Forvaltningsretten S. 608 f.

⁵⁾ Jfr. *Waline* S. 118 ff.

⁶⁾ Jfr. *Léon Duguît*, *Les transformation du droit public*, 1913, S. 187 ff.

⁷⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 42 med Note 3.

af Anordningen, blive skadevoldende. Spørgsmaalet om Anordningens Lovlighed vil da komme til at foreligge for Domstolene, naar skadelidte anlægger Erstatningssag.

b. *Bemyndigelseslovens Forhold til Grundloven.* Naar det som i dansk Retspraksis antages, at Domstolene kan paakende Spørgsmaal om Loves Overensstemmelse med Grundloven, maa det overvejes, om denne Domstolsprøvelse kan komme til at omfatte Fuldmagtslove.

Man har ment at kunne affærdige eller stærkt indskrænke Domstolenes Prøvelsesret under Devisen »Respekt for Folkestyret«¹⁾. Dette er i alt Fald ikke træffende, naar Talen er om Domstolsprøvelse af Fuldmagtslove. Hvor Prøvelsesretten paa dette Omraade kan tænkes udøvet, vil det ofte dreje sig om Fuldmagtslove, som kompromitterer Folkestyret. Den foran omtalte Tilblivelse af autoritære Forfatninger taler herom et tydeligt Sprog. Om Prøvelsesretten i saadanne Situationer vil blive effektiv, eller Midlet — som man har ment²⁾ — maa blive Generalstrejke og Maskinpistoler, er en anden Sag. Men det retlige Værn for Folkestyret turde være at foretrække.

Efter de foreliggende Domme maa det antages, at Højesteret kun vil tilsidesætte en Lov, naar den med nogenlunde Sikkerhed tør anses for grundlovstridig. Dette bliver af særlig Betydning m. H. t. Fuldmagtsloves Forhold til Grl. § 3, hvorefter den lovgivende Magt er hos Kongen og Folketinget i Forening; thi som tidligere udviklet sætter denne Grundlovsbestemmelse kun en højst ubestemt Grænse for Fuldmagtslove. Dette udelukker imidlertid ikke, at Grænsen klart kan være overskredet, og hvor dette er Tilfældet, maa Domstolene kunne skride ind.

Nogle foreliggende Domme synes ogsaa at forudsætte en saadan Prøvelsesret. U. 1916.1003 statuerer, at Lov om Regulering af Prisen paa Levnedsmidler og Varer Nr. 164 af 7. August 1914 hverken var stridende mod den dagældende Grl. § 2 eller § 82 (nu § 3 og § 73), og U. 1941.1076 H., at Lov om Bybefolkningens Forsyning med Mælk og Fløde Nr. 415 af 5. August 1940 ikke var stridende mod den dagældende Grl. § 2 (nu § 3)³⁾. Ingen af de to Love er tidsbegrænsede; men bortset herfra indeholder

¹⁾ *Ernst Andersen*, Sædvane S. 71 f.

²⁾ *Ernst Andersen*, Sædvane S. 53.

³⁾ Jfr. *Poul Meyer* S. 236 f.

Dommene ikke noget Bidrag til en nærmere Fastlæggelse af en grundlovmæssig Begrænsning af Fuldmagtslovgivningen.

Af større praktisk Betydning vil Domstolskontrollen kunne blive overfor en Fuldmagtslov, som maatte indeholde Bemyndigelse til Udstedelse af Anordninger vedr. et Anliggende, som ifølge Grundloven kun kan ordnes ved Lov, jfr. ovenfor S. 552, eller til Udstedelse af Anordninger, der er i Strid med specielle Grundlovsbestemmelser, jfr. ovenfor S. 553. Fuldmagtsloven vil her lettere kunne blive saa sikkert uforenelig med Grundloven, at Domstolene vil anse sig for beføjet til at tilsidesætte den.

KAPITEL XV

DOMSTOLE OG DOMSMYNDIGHED

A. Indledning.

Den kongelige Enevælde, som Grundloven bragte til Ophør, indbefattede, skønt det ikke specielt siges i Kongeloven, Doms-
magt¹⁾. Domstolene, herunder den i 1661 oprettede Højesteret, udøvede Kongens Domsmyndighed. Kongen havde det forfatningsmæssig i sin Magt at bestemme, hvorledes Sagerne i det enkelte Tilfælde skulde afgøres²⁾, ja endog at annullere og omgøre en afsagt Højesteretsdom. Efterhaanden, navnlig fra sidste Halvdel af det 18. Aarh., opnaaede Domstolene dog en reelt næsten selvstændig Stilling³⁾. Øvrighedshandlinger kunde de som Hovedregel ikke tage under Paakendelse, jfr. Magistratsinstruks af 28. August 1795.

Dette er den historiske Baggrund for Grundlovens Bestemmelser om Domstole og Domsmyndighed.

¹⁾ Vedr. Domstolene under Enevælden henvises til *S. Vedel*, Den Dansk-Norske Højesterets Historie under Enevælden fra 1661—1790, 1888, *Troels G. Jørgensen*, Danmark-Norges Højesteret 1790—1814, 1930, *samme*, Højesteret fra 1790 til Grundloven, 1950, *samme*, Strejflys over Enevældens Retsliv, 1949, *samme*, Højesteret og Øvrighedsmyndigheden i Bidrag til Højesterets Historie, 1939, *J. E. Larsen*, Samlede Skrifter I. 2, S. 320 ff.

²⁾ Jfr. Højesteretsinstruks af 7. December 1771 § 17, hvorefter Kongen, naar han er til Stede i Højesteret, vil sige, hvorledes Dommen skal forfattes. Bestemmelsen ophævedes ved Bek. af 21. Febr. 1850.

³⁾ Endnu i Rigsforsamlingen kunde dog Bregendahl, der var Lands-overretsassessor, udtale, at han kunde anføre flere Eksempler paa, at den udøvende Magt havde »troet sig berettiget til at dekretere Arrest tværtimod hvad den underordnede dømmende Magt har villet erkende«, Sp. 3178.

Grundlovsudkastet indeholdt Bestemmelser om Magtadskillelse, hvorved Domstolene opstilledes som en selvstændig Statsmagt ved Siden af Lovgivningsmagten og den udøvende Magt, om Dommernes Inamovibilitet, om Domstolenes Adgang til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, om Anholdelse og Fængsling samt om Rigsretten ¹⁾. Disse Bestemmelser fandt Grundlovskomiteen »paafaldende fattige i et Udkast, der selv har erkendt den dømmende Magt som en selvstændig Statsmagt«, og foreslog en Række yderligere Bestemmelser, nemlig en Paragraf om, at den dømmende Magts Udøvelse kun kan ordnes ved Lov, en Paragraf, der afskaffede den med visse Ejendomme forbundne dømmende Myndighed, en Bestemmelse om, at Dommere i deres Kald alene har at rette sig efter Loven, en Løfteparagraf om Retsplejens Adskillelse fra Forvaltningen og en Løfteparagraf om Indførelse af Nævninger. Disse Bestemmelser vedtoges med enkelte Ændringer af Rigsforsamlingen, som tilføjede en Løftebestemmelse om Indførelse af Offentlighed og Mundtlighed ved hele Retsplejen.

Naar alle disse Bestemmelser blev indsat i Grundloven, skyldtes det langt mere principielle statsteoretiske Overvejelser og udenlandske Forbilleder end Ønsker om at afhjælpe bestemte Mangler.

B. Den dømmende Magt er hos Domstolene.

1. *Domstolene som selvstændig Statsmagt.* For Grundlovsfædrene stod det som en Selvfølge, at Læren om Statsmagternes Adskillelse skulde finde Udtryk i Grundloven. Allerede i Monrads »Materiale til en Forfatning« opstilles i §§ 3—6 ²⁾ den Sondring mellem lovgivende, udøvende og dømmende Magt, som i mere sammentrængt Form findes i Regeringens Grundlovsudkast § 3, der uden Diskussion næsten ordret vedtoges af Rigsforsamlingen og indgik i Grundloven som § 2. Denne Grundlovsparagraf optoges uforandret i de senere Grundlove, se Grl. 1953 § 3.

Naar det i Grl. § 3 hedder, at den dømmende Magt er hos Domstolene, er disse i Paragraffens sproglige Udformning ganske sideordnet med Kongen og Folketinget som Indehavere af den lovgivende Magt og med Kongen som Indehaver af den udøvende Magt.

Dette svarer ikke til Domstolenes Indflydelse paa den retlige Samfundsudvikling. Vel er det ingenlunde saaledes, at Domsto-

¹⁾ Om Forarbejderne, se *Jens Møller*, Den danske Rigsdag I S. 84—87. Jfr. iøvrigt med det følgende Den danske Rigsdag V S. 479—87.

²⁾ Den fotografiske Gengivelse hos *Jens Møller*, Den danske Rigsdag I S. 64 indeholder disse Paragraffer.

lene blot i de enkelte Retssager udfinder et Resultat, som endtydigt følger af Loven sammenholdt med Sagens Faktum. Gennem Fortolkning og Afgørelser i helt ulovbestemte Tilfælde udøver Domstolene en selvstændig Indflydelse paa Retsudviklingen. En særlig Indflydelse i saa Henseende har Domstolene, hvor de underkender Loves Retsgyldighed, saafremt de, som det i alt Fald har været Tilfældet i U. S. A., herved lader sig lede af delvis politiske Synsmaader. Men en Indflydelse, som taaler Sammenligning med Lovgivningsmagtens og Regeringens, har de ikke.

Man har imidlertid ment, at det ogsaa udfra en principiel retlig Betragtning er urigtigt at opfatte Domstolene som sideordnet med Lovgivningsmagten. Baade den dømmende og den udøvende Magt er retligt underordnet Lovgivningsmagten, idet de gennemfører og konkretiserer, hvad der er bestemt ved Lov. Der bliver derfor ikke ved Forklaringen af Begreberne den dømmende og den udøvende Magt Spørgsmaal om en Grænse overfor Lovgivningsmagten eller om Kompetenceoverskridelser fra dennes Side overfor den dømmende eller den udøvende Magt. Hvis t. Eks. Lovgivningsmagten træffer Beslutning om Opførelse af en Skole eller bestemmer, at en Person, der er idømt Fængsel, skal sættes paa fri Fod, er det primære Vedtagelser, ikke Usurpation af udøvende og dømmende Magt¹⁾.

Hertil bemærkes, idet der om Forholdet mellem Lovgivningsmagt og udøvende Magt henvises til ovenfor S. 307 ff.: Naar Grl. § 3 sondrer mellem den lovgivende Magt, der er hos Kongen og Folketinget i Forening, og den dømmende Magt, der er hos Domstolene, er der herved forudsat en Forskel mellem de to Slags Statsfunktioner, og Forskellen kan ikke være den rent formelle: hvad Kongen og Folketinget i Forening gør, regnes for Lovgivning, hvad Domstolene gør, regnes for dømmende Magt. Dette vilde betyde, at der, bortset fra specielle Bestemmelser i Grundloven, vilde savnes enhver Angivelse af, hvad der henhører under hver af de to Slags Statsorganer, hvoraf Følgen vel maatte blive, at Lovgivningsmagten, bortset fra specielle Bestemmelser i Grundloven, kunde fastsætte en hvilken som helst Fordeling af Statsanliggender mellem p. d. e. S. Kongen og Folketinget og p. d. a. S. Domstolene, t. Eks. overlade Afgørelsen af Retstvister til Folketinget eller et Folketingsudvalg.

¹⁾ Jfr. Ross og Andersen S. 57 ff. og 165.

Det er rigtigt, at den dømmende Magt er Lovgivningsmagten underordnet, f. s. v. som Domstolene handler i H. t. Loven. Men heraf følger ikke, at Lovgivningsmagten frit, generelt eller i enkelte Tilfælde, kan tiltage sig de Funktioner, der udøves i H. t. Loven. Meningen med den i Grundloven opstillede Magtadskillelse er jo i første Række, at de tre Statsmagter skal kontrollere og begrænse hinanden, at »Magt skal standse Magt«, som det hedder hos Montesquieu, og derved den Magtkoncentration, som efter al Erfaring fører til Magtmisbrug ¹⁾, udelukkes.

I en Retsstat med Magtadskillelse er Forskellen mellem Fastsættelse af Retsregler og Retsanvendelse af afgørende Betydning. Den bærende Idé i et saadant Statsstyre er, at Retsudøvelsen sker paa Grundlag af forud givne og bekendtgjorte Love. Disse er generelt bindende for Domstolene, men det er disse, som bringer Loven til Anvendelse under de særlige for deres Virksomhed, delvis i selve Grundloven opstillede Garantier. Formaålet med en saadan Ordning er fra Frihedens Synspunkt, at Magten ikke skal falde med Døren ind i Huset. Borgerne skal vide, hvad de under de og de Forudsætninger, navnlig deres egne Handlinger og Undladelser, kan vente sig fra Domstolenes Side, og kunne indrette sig derefter. Naar det er blevet anset for stemmende med Grundloven, at en Person, som af Højesteret er blevet dømt til Fængsel, ved Lov fritages for Straffen ²⁾, lyder det taaleligt, fordi det er en Slags Benaadning ³⁾. Men lad os sætte, at en Lov idømmer en frifunden Straf eller Erstatning, fritager den, der er dømt til at opfylde en Kontrakt, for at opfylde Kontrakten, annullerer en Skilsmisdom, bestemmer, at et Ægteskab, som en Dom ikke har villet opløse, skal være opløst. Det forekommer klart, at noget saadan vilde være i Strid med Grundlovens § 3 ⁴⁾, der maa forstaas under Hensyntagen til den forfatningshistoriske Tradition, hvorefter den er fremgaaet.

¹⁾ Oversigter over Magtadskillelselærens Udviklingshistorie findes t. Eks. hos *Frede Castberg*, T. f. R. 1918 S. 243—96 og *Carl Schmitt* S. 126 ff.

²⁾ Jfr. *Ross og Andersen* S. 58 og om en Udtalelse af *Steincke* Den danske Rigsdag V S. 522.

³⁾ Jfr. Nordisk kriminalistisk årsbok 1946—47 S. 134 f.

⁴⁾ Saaledes ogsaa *Matzen* III S. 256, jfr. *Anschütz* S. 475: »Der Gesetzgeber darf sich nicht das Richteramt anmassen«. Anderledes *J. Nellenmann*, Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 146.

Nogen Lovgivningspraksis, som kan føre til, at Grl. § 3 saaledes forstaaet maa anses for en Retsantikvititet, foreligger ikke. Lovgivningsmagten har ikke indladt sig paa at omgøre Domme eller iøvrigt tiltaget sig Domsmyndighed. Vedr. et Lovforslag, der gik ud paa som Skærpelse af en Dom i H. t. Forræderiloven at fratage den dømte hans danske Indfødsret og paa Konfiskation af hans Ejendom, henviste Justitsministeren til, at den dømmende Magt er hos Domstolen. »Det vilde være stridende mod Grl. § 2 (nu § 3), hvis vi vilde give os til at ændre en Straffedom«¹⁾. Dette Standpunkt fik aldeles overvejende Tilslutning paa Rigsdagen²⁾.

Endnu skal blot bemærkes, at kunde der paa den ovenfor anførte Maade ved almindelig Lov gøres Indgreb i Domsmyndigheden, maatte det samme kunne ske ved foreløbig Lov, hvilket dog vel alle vilde tage Afstand fra.

Afgrænsningen af de Anliggender, som henhører under den dømmende Magt, er iøvrigt i vidt Omfang overladt til Lovgivningsmagtens Afgørelse.

2. *Domstolsordningen.* Hvad Domstolsordningen angaar, indeholder Grundlovens § 59, hvorefter Rigsretten bl. a. bestaar af Medlemmer af Rigets øverste Domstol, en Forudsætning om, at der findes en øverste Domstol. Denne Forudsætning har man anset for grundlovmæssig bindende³⁾; men dette kunde ikke være Tilfældet efter den i 1915 gjorte Tilføjelse til Bestemmelserne om Rigsretten, hvorefter disse Bestemmelser kunde ændres ved Lov, en Tilføjelse, som udgik i 1953. Ogsaa Grl. § 63, 2. Stk. og § 78, 4. Stk. forudsætter en Rigets øverste Domstol. At der er flere Instanser, kan maaske anses som forudsat i Grl. § 71, 4. Stk. Iøvrigt tilkommer det Lovgivningsmagten at fastsætte Domstolsorganisationen. Bestemmelserne om Dommeres Uafsættelighed forudsætter, at Dommerne har en embedsmæssig, normalt livsvarig Stilling. Denne Forudsætning udelukker dog ikke, at Lægmand uden at have en embedsmæssig Stilling kan medvirke i Retsplejen. Indenfor Strafferetsplejen⁴⁾ er saadan Med-

¹⁾ Se Raarb. 1947—48 S. 685—88, jfr. 1946—47 S. 653 f.

²⁾ Jfr. Rtid. 1947—48 F. Sp. 3617 ff.

³⁾ Jfr. *Berlin* II S. 315, *Roos* og *Andersen* S. 169.

⁴⁾ Om Nævninge- og Domsmandsinstitutionens Forhold til Grundloven, se *Hurwitz* S. 89 f. med Henvisninger.

virken paabudt ved Grl. § 65, 2. Stk. Indførelse af en almindelig Ordning, hvorefter Dommere er folkevalgte eller udnævnes paa Aaremaal, er derimod uforenelig med Grundloven.

De Krav, som Grundloven direkte eller forudsætningsvis stiller til Domstolsordningen, maa ses i Sammenhæng med Grundlovens Bestemmelse om, at den dømmende Magt er hos Domstolene; thi f. s. v. Lovgivningsmagten nærmere kan afgrænse de Anliggender, der skal henhøre under den dømmende Magt, staar den frit m. H. t. Ordningen af de Myndigheder, der faar overladt Afgørelsen af Sager, som ved en saadan Afgrænsning er blevet holdt udenfor eller vilde kunne holdes udenfor Domstolenes Sagomraade¹⁾. Medens en Lov t. Eks. ikke kan bestemme, at almindelige Straffesager eller kontraktlige Mellemværender skal paadømmes af Folkedomstole, staar Lovgivningsmagten frit m. H. t. Indretningen af Tjenestemandsdømstole til Paadømmelse af disciplinære Straffesager.

F. s. v. Anliggender ved særlige Bestemmelser i Grundloven er henført under Domstolenes Afgørelse, se §§ 63, 1. Stk., 64, 2. Pkt., 71, 3., 4. og 6. Stk., 72, 73, 3. Stk., 77, 1. Pkt., 78, 2.—4. Stk., er Lovgivningsmagten bundet ved de Krav, som Grundloven direkte eller forudsætningsvis stiller til den almindelige Domstolsordning. Det vilde t. Eks. ikke kunne bestemmes, at Sager om Ytringsfriheden, jfr. Grl. § 77, 1. Pkt., eller alle Sager om Overskridelse af Øvrighedsmyndighedens Grænser skal paadømmes af Dommere, som frit kan afskediges af Regeringen²⁾.

Ifølge Grl. § 61, 1. Pkt. kan den dømmende Magts Udøvelse kun ordnes ved Lov. Naar Grundlovsudkastets Bestemmelse om, at »den dømmende Magt er hos de anordnede Domstole«, af Rigsforsamlingen blev ændret til, »den dømmende Magt er hos Domstolene«, skete dette, fordi man mente, at Udtrykket »de anordnede Domstole« kunde fremkalde den urigtige Forestilling, at Domstole kunde anordnes uden Lovhjemmel³⁾. Ifølge

¹⁾ Jfr. U. 1938 B. S. 19 f.

²⁾ M. H. t. Spørgsmaalet om Grundlovens Krav til Domstole, som skal kunne afsætte Dommere, henvises til Diskussionen forud for Loven om den særlige Klageret, se *Troels G. Jørgensen*, U. 1937 B. S. 361 f., *Knud Jærner* S. 362 ff., *Poul Andersen* U. 1938 B. S. 17—23, Henvendelse fra Det juridiske Fakultet S. 221 f., *K. K. Steincke*, *Juristen* 1938 S. 1—24, *Carl Rasting* S. 25—30, *Troels G. Jørgensen* S. 181—98.

³⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1481 f.

Grundlovskomiteens Betænkning tilsigtede man ved den omhandlede Bestemmelse, at Domstole ikke skulde kunne oprettes, ophæves eller omdannes uden Lovgivningsmagtens Mellemkomst. Man vilde udelukke al Kabinetstjustits og tilkendegive, at ingen kan drages fra sit lovlige Værneting¹⁾.

Under de senere Forhandlinger blev det fremhævet, at Bestemmelsen ikke udelukkede Nedsættelse af Kommissionsdomstole (ekstraordinære Retter), naar der hertil var givet Hjemmel i en Lov, og at der tillige kunde nedsættes Kommissionsdomstole med Hjemmel i den af Ørsted foreslaaede Grundlovsparagraf om Bevillinger og Undtagelser fra Lovene, se Grl. § 25²⁾.

Det er klart, at naar der saaledes uanset Grl. § 61, 1. Pkt. kan gives Lovhjemmel for Nedsættelse af ekstraordinære Retter, svækkes herved i høj Grad Betydningen ikke blot af denne Grundlovsparagraf, men af hele den grundlovbestemte Domstols- og Dommerordning³⁾. I Erkendelse heraf blev det i Grl. 1953 § 61, 2. Pkt. bestemt, at Særdomstole med dømmende Myndighed ikke kan nedsættes. Ved Særdomstole forstaaes Domstole, der nedsættes til Paadømmelse af en eller flere allerede foreliggende Sager. Saadanne Domstole frembyder, som det siges i Motiverne⁴⁾, den Betænelighed, at Udpegningen af Dommere kan ske under Hensyntagen til deres Indstilling til den eller de Sager, hvori de skal dømme.

Den nævnte Grundlovsbestemmelse gælder baade i Forhold til Regeringen og i Forhold til Lovgivningsmagten. Særdomstole med dømmende Myndighed kan altsaa ikke nedsættes ved eller i H. t. Lov. Dette betyder for Straffesagers Vedkommende ikke nogen Forandring i Retsplejelovens Bestemmelser om ekstraordinære Retter; thi i H. t. Rpl. § 21, 2. Stk. skal Straffesagers Paadømmelse ske ved de ordinære Domstole. Men den efter Rpl. § 21 bestaaende Adgang til at anordne ekstraordinære Retter med dømmende Myndighed i borgerlige Sager er bortfaldet. Der kunde heller ikke længere beskikkes Skiftekommissarier med dømmende Myndighed i H. t. Rpl. § 667, 2. Stk. eller Ska-

¹⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1526.

²⁾ Se nærmere Den danske Rigsdag V. S. 483.

³⁾ Jfr. *Berlin* II S. 325 f. og *G. Svedstrup*, U. 1922 B. S. 251—55.

⁴⁾ Betænkning S. 39.

desforsikringslov Nr. 155 af 2. Maj 1934 § 55 eller ekstraordinære Retter i Landvæsenskommissionssager i H. t. Rpl. § 43, 5. Stk.; disse Bestemmelser er nu blevet ophævet¹⁾). Ogsaa Adgangen til at nedsætte Kommissioner til at dømme i gejstlige Sager i København, hvor der ikke findes Provsteretter²⁾, er bortfaldet. Derimod er den ved Rpl. § 21, 4. Stk. hjemlede Adgang til i blandede borgelig-gejstlige Sager at beskikke gejstlige Dommere i en foreliggende Sag formentlig ikke uforenelig med Grl. § 61, 2. Pkt.³⁾).

I ældre Tid er det med Henblik paa Grl. 1849 § 74 (nu § 61, 1. Pkt.) blevet anset for tvivlsomt, om Nedlæggelse af Retskredse samt Ændring af disses Grænser kun kan ske ved eller i H. t. Lov⁴⁾). Rpl. § 4, 1. Stk. fastlægger nu Omraaderne for vore to Landsretter og en Loven vedføjede Tavle, jfr. § 12, Underretternes Omraade. I dette kan der ifølge § 12 gøres Forandring ved kgl. Anordning. Til Oprettelse eller Nedlæggelse af Retskredse kræves Lov eller særlig Lovhjemmel.

Anliggender, som grundlovmæssig klart hører under Doms magten, maa i alle Instanser undergives Myndigheder, der opfylder de Krav, som Grundloven udtrykkelig eller forudsætningsvis stiller til Domstolsordningen. Det kan ikke ved Lov bestemmes, at alle Retstvister eller t. Eks. saadanne, der udspringer af Kontraktforhold, og hvis Genstand ligger under en vis Værdi, i første Instans afgøres af en Forvaltningsmyndighed, hvis Afgørelse kan indbringes for en Domstol. Særlig klart er dette, naar Anliggendet ifølge særlige Grundlovsbestemmelser hører under Domstolene. Afgørelsen af, om en Person skal fængsles, jfr. Grl. § 71, eller af Ansvar for Overtrædelse af Begrænsninger i Ytringsfriheden, jfr. Grl. § 77, 1. Pkt., kan ikke henlægges til en administrativ Myndighed under Rekurs til en Domstol. Det samme maa gælde om Afsættelse af Dommere,

¹⁾ Se Lov Nr. 173 af 11. Juni 1954 § 1 Til § 43 og Til § 667 samt § 2.

²⁾ Jfr. *Matzen og Timm* S. 240.

³⁾ I Folketingsudvalgets Betænkning, Rtid. 1952—53 B. Sp. 370 siges det, at den omhandlede Bestemmelse er til Hinder for en vilkaarlig Henlæggelse af Grupper af fremtidige Retssager til Særdomstole. Der menes vel Specialdomstole.

Om Rigsdagens kritiske Stilling overfor ekstraordinære Retter, se Den danske Rigsdag V. S. 489—95.

⁴⁾ Se Den danske Rigsdag V. S. 488 f.

jfr. Grl. § 64. Hvis derfor den ved Lov Nr. 113 af 15. Marts 1939 oprettede Klageret, som nu, naar Talen er om disciplinær Forfølgning mod Dommere, bestaar af en Højesteretsdommer, en Landsdommer og en Underretsdommer, jfr. Rpl. § 1 a, 1. og 2. Stk., havde faaet en Sammensætning som efter det oprindelige Forslag, vilde dens Beføjelse til at afsætte Dommere, jfr. Rpl. § 49, 7. Stk., have været uforenelig med Grl. § 64, selvom Afgørelsen kunde indankes for Højesteret¹⁾. At en af den ekstraordinære Tjenestemandsdømstol afsagt Kendelse om Afsættelse af en Dommer, jfr. Lov Nr. 324 af 7. Juli 1945 § 4, 6. Stk., kan indbringes for Højesteret, kan heller ikke gøre Afsættelsen forenelig med Grl. § 64; thi Tjenestemandsdømstolen opfylder formentlig ikke de Dømstolskrav, som er forudsat i Grl. § 64²⁾.

3. *Domsmagtens Sagomraade*. Som ovenfor nævnt har Lovgivningsmagten en betydelig, men ikke ubegrænset Frihed til at bestemme, hvilke Anliggender der skal henhøre under Dømstolene.

En Begrænsning af Lovgivningsmagtens Frihed i denne Henseende følger af nogle Grundlovsbestemmelser, som henlægger visse Anliggender under Dømstolenes Afgørelser. Ifølge Grl. § 71 kan Fængsling kun bestemmes ved Dømmerkendelse, og ifølge § 77 kan Ytringsfrihedsansvaret kun gøres gældende for Dømstolene. Ifølge Grl. §§ 64 og 72 er det som Hovedregel kun Dømstolene, der henholdsvis kan afsætte Dommere og træffe Bestemmelse om Husundersøgelse m. v. Ifølge Grl. § 63, 1. Stk. tilkommer det Dømstolene at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser; men det antages, at en Lov kan gøre Undtagelser herfra, og der kan i H. t. § 63, 2. Stk. indføres Forvaltningsdømstole. Grundlovmæssig sikret er Dømstolenes, eventuelt Forvaltningsdømstolenes, Prøvelsesret dog, f. s. v. Grænserne for Øvrighedsmyndigheden findes i selve Grundloven. Det kan t. Eks. ikke ved Lov bestemmes, at administrative Afgørelsers Overensstemmelse med Grl. §§ 67, 68 og 70 ikke kan efterprøves af Dømstolene³⁾. Om administrative Frihedsberø-

¹⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen*, *Juristen* 1938 S. 192 f. Anderledes *Carl Rasting* S. 27 f.

²⁾ U. 1949.557 H., jfr. 834 H., lægger m. H. t. Tjenestemandsdømstolens Beføjelse til at afsætte Dommere Vægt paa, at der var Anke til Højesteret.

³⁾ Jfr. *Forvaltningsretten* S. 579 f.

velser, Ekspropriation og Opløsning af Foreninger, se Grl. §§ 71, 6. Stk., 73, 3. Stk. samt 78, 3. og 4. Stk.

Rettigheder, som har Hjemmel i Grundloven, t. Eks. Valgret til Folketinget og Pensionskrav, f. s. v. de maa antages at nyde Beskyttelse i H. t. Grl. § 73¹⁾), kan ikke unddrages Domstolenes Competence.

Hvad der bortset fra saadanne Grundlovsbestemmelser grundlovmæssig henhører under Domstolene, er temmelig ubestemt; men Lovgivningsmagten kan dog ikke helt frit drage Grænsen, endsige indføre en Ordning, hvorefter der overhovedet ikke findes andre Domstolsanliggender end de i Grl. udtrykkelig nævnte.

Fra gammel Tid er det Afgørelsen af privatretlige Retstvister og Idømmelse af Straf, der udgør Kernen i Domstolenes Sagomraade, og som den konstitutionelle Magtadskillelse fortrinsvis har for Øje, naar den opstiller en dømmende Magt. Der bliver dog ogsaa her et Spillerum for Lovgivningsmagten²⁾).

Udenfor Privatrettens og Strafferettens Omraade er der næppe, bortset fra Grundlovsbestemmelser som de ovennævnte, nogen Begrænsning i Lovgivningsmagtens Adgang til at holde Anliggender udenfor den dømmende Magt. Gode Grunde kan tale for, at t. Eks. Tjenestemænds Lønningskrav kan gøres gældende for Domstolene³⁾), og at Borgerne kan værge sig ved Domstolene mod Skatte- og Afgiftskrav; men Grundloven er ikke til Hinder for, at Lovgivningsmagten bestemmer noget andet.

C. Domstolenes Uafhængighed.

1. *Indledning.* At den dømmende Magt bør udøves paa Grundlag af gældende Ret, men iøvrigt i Uafhængighed af Lovgivningsmagten og den udøvende Magt, er en Følge af eller Bestanddel af Princippet om Magtadskillelse; thi der vilde ikke være nogen Magtadskillelse, hvis disse andre Statsmagter ved Befalinger til Domstolene kunde bestemme Udfaldet af Retssager. Dette er

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 162 ff.

²⁾ Om Lovene vedr. Husdyrvoldgift før den gældende Lov Nr. 94 af 15. Marts 1939, jfr. *Hurwitz*, Husdyr-Voldgift, 1942, S. 24 f., var forenelige med Grundloven, er tvivlsomt, jfr. *Berlin* II S. 323 Note 45, *Hurwitz*, Tvistemaal, 1941, S. 16 og *H. Munch-Petersen*, Den danske Retspleje I, 1923, S. 12 f.

³⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 248 ff.

imidlertid en doktrinær Betragtning, som ikke oplyser noget om den samfundsmæssige eller retlige Betydning af Princippet om Domstolenes Uafhængighed.

Dette Princip er i første Række en Garanti for Retssikkerheden, en Garanti for, at retlige Afgørelser træffes i Overensstemmelse med gældende Ret. Hvis Regeringen eller underordnede administrative Myndigheder kan øve Indflydelse paa Domstolsafgørelser, er det efter Erfaringens Vidnesbyrd sandsynligt, at disse, snarere end naar Afgørelsen træffes af uafhængige Dommere, vil faa et fra et Retssynspunkt vilkaarligt Udfald. Dette skyldes hovedsagelig to Grunde.

For det første er Regeringen et politisk, i Nutiden et partipolitisk Magtorgan, som vil være fristet til at lade politiske Hensyn være medbestemmende, ogsaa naar den skal tage Stilling til Retsspørgsmaal, hvorved maa erindres, at disse ofte giver Plads for stor Frihed i Afgørelsen. Denne Fare er mindst i almindelige privatretlige Sager, større i visse Straffesager og størst, naar det drejer sig om Domstolsafgørelser vedrørende Udøvelse af Forvaltningsmyndighed. Hvad dette sidste angaar, vil en Domstolskontrol jo være rentud meningsløs, hvis Domstolene ikke er uafhængige af Regeringen.

For det andet vil de processuelle Garantier i høj Grad tabe i Betydning, saafremt en Regeringsmyndighed, hvis Behandling af Sagen ikke er omgærdet med tilsvarende Garantier, kan øve Indflydelse paa Afgørelsen. Al den Tid og Grundighed, som Domstolene anvender ved Behandlingen af Retssager, vil delvis være spildt Ulejlighed.

Værdien af uafhængige Domstole maa altsaa afledes af Værdien af Retssikkerhed i Betydningen af Sikkerhed for, at gældende Ret opretholdes gennem Domstolenes Afgørelser, Værdien af, at Borgerne saa vidt muligt paa Forhaand kan vide, hvilke Domstolsreaktioner deres Handlinger og Undladelser vil medføre. Fornægter man denne Retssikkerhedsværdi, eller lader man den træde tilbage for Hensyn, som tillægges større Vægt, er der ingen væsentlig Begrundelse for, at Domstolene skal være uafhængige. Det er derfor forstaaeligt, at Domstolenes Uafhængighed kommer til kort i Revolutionstider og under et Statsstyre, som lader politisk Magt i stort og smaat gaa forud for Retssikkerhed.

Princippet om Domstolenes Uafhængighed tager først og fremmest Sigte paa Domstolenes Forhold til Regeringen; men dets ovenfor anførte Begrundelse har ogsaa Gyldighed i Forholdet til Folkerepræsentationen, saa sandt som en Adgang for denne til gennem Flertalsbeslutninger at øve Indflydelse paa Afgørelsen af de enkelte Retssager vilde være egnet til at fremkalde Retsusikkerhed.

Selvom det anerkendes, at hverken Regering eller Folkerepræsentation kan gribe ind i Domstolenes Behandling af Retssager, vil Domstolenes Uafhængighed være i Fare, hvis Dommerne maa befrygte Afskedigelse, Forflyttelse eller anden ugunstig Behandling af Regering eller Folkerepræsentation i Tilfælde af, at disse misbilliger deres Afgørelser. En vis personlig Uafhængighed for Dommere er en nødvendig Forudsætning for Domstolenes funktionelle Uafhængighed.

Som tidligere nævnt virkede Domstolene under Enevælden under en ret stor reel Uafhængighed af Regeringen¹⁾. I sidste Halvdel af det 18. Aarh. var navnlig Henrik Stampe en ivrig Talsmand for Domsmyndighedens Uafhængighed af Øvrighedsmyndigheden²⁾. Naar det da i 1848 af de fleste ansaas for en Selvfølge³⁾, at Domstolenes Uafhængighed skulde fastslaaes i Grundloven, skyldtes det mere en almindelig teoretisk Opfattelse og udenlandske Forbilleder end en praktisk, aktuel Nødvendighed⁴⁾.

Allerede Monrads Udkast indeholdt en Bestemmelse om, at en Dommer ikke kan afsættes uden ved Dom eller forflyttes mod sit eget Ønske. Hertil var føjet, at ingen, der har fyldt sit 65de Aar, kan vedblive at

¹⁾ Jfr. S. *Vedel*, Højesterets Historie under Enevælden, 1888, S. 249 f. og 284 ff.

²⁾ Stampe taler t. Eks. om, at »en Amtmand eller Stiftamtmand alle tider forløber sig, naar han enten vil give sig af med at rette en afsagt Dom, eller med at instruere eller befale en Dommer, hvorledes han skal dømme . . . «, *Erklæringer, Breve og Forestillinger* II S. 20. Se ogsaa t. Eks. III S. 4 f., 31, 117 og 448 f., IV S. 196.

³⁾ Om Orla Lehmanns Standpunkt, se *Jens Møller*, *Historisk Tidsskrift* 9. Række V. S. 482 Note 6 og *Den danske Rigsdag* I S. 84. »Det er en Selvfølge«, siger Grundlovskomiteen, »at Dommeren ej vilkaarligt skal kunne afsættes eller forflyttes«, *Rigsfors.* Sp. 1529.

⁴⁾ Selve Junigrundlovens Hovedforfatter *Monrad* fremhævede under Forhandlingerne om den reviderede Grundlov, at Domstolene ogsaa under Enevælden var uafhængige, se *Den danske Rigsdag* V. S. 497.

være Dommer ¹⁾). En tilsvarende Bestemmelse fandtes i Regeringens Ud-kast § 62, hvor imidlertid Bestemmelsen om gamle Dommere var saa-lydende: »Dog kan den Dommer, der har fyldt sit 70de Aar, afskediges, men uden Tab af Indtægter«. Grundlovskomiteen ændrede Paragraffen derhen, at Bestemmelsen om Afsættelse og Forflyttelse ikke skulde gælde, hvor en Omordning af Domstolene finder Sted, og Aldersgræn-sen blev det 65de Aar ²⁾). Dette blev Indholdet af Grl. 1849 § 78, 2. og 3. Pkt.

Under Forhandlingerne om den reviderede Grundlov var der hos Venstre (Bondevennerne) opstaaet en stærk Uvilje mod »Bureaukra-tiet«. Man vilde gøre Embedsmændene, Dommerne indbefattet, mere afhængige af Regering og Rigsdag. Et Udslag heraf var det, at der fra Venstres Side blev stillet Forslag om Ophævelse, undtagen for Højeste-rets Vedkommende, af Grundlovsbestemmelserne om Afsættelse og For-flyttelse af Dommere ³⁾). En saadan Ændring blev dog ikke gennem-ført, og Bestemmelserne i Grl. 1849 § 78, 2. og 3. Pkt. findes ordret i Grl. 1866 § 73, 2. og 3. Pkt., samt Grl. 1915 og 1920 § 71, 2. og 3. Pkt., se nedenfor om Grl. 1953 § 64, 2. og 3. Pkt.

Som ovenfor nævnt tilføjede Grundlovskomiteen en Bestemmelse om, at Dommerne i deres Kald alene har at rette sig efter Loven ⁴⁾). Ogsaa denne Bestemmelse genfindes i de senere Grundlove.

Ifølge Grl. 1849, 3. midlertidige Bestemmelse, skal Bestemmelsen om, at Dommere ikke kan afsættes uden ved Dom, ej heller forflyttes mod deres Ønske, ikke være anvendelig paa de Dommere, som tillige har ad-ministrative Forretninger. Denne Bestemmelse fandtes ogsaa i Grl. 1866 og Grl. 1915, men den bortfaldt ved Grl. 1920, efter at Retsplejeloven havde gennemført Retsplejens Adskillelse fra Forvaltningen.

2. *Den funktionelle Uafhængighed.* »Dommerne har i de-res Kald alene at rette sig efter Loven,« hedder det i Grl. § 64, 1. Pkt.

Meningen hermed er i første Række at fastslaa Domstolenes Selvstændighed overfor Regeringen. Denne har vigtige Beføjel-ser indenfor Justitsforvaltningen, idet den navnlig udnævner og afskediger Dommere, jfr. dog nedenfor under 3, og udøver et al-mindeligt Tilsyn med Domstolenes Virksomhed; men den er ved den nævnte Grundlovsbestemmelse udelukket fra at gribe ind i

¹⁾ Se Kriegers Dagbøger I S. 102.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 1553 f.

³⁾ Jfr. Den danske Rigsdag V. S. 495—98.

⁴⁾ Naar Grundlovskomiteen satte denne Bestemmelse foran Bestem-melsen om Afsættelse og Forflyttelse, var det fordi den mente, at det er Dommerens Afhængighed af Loven, der gør ham uafhængig af enhver anden Indflydelse, jfr. Rigsfors. Sp. 1530.

selve den dømmende Virksomhed, hvad enten denne bestaar i Afsigelse af endelige Domme og Kendelser, eller der er Tale om Procesdriften og Procesledelsen.

I Enkeltheder kan det være tvivlsomt, hvor langt den grundlovmæssige Uafhængighed rækker. Den maa omfatte Afgørelsen af Retsspørgsmaal vedr. Tinglysning, hvilken ikke hører til den egentlige Retspleje, jfr. Rpl. § 14, 1. Stk.; men under Tinglysningsdommeren som saadan hører ogsaa adskillig administrativ Virksomhed¹⁾, der ikke falder ind under den grundlovmæssige Uafhængighed. Det samme gælder naturligvis Spørgsmaal om Anskaffelse af Retslokaler, Inventar, Protokoller osv.

Det er først og fremmest Tilkendegivelser fra Regeringens Side om, hvorledes en konkret Retssag skal behandles og afgøres, der er uforbindende for Dommeren; det er saadanne Tilkendegivelser, som er farligst for Retssikkerheden. Men heller ikke generelle Udtalelser om, hvorledes en Lov skal forstaaes, er forbindende. Det samme gælder tilsvarende Udtalelser om en administrativ Retsforskrift, endog om de hidrører fra samme Myndighed som denne, t. Eks. hvis en Minister generelt fortolker en ministeriel Bekendtgørelse. De ministerielle Cirkulærer, som undertiden udsendes efter Udkomsten af en ny Lov og indeholder en Fortolkning af Loven, kan være bindende for underordnede Forvaltningsmyndigheder²⁾; men for Domstolene har de kun Betydning som en sagkyndig, uforbindende Vejledning, der kan sidestilles med videnskabelige Forfatteres Udtalelser om Lovfortolkningsspørgsmaal. Det tilsvarende gælder om en Ministers Udtalelser til underordnede Myndigheder vedr. konkrete Retsspørgsmaal, t. Eks. Handelsministeriets talrige Skrivelser vedr. næringsretlige Spørgsmaal³⁾.

Medens en Lov ikke kan bemyndige en Minister til at gribe konkret ind i Behandlingen og Afgørelsen af Retssager, er Grl. § 64, 1. Pkt. ikke til Hinder for, at en Lov giver en Minister Bemyndigelse til at fastsætte Retsregler, som er bindende for Domstolene og maaske kun vedrører Spørgsmaal, som kan komme til at foreligge for disse, t. Eks. en Bemyndigelse for en Minister til

¹⁾ Jfr. *Vinding Kruse*, *Ejendomsretten* II, 1951, S. 1128 f., *Knud Illum*, *Tinglysning*, 1950, S. 131 f.

²⁾ Jfr. *Forvaltningsretten* S. 45 ff.

³⁾ Jfr. *Næringsretten*, 1944, S. 37 f.

under ekstraordinære Forhold at give Bestemmelser, hvorefter Domstolene kan indrømme Betalingshenstand, jfr. Lov Nr. 179 af 20. August 1914, der dog selv indeholder saadanne Bestemmelser. De administrative Bestemmelser kan godt alene henvende sig til Domstolene, uden at de derfor bliver uforenelige med Grl. § 64, 1. Pkt. Men de maa under den gældende Ordning vedr. Loves Bekendtgørelse bekendtgøres i Lovtidende.

Domstolene er endvidere uafhængige af Folketinget.

Særlig klart er det, at der ikke ved Folketingsbeslutning kan gives Domstolene Paalæg vedr. Behandlingen og Afgørelsen af konkrete Retssager ¹⁾).

Folketingets Forhandlinger om et Lovforslag kan afgive vigtige Bidrag til Fortolkning af Loven og kan f. s. v. siges at have en vis forbindende Virkning for Domstolene; men Domstolene afgør, hvilken nærmere Betydning der kan tillægges saadanne Fortolkningsbidrag. Det er forekommet, at Rigsdagen har givet til Kende, hvorledes en bestaaende Lov skal forstaaes, t. Eks. under Udvalgsforhandlinger om Forlængelse af en Lov, som er ved at udløbe ²⁾). Det er vel ikke aldeles udelukket, at saadanne Udtalelser kan blive taget i Betragtning af Domstolene som Fortolkningsbidrag; men deres Betydning vil være langt mindre end Betydningen af Lovmotiver og andre Forarbejder.

Bortset fra saadanne mere eller mindre betydningsfulde Fortolkningsbidrag kan Folketinget hverken ved Beslutninger eller andre Tilkendegivelser gribe ind i Domstolenes Retsanvendelse.

Hvad ovenfor er anført om Folketinget, gælder ogsaa om Kongen og Folketinget i Forening, men det er her uden praktisk Betydning. Kun i Lovsform kan Kongen og Folketinget i Forening give saakaldte autentiske Fortolkninger ³⁾).

Naar det har fundet Udtryk i Grl. § 64, 1. Pkt., at Domstolene skal rette sig efter Loven, betyder Loven det samme som gældende Ret, altsaa ikke blot Retsregler, fastsat ved Lov i formel

¹⁾ I 1870—71 vedtog Folketinget, se Sp. 5942—77 og 6958—94, C. Sp. 862, paa Forslag af I. A. Hansen en Beslutning om, hvad det ansaa for gældende Ret m. H. t. et Spørgsmaal vedrørende Fæstetvangen. Fra alle Sider udtaltes det som en Selvfølge, at Beslutningen var uforbindende for Domstolene.

²⁾ Se Rttd. 1950—51 B. Sp. 13 ff., jfr. A. Sp. 3169 ff.

³⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 35 ff.

Forstand, men ogsaa Anordninger, ikke blot almindelig Lov, men ogsaa foreløbig Lov og Grundlov, ikke blot skreven Ret, men ogsaa uskreven. De særlige Spørgsmaal, som opstaar vedr. Forholdet mellem Anordning og Lov samt mellem Lov og Grundlov, er behandlet i anden Sammenhæng.

Ogsaa Beslutninger af Lovgivningsmagten, som ikke har et generelt Indhold og derfor kun i formel Forstand er Love, er bindende for Domstolene, t. Eks. Naturalisationer og Love, som angaar konkrete Tjenestemandsforhold. Hvis en Lov gør Indgreb i Domsmyndigheden, idet den bestemmer, hvorledes en konkret Retssag skal afgøres, jfr. ovenfor S. 563 ff., maa den tilsidesættes af Domstolene, saafremt det da anerkendes, at disse overhovedet kan prøve Loves Overensstemmelse med Grundloven.

Grundloven indeholder ingen Bestemmelser vedr. dens eller almindelige Loves Fortolkning¹⁾). Udfindelsen af gældende Ret er i det hele overladt til Domstolene og andre retsanvendende Myndigheder.

Grl. § 64, 1. Pkt. gælder ikke blot for Dommere i Tjenestemandsstillinger med juridisk Uddannelse, hvad enten de virker i Domstole med almindelig eller speciel Kompetence, herunder Rigsretten, men ogsaa for Domsmænd og Nævninger, for de for en vis Tid ved Udnævnelse eller Valg udpegede sø- eller handelskyndige Medlemmer ved Sø- og Handelsretten i København, Søretterne og Handelsretterne udenfor København og Landsretterne.

Derimod gælder Grl. § 64, 1. Stk. ikke for administrative Myndigheder; men disse har undertiden en noget tilsvarende, men ikke grundlovmæssig Uafhængighed, idet de ikke er undergivet Tjenestebefalinger²⁾).

3. *Den personlige Uafhængighed. a. Den personlige Uafhængigheds Begrundelse og Begrænsning.* Selvom Dommernes ovenfor skildrede funktionelle Uafhængighed ikke principielt er uforenelig med en Ordning, hvorefter Dommere ikke har andre Tjenestemandsvilkaar end de almindelige, er en særlig personlig Uafhængighed i Tjenestemandsforholdet i Regelen blevet anset for

¹⁾ Se derimod R. F. § 84.

²⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 49 f. og *Troels G. Jørgensen*, U. 1928 B. S. 242 f.

en nødvendig Forudsætning for, at den funktionelle Uafhængighed kan sætte sig igennem. Dette beror paa en Erkendelse af den menneskelige Ufuldkommenhed, hvorfra Dommere ikke er undtagne. Man har ment, at hvis en Dommer kan befrygte Afskedigelse, Forflyttelse eller anden ugunstig Behandling paa Grund af Domme, som mishager Regeringen, eller omvendt vente Forfremmelse, gode Biindtægter eller høje Ordensdekorationer som Belønning for Domme, der er Regeringen velbehagelige, kan der være Fare for, at han under Udøvelsen af sin Dommergerning lader sig paavirke af Udsigten til saadan Skade eller Fordel. Det kan ogsaa tænkes, at Regeringens Kompetence til at udnævne Dommere kan bringe den funktionelle Uafhængighed i Fare, idet en af Regeringen udnævnt Dommer som en Slags Erkendtlighed for den i Udnævnelsen liggende Begunstigelse skulde blive tilbøjelig til at være Regeringen følgagtig i sine Domme ¹⁾.

Hvor stor eller ringe Vægt der nu end kan tillægges saadanne Betragtninger, har man i Regelen ikke ved Bestemmelser i Lov eller Grundlov sikret Dommeres personlige Uafhængighed i alle de nævnte eller endnu flere Henseender. Grundloven indeholder kun Bestemmelser om Afsættelse (Afskedigelse) og Forflyttelse. Men da Regeringen som ovenfor nævnt paa mange andre Maader kan forbitre eller forsøde en Dommers Tilværelse, sikrer disse i og for sig vigtige Grundlovsbestemmelser kun Dommernes personlige Uafhængighed indenfor et snævert begrænset Omraade ²⁾. Alligevel medfører Uafsætteligheden utvivlsomt, at Dommerne føler sig i en anden Stilling overfor Regeringen end administrative Tjenestemænd. Uafsætteligheden betyder ogsaa meget for Befolkningens Tillid til Domstolene.

Grundloven antages ikke at være til Hinder for, at Dommerembeder i en vis Udstrækning holdes besat ved Konstitution,

¹⁾ Naar Dommere vælges for en vis Tid af Befolkningen eller Folkerepræsentationen, er der, som Erfaringen fra U. S. A. viser det, stor Fare for, at Dommerne, navnlig henimod Valgperiodens Slutning, lader sig paavirke af Ønsket om at opnaa Genvalg.

²⁾ Temmelig ringe Betydning synes *K. K. Steincke* at tillægge de omhandlede Grundlovsbestemmelser, se *Juristen* 1938 S. 17: »Er det i det hele taget ikke en slem Floskel og en demokratisk set uhyggelig Betragtningensmaade denne evige Snak om Dommernes Afhængighed af Regeringen, som i Forvejen er bestemmende om Avancement, Lønninger, Biindtægter, Dekorationer osv. . . .«

jfr. Rpl. §§ 44, 51 og 1043. Da Konstitution af en Dommer sker for en begrænset Tid, og den konstituerede til enhver Tid kan fjernes fra Embedet, udøves Dommergerningen her af Dommere, som ikke har den grundlovmæssige personlige Uafhængighed¹⁾).

b. *Afsættelse af Dommere*. Ifølge Grl. § 64, 2. Pkt. gælder den Hovedregel, at Dommere ikke kan afsættes uden ved Dom, ej heller forflyttes mod deres Ønske.

Hvad Afsættelse angaar, betrygges altsaa Dommernes Uafhængighed af Regeringen derved, at denne udelukkes fra at kunne afskedige Dommere, medens Kompetencen hertil henlægges til Domstolene. De materielle Betingelser, under hvilke Afsættelse kan finde Sted, opstilles ikke i Grundloven.

Man har naturligvis ved Grundlovens Givelse tænkt sig, at det var de almindelige Domstole, som skulde kunne afsætte Dommere, ikke en Specialdomstol, og Kompetencen til at afsætte Dommere kan i alt Fald kun henlægges til en saadan, hvis den i det væsentlige nyder samme Uafhængighed af Regeringen og i det hele frembyder samme Retsplejegarantier som de almindelige Domstole. Det var derfor med Føje, at det i 1937 fremsatte Lovforslag om Oprettelse af en særlig Appelret, der bl. a. skulde udøve Disciplinærmyndighed over Dommere, herunder kunne afsætte Dommere, blev gjort til Genstand for Kritik; thi denne Appelrets Medlemmer, hvoraf kun tre skulde være Dommere, skulde udnævnes paa Aaremaal, hvorved Regeringen blev i Stand til at udskifte Medlemmer, som den ikke syntes om²⁾). Under Lovforslagets Behandling blev det imidlertid paa forskellige Punkter ændret, bl. a. saaledes, at Retten, som nu blev kaldt den særlige Klageret, i Sager om disciplinær Forfølgning mod en Dommer alene skal bestaa af en Højesteretsdommer, en Landsdommer og en Underretsdommer, hvilke beskikkes for 10 Aar, ikke skal kunne afsættes uden ved Dom og ikke skal kunne genudnævnes, se Rpl. § 1 a, jfr. Lov Nr. 113 af 15. Marts 1939 § 1. Det bestemmes endvidere, at hvis Dommen lyder

¹⁾ I Tiden Løb har baade dette og en Række andre Spørgsmaal vedrørende Dommers personlige Uafhængighed ofte været Genstand for Drøftelser i Rigsdagen, se Den danske Rigsdag V. S. 498—515. Se ogsaa Erik Brüel, U. 1953 B. S. 233—52.

²⁾ Jfr. ovenfor S. 567 Note 2 og den danske Rigsdag V. S. 508—10.

paa Afsættelse¹⁾, eller der har været nedlagt Paastand herom, kan den indbringes for Højesteret efter Reglerne om Anke, se Rpl. § 49, 9. Stk., jfr. Lov Nr. 113 af 15. Marts 1939 § 9.

Uforeneligt med Grundloven er det formentligt, at Beføjelse til at afsætte Dommere blev tillagt den ved Lov Nr. 322 af 7. Juli 1945 oprettede Tjenestemandsdømstol, som er en Særdømstol. Højesteret har imidlertid godkendt Afsættelse af Dommere i H. t. den nævnte Lov, hovedsagelig med den Begrundelse, at Sager mod Dommere i deres Helhed er undergivet Højesterets Prøvelse. Et Mindretal lagde Vægt paa, at Tjenestemandsdømstolens Medlemmer maatte antages ikke at kunne afsættes uden ved Dom. Herved maa dog erindres, at den ene Dommer udpegedes af Dommerforeningen for den enkelte Sag²⁾.

Ved Suspension af en Dommer sker der en midlertidig Fjernelse af Dommeren fra hans Embedsforretninger. Det er derfor et Spørgsmaal, om Suspension ligesom Afsættelse kun kan ske ved Dom. Grl. § 64, 2. Pkt. taler kun om Afsættelse, og da Suspension er det mindre i Forhold til Afsættelse som det mere, tør det ikke antages, at Suspension af Dommere ifølge Grundloven kun kan ske ved Dom. Før Retsplejeloven var det ogsaa antaget, at Suspension kunde ske administrativt. Efter Rpl., men før Oprettelsen af den særlige Klageret, var det ganske vist Dommere, der traf Beslutning om Suspension, men det skete ikke ved Dom. Ifølge Rpl. § 50, jfr. Lov Nr. 113 af 15. Marts 1939 § 11, er det den særlige Klageret, der træffer Beslutning om Suspension.

c. *Dommerkaldets Livsvarighed.* I andre Lande er det undertiden udtrykkelig fastsat, at Dommerkaldet i sit normale Forløb er livsvarigt, t. Eks. i England og hvad angaar Unionsdømstole i U. S. A., se Unionsforfatningen Art. III, Sect. I, samt i Tyskland under Weimarforfatningen, se dennes Art. 104³⁾.

¹⁾ Efter den ved Lov Nr. 286 af 18. Juni 1951 § 1 foretagne Ændring af Strfl. § 79, kan Dommere ikke mere frakendes deres Embede under en Straffesag. Dette medfører, at den særlige Klagerets Kompetence til at afsætte Dommere kan blive af større Betydning, jfr. Rpl. § 49, 2. og 3. Stk.

²⁾ U. 1949.557 H. og 834 H., jfr. *J. L. Frost*. T. f. R. 1950 S. 424 ff. samt *Helge Hoff*, U 1943 B.S. 1 f., som aabenbart er godt tilfreds med Tjenestemandsdømstolen, ogsaa f. s. v. angaar Afsættelse af Dommere.

³⁾ En tilsvarende Bestemmelse findes ikke i den vesttyske Forbundsforfatning, se dennes Art. 97.

Grundloven indeholder ingen Bestemmelse om dette Spørgsmaal. Bestemmelsen om, at Dommere kun kan afsættes ved Dom, vilde imidlertid blive uden tilstrækkelig Betydning for Dommeres Uafhængighed, hvis det ved Lov kunde bestemmes, at Dommerembeder besættes paa Aaremaal, navnlig hvis Aaremaalet blev kort. Dommerne maatte i saa Fald nære Frygt for ikke at blive genudnævnt og vilde derved komme i en Afhængighed af Regeringen, som maaske endog vilde blive større, end om de kunde afskediges administrativt, idet der hver Gang, Tiden udløb, vilde frembyde sig en særlig Anledning for Regeringen til at tage Spørgsmaalet om deres Forbliven i Embedet op til Overvejelse.

Det tør derfor antages, at Grundloven bindende forudsætter Dommerkaldets normale Livsvarighed ¹⁾. Dette synes ogsaa forudsat i U.1935.1 H., i hvilken det hedder, at Grl. § 71, 2. Pkt. (nu § 64, 2. Pkt.) maa antages at aabne Plads for, at det ved Lov bestemmes, at Dommere ubetinget skal afgaa ved en bestemt Alder, naar Aldersgrænsen fastsættes saaledes, at Dommerne ved denne Alder ikke længer kan anses for fuldt egnede til at bestride deres Embedsforretninger. Det er her klart antaget, at en Aldersgrænse ikke kan sættes meget lavt, t. Eks. ved 50 Aars Alderen. Da nu en saadan lav Aldersgrænse nok p. G. af de hyppigere Dommerudnævnelser vilde give Regeringen en forøget Mulighed for at øve Indflydelse paa Dommerkorpsets Sammensætning, men dog ikke bringe Dommerne i en saadan Afhængighed som Udnævnelse paa Tid, maa det antages, at en Lov, hvorefter Dommerudnævnelser skulde ske paa Aaremaal, vilde blive anset for uforenelig med Grl. § 64, 2. Pkt.

d. *Forflyttelse af Dommere.* Ifølge Grl. § 64, 2. Pkt. er det dernæst en Hovedregel, at Dommere ikke kan forflyttes mod deres Ønske ²⁾. Der fastsættes ikke her som ved Bestemmelsen om Afsættelse af Dommere en særlig Domstolskompetence. Regelen indeholder en materiel Beskyttelse mod Forflyttelse. F. s. v. Forflyttelse kan finde Sted, er det Regeringen, som træffer Bestemmelse herom.

Naar det er blevet anset for nødvendigt at optage denne Be-

¹⁾ Jfr. *Berlin* II S. 322 f.

²⁾ Nedlæggelse af et Dommerembede maa anses for en Omordning af Domstolene, jfr. *Jmin.* Skr. 9. Marts 1852.

stemmelse i Grundloven, beror det paa, at en Adgang for Regeringen til at forflytte Dommere kan bringe disse i ligesaa stor Afhængighed af Regeringen som en Adgang for denne til at afskedige Dommere, endog henset til den almindelige Bestemmelse om Forflyttelse af visse Tjenestemænd i Grl. § 27, 3. Stk.

Det gør ikke efter Grl. § 64, 2. Pkt. nogen Forskel, om Forflyttelsen er til et bedre eller ringere, højere eller lavere Embede, om den er til et Dommerembede eller til et Embede indenfor Forvaltningen. Dommeren afgør i alle Tilfælde selv, bl. a. under Hensyn til sine individuelle Forhold, om han vil overtage et nyt Embede.

En Ændring af de under et Dommerembede hørende Tjenesteforretninger, herunder en Forøgelse af Retskredsens Omraade, kan være saa væsentlig, at den maa sidestilles med Forflyttelse. En saa vidtgaaende Ændring, der ingenlunde altid kan anses for en Omordning af Domstolene, kan derfor ikke indføres mod Dommerens Ønske¹⁾. Hvis Dommeren ved Ansættelsen er gaaet ind paa, at en bestemt angiven Ændring senere kan indføres, kan han formentlig ikke senere modsætte sig Ændringen; thi Forflyttelse er kun udelukket, naar den er mod Dommerens Ønske; men et almindeligt Forbehold ved Ansættelsen om, at Dommeren skal være forpligtet til at finde sig i Ændringer, er ikke tilstrækkeligt²⁾.

e. *Undtagelser fra Hovedreglerne om Afsættelse og Forflyttelse.* Ifølge Grl. § 64, 2. Pkt. gælder hverken Bestemmelsen om Afsættelse af Dommere eller Bestemmelsen om Forflyttelse af Dommere i Tilfælde, hvor en Omordning af Domstolene finder Sted³⁾.

I saa Fald kan Dommere altsaa afskediges administrativt og forflyttes mod deres Ønske, men det er klart, at dette gælder kun om Dommere, hvis Embedsforretninger er et Led i Omordningen.

Om Afskedigelse gælder da det samme som ved Afskedigelse af andre Tjenestemænd, jfr. Grl. § 27, 2. Stk., hvilke efter den gældende Ordning kan afskediges diskretionært. Der er saaledes ikke noget til Hinder for, at en Dommer, som der i og for

1) Jfr. U. 1923.821 H.

2) Spørgsmaalet er behandlet af C. Zahlmann, U. 1927 B. S. 182 f.

3) At der gøres Undtagelse fra begge Bestemmelser, er klart Meningen efter Grundlovskomiteens Betænkning, se Rigsfors. Sp. 1529 f.

sig er Brug for under den ny Domstolsordning, og som er ligesaa brugbar under denne som under den tidligere Ordning, afskediges af Grunde, som ikke staar i nogen Forbindelse med Omordningen, navnlig ogsaa p. G. af, at han anses for ikke helt egnet til Dommergerning. Om Forflyttelse gælder i de omhandlede Tilfælde Grl. § 27, 3. Stk., jfr. T. L. § 59.

En meget omfattende Omordning af Domstolene fandt Sted ved Gennemførelsen af Rpl., som indeholder en Række Bestemmelser om, at Dommere »er pligtige at modtage Beskikkelse« i nærmere angivne ny Embeder, se §§ 1027 og 1028. F. s. v. der herved efter den almindelige Tjenestemandsret forelaa en Forflyttelse, maatte Dommeren i Stedet for Overtagelse af det ny Embede kunne forlange sig afskediget med Pension, jfr. Grl. 1915 og 1920 § 17, 3. Stk.

En Lov kan ikke omgaa Grundlovens Bestemmelser om Afsættelse og Forflyttelse af Dommere ved at bestemme en »Omordning« af Domstolene, som alene har til Formaal at faa en Dommer afskediget eller forflyttet, t. Eks. nedlægge et Dommerembede, som straks efter genoprettes og besættes med en ny Dommer¹⁾).

Fra Bestemmelsen om, at Dommere kun kan afsættes ved Dom, gælder endnu en Undtagelse, idet den Dommer, der har fyldt sit 65. Aar, ifølge Grl. § 64, 3. Pkt. kan afskediges, men uden Tab af Indtægter indtil det Tidspunkt, til hvilket han skulde være afskediget paa Grund af Alder. Bestemmelsen taler ikke om Forflyttelse, se derimod ovenfor om § 64, 2. Pkt.; men der er ikke noget i Vejen for, at en ældre Dommer faar Valget mellem Afskedigelse i H. t. § 64, 3. Pkt. og Overtagelse af et andet, for ham mere overkommeligt Embede. Efter Sammenhængen er det klart, at det er en administrativ Afskedigelsesret, som haves for Øje. Der er intet til Hinder for, at Afskedigelse finder Sted af Grunde, som ikke har noget med Alderen at gøre, f. Eks. almindelig Uegnethed eller Sløseri, som ikke er værre end i de yngre Aar.

Bestemmelsen er kun en Begrænsning i Dommernes grundlovsikrede Inamovibilitet; den giver ikke Regeringen en grundlovsikret Afskedigelsesbeføjelse. En Lov kan derfor godt bestemme, at ogsaa Dommere, der har fyldt 65 Aar, kun kan afsættes ved Dom.

¹⁾ Jfr. *Berlin* II S. 319 og Forvaltningsretten S. 368.

Bestemmelsen om Indtægtssikring gælder, selvom der ved den administrative Afskedigelse foreligger Afskedigelsesgrunde, som, hvis Afsættelse fandt Sted ved Dom, vilde medføre, at Dommeren ikke fik Krav paa Pension, jfr. Rpl. § 49, 7. Stk. Hvis saadanne Afskedigelsesgrunde foreligger, vil det derfor være rigtigst, at Afsættelse sker ved Dom i en Retssag, under hvilken det offentlige nedlægger Paastand paa Afsættelse uden Pension. En saadan Retssag er Grl. § 64, 3. Pkt. ikke til Hinder for. Men Domstolen maa m. H. t. selve Afsættelsesspørgsmaalet følge Paastanden, saaledes at kun Pensionsspørgsmaalet bliver den reelle Retstvist.

Hvad der nærmere skal forstaas ved Udtrykket »uden Tab af Indtægter«, kan i flere Henseender give Anledning til Tvivl¹⁾. Der tænkes naturligvis kun paa Indtægter af Dommerembedet, og det er Indtægterne ved Afskedigelsen, ikke de højere eller lavere Indtægter, som senere hen knyttes til Embedet, som er afgørende, jfr. Udtrykket »den ved Afskedigelsen oppebaarne Embedsindtægt« i Lov Nr. 193 af 20. Maj 1933 § 2 og T. L. 1931 § 54, 9. Stk. Dommeren maa have Krav paa Dækning ogsaa for de i Lovb. Nr. 100 af 23. April 1929 § 14, 2. Stk. omhandlede Bekræftelsesvederlag, der for nogle Embeders Vedkommende udgør et betydeligt Beløb. Indtægtssikringen gælder kun »indtil det Tidspunkt, til hvilket han skulde være afskediget paa Grund af Alder«, d. v. s. 70 Aars Alderen, jfr. T. L. § 53, 2. Stk. Denne Tidsbegrænsning blev indsat ved Grundlovsændringen i 1953, fordi det kunde være tvivlsomt, om Dommeren ikke efter den tidligere Affattelse havde Krav paa Embedsindtægten ogsaa efter 70 Aars Alderen. I bekræftende Fald vilde han jo, noget urimeligt, blive bedre stillet, end om han var forblevet i Embedet indtil denne Alder. Tiden mellem Afskedigelsen og den ovennævnte Pensionsalder maa medregnes ved Fastsættelsen af Pensionsalderen²⁾.

f. *Aldersgrænseloven*. Adgangen til at afskedige ældre Dommere blev en Tid lang benyttet med stor Lemfældighed. I nogle Tilfælde er Dommere forblevet i deres Embede op i den høje Alderdom og uanset en ikke ringe Skrøbelighed. Endvidere er Grundlovens Bestemmelse om Afskedigelse af Dommere, der har fyldt deres 65 Aar, blevet praktiseret saaledes, at gamle Dommere i Højesteret og Overretterne blev afskediget uden Tab af

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 226 Note 4.

²⁾ Jfr. Rttd. 1952—53 B Sp. 370.

Indtægter, selvom de i Virkeligheden ønskede at blive afskediget. Begge Dele blev medvirkende til, at Spørgsmaalet om Indførelse af en almindelig Aldersgrænse for Dommere toges op til Drøftelse ¹⁾).

Endnu i T. L. 1919 § 53 var dog Dommere undtaget fra den almindelige Bestemmelse om en 70 Aars Grænse for Tjenestemænd, og det samme var Tilfældet i T. L. 1927 § 54 og 1931 § 53. Ved Lov Nr. 193 af 20. Maj 1933 § 1 blev dette ændret, idet der i T. L. § 53 indsattes en saalydende Bestemmelse: »Dommere skal afskediges med Pension efter denne Lov fra Udgangen af den Maaned, hvori de fylder 70 Aar«, se nu T. L. 1946 § 53, 2. Stk., jfr. § 428 .

Bestemmelsen adskiller sig fra den om almindelige Tjenestemænd gældende Regel derved, at den ikke er modtagelig for Undtagelser. Det vilde ogsaa være uforeneligt med Grl. § 64, 3. Pkt., om Regeringen individuelt kunde bestemme, hvorvidt en ældre Dommer kan forblive i Embedet eller han skal afskediges med sædvanlig Pension; thi ifølge denne Grundlovsbestemmelse kan saadanne individuelle Afskedigelser kun ske uden Tab af Indtægter.

Det blev imidlertid forud for Gennemførelsen af den omhandlede Lov hævdet, at ogsaa en Bestemmelse som den, der ophøjedes til Lov, var grundlovstridig. Begrundelsen for denne Opfattelse gik i Hovedsagen ud paa, at Grundloven udtømmende angiver Muligheden for Afskedigelse uden Dom af Dommere over 65 Aar. Dette er formentlig kun rigtigt, f. s. v. angaar individuelle Afskedigelser, ikke naar Talen er om en ufravigelig Aldersgrænse, der ikke bringer Dommerne i det Afhængighedsforhold til Regeringen, som Grundloven har villet udelukke. Ej heller kunde en saadan Aldersgrænse komme i Strid med Grundlovens Forudsætning om Dommerkaldets Livsvarighed, naar Aldersgrænsen sattes saa højt, at den kunde anses for en Egnethedsgrænse ²⁾). Loven blev da ogsaa af Højesteret anset for forenelig med Grundloven ³⁾).

¹⁾ Jfr. Den danske Rigsdag V. S. 503—06.

²⁾ *G. Svedstrup* og *Poul Andersen* hævdede den Opfattelse, at en Lovbestemmelse som den omhandlede var forenelig med Grundloven, se U. 1929 B. S. 313—18 og 1930 B. S. 181—85 samt 288 f., medens *R. Gram*, *Knud Berlin* og *J. Knox* var af den modsatte Mening, se U. 1930 B. S. 137—39, 221 f., 223—28 og U. 1933 B. S. 38—46.

³⁾ U. 1935.1 H., som ogsaa godkendte, at Afskedigelserne var sket ved kgl. Resolution. Jfr. *Troels G. Jørgensen*, T. f. R. 1935 S. 335—38, 18 Aar

Loven indeholdt visse Overgangsbestemmelser, og for Dommere i de højeste og højere Dommerstillinger, der afskedigedes i H. t. Aldersgrænsebestemmelsen, skulde Pensionen udgøre den ved Afskedigelsen oppebaarne Embedsindtægt, se nærmere §§ 2 og 3 og nu T. L. § 428.

D. Grundlovens Løfteparagraffer vedr. Retsplejen.

Ifølge Grl. 1849 § 76 bliver Retsplejen at adskille fra Forvaltningen efter de Regler, der fastsættes ved Lov, og ifølge § 79, 1. Stk. skal Offentlighed og Mundtlighed saa snart og saa vidt som muligt gennemføres ved hele Retsplejen. Disse Bestemmelser gættogtes i Grl. 1866 § 71 og § 74, 1. Stk., Grl. 1915 og 1920 § 69 og § 72, 1. Stk., altsaa efter at Adskillelsen samt Mundtlighed og Offentlighed maatte anses for gennemført ved Retsplejeloven. Her-til er der imidlertid taget Hensyn ved Affattelsen af de tilsvarende Bestemmelser i Grl. 1953. I § 62 hedder det, at Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra Forvaltningen, samt at Regler herom fastsættes ved Lov. Ifølge § 65, 1. Stk. gennemføres i Retsplejen Offentlighed og Mundtlighed i videst muligt Omfang.

Endvidere skulde ifølge Grl. 1849 § 79, 2. Stk. Nævninger indføres i Misgerningssager og i Sager, der rejser sig af politiske Lovovertrædelser. Dette gentages i Grl. 1866 § 74, 2. Stk. samt Grl. 1915 og 1920 § 72, 2. Stk., altsaa efter at Nævninger var indført ved Retsplejeloven. At man senere i vidt Omfang afskaffede Nævningers Medvirken i Straffesager og i Stedet indførte Doms-mænd, kunde formentlig ikke anses for grundlovstridigt¹⁾. Grl. 1953 § 65, 2. Stk. er saalydende: »I Strafferetsplejen skal Læg-mænd medvirke. Det fastsættes ved Lov, i hvilke Sager og under hvilke Former denne Medvirken skal finde Sted, herunder i hvilke Sager Nævninger skal medvirke«. Det maa herved anses for bindende forudsat, at Nævninger i et vist Omfang skal medvirke i Strafferetsplejen²⁾.

af Højesterets Historie, 1947, S. 100 og 109—113, U. 1953 B. S. 325 f., *Erik Brüel*, U. 1953 B. S. 249 f.

¹⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 89 f. med Henvisninger samt *Ernst Andersen*, *Sædvane* S. 46 ff.

²⁾ Jfr. *Betænkning* S. 39, jfr. *F. Lucas*, *Juristen* 1953 S. 71 ff.

KAPITEL XVI

FRIHEDSRETTIGHEDERNE

I. INDLEDNING

1. *Grundlovens Bestemmelser om Frihedsrettigheder.* Den danske Grundlov indeholder mange Bestemmelser, som ikke er af egentlig forfatningsretligt Indhold, idet de ikke vedrører de øverste Statsorganers Konstituering og Virksomhed. Det drejer sig dels om nogle Løfteparagraffer, der opstiller et Program for Lovgivningsmagten, dels om de saakaldte Frihedsrettigheder, ogsaa kaldet Menneskerettigheder eller Menneske- og Borgerrrettigheder.

Disse Bestemmelser om Frihedsrettighederne eller Menneskerettighederne er ikke en Opfindelse af Grundlovsfædrene fra 1849, men en Efterligning af udenlandske Forbilleder. De blev dog ingenlunde optaget i Grundloven som døde Bogstaver, som en ydre Pynt, der nu engang efter Tidens Mode hørte til en Grundlov. Det er næppe sandsynligt, at den politiske og folkelige Udvikling vilde have formet sig stort anderledes, end Tilfældet blev, hvis Bestemmelserne om Frihedsrettighederne ikke var blevet optaget i Grundloven af 1849. Hovedsagen var i denne Henseende Indførelsen af et Folkestyre gennem en folkevalgt Rigsdag og ansvarlige Ministre. Men Kravet om grundlovshjemlede Frihedsrettigheder: Religionsfrihed, Ytringsfrihed, Foreningsfrihed, Forsamlingsfrihed o. s. v. var ligesaa stærkt som Kravet om et Folkestyre.

2. *Den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrrettighederne.* Det historiske Forbillede for de Bestemmelser om Frihedsrettigheder, som fandt Optagelse i de franske Revolutionsforfatninger og de fleste europæiske Forfatninger fra det 19. Aarhundrede, var den franske Erklæring om Menneske- og Borger-

rettighederne af 26. August 1789¹⁾. Hvad var da den praktiske og idémæssige Baggrund for Erklæringen af 1789? Var den en original fransk Frembringelse, eller har andre tilsvarende Erklæringer tjent som Forbilleder? Herom foreligger der en omfattende Litteratur, og Opfattelserne afviger paa en Række Punkter fra hinanden.

Det er *Georg Jellinek*, som først mere indgaaende har undersøgt disse Spørgsmaal i sit Skrift: »Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte«, hvoraf 1. Udgave udkom i 1895.

Tidligere antog man i Almindelighed, at det var Rousseau's »Contrat social«, der havde givet Stødet til Erklæringen af 1789. Herimod anfører Jellinek afgørende Grunde. Ifølge Contrat social overgiver den enkelte sig fuldstændig med alle sine Rettigheder til Staten. Alt hvad han derefter faar af Rettigheder, faar han gennem Almenviljen, som den giver sig Udtryk i Loven. Endog Ejendomsretten faar han kun afledet af Loven; thi Samfundspagten gør Staten til Herre over Samfundsmedlemmernes Formuegoder. Tanken om oprindelige, medfødte Rettigheder, som Individet beholder i Staten, og som sætter en Grænse for Statsmagten, forkaster Rousseau udtrykkeligt. Religionsfriheden anses endog for statsfjendtlig. Et Stykke af Contrat social handler om »den borgerlige Religion«, hvis Trossætninger fastsættes af Staten. Uden at kunne forpligte nogen til at tro paa disse Trossætninger kan Staten udelukke de Personer fra Staten, som ikke tror paa dem.

Alt dette staar i den skarpeste Modstrid med Forestillingen om en Række medfødte, ufortabelige Menneskerettigheder, som udgør en Skranke for Statsmagten. Frihed er efter Rousseau borgerlig Frihed, Ret til at deltage i Statsstyret. Mennesket bliver gennem Samfundspagten til Statsborger, til »citoyen«.

Rettighedserklæringen vil derimod drage en evigt gyldig Grænse for Statsmagten overfor Individet, en Grænse, som er en Skranke for Lovgiveren. I den franske Forfatning af 3. September 1791 hedder det saaledes: Lovgivningsmagten kan ikke give Love, der krænker eller lægger Hindringer i Vejen for Udøvelsen af de naturlige og borgerlige Rettigheder, som er garanteret af Forfatningen.

¹⁾ Se *A. Aulard* og *B. Mirkine-Guetzevitch*, *Les Déclarations des Droits d'Homme*, Paris 1929.

Enkelte af den franske Rettighedserklærings Udtalelser svarer til nogle Sætninger i den nordamerikanske Uafhængighedserklæring af 1776; men langt større Lighed er der som udførligt paavist af Jellinek mellem den franske Rettighedserklæring og de Rettighedserklæringer, som de nordamerikanske Enkeltstater satte i Spidsen for deres Forfatninger. Den første af disse var Virginias Forfatning af 12. Juni 1776. Det er da disse nordamerikanske Rettighedserklæringer, som efter Jellineks Mening har været Forbilledet for den franske Erklæring af 1789. De nordamerikanske Rettighedserklæringer var vel bekendt i Frankrig før 1789. Lafayette, der var den første, som i Nationalforsamlingen fremsatte Forslag til en Rettighedserklæring, nævnte ganske vist intet om, at han havde benyttet de amerikanske Rettighedserklæringer som Forbillede; men det er givet, at han, der paa amerikansk Side havde deltaget i Frihedskrigen, kendte og beundrede de amerikanske Rettighedserklæringer, hvis Principer han i Amerika satte sig for at realisere i Frankrig.

Den Jellinekske Teori er imidlertid ingenlunde ubestridt. Med størst Udførlighed er den blevet imødegaaet af *Wilhelm Rees* i »Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789«, udkommet i 1912. Paa Grundlag af en meget omfattende Undersøgelse bl. a. af de Valgbreve, »cahiers«, som blev udfærdiget ved Valgene til Generalstænderne, den franske Brochurelitteratur fra Aarene før 1789, Forhandlingerne i Nationalforsamlingen og de mange Forslag i Nationalforsamlingen til en Rettighedserklæring, kommer Rees til det Resultat, at den franske Rettighedserklæring ikke i første Række er en Efterligning af de nordamerikanske Rettighedserklæringer, der kun mere i Almindelighed har virket befordrende paa Udviklingen i Frankrig. Den franske Erklærings Tilblivelse har et specielt fransk Grundlag: Naturretten og den almindelige Filosofi, Fysiokraternes Krav om økonomisk Frihed og de i Frankrig bestaaende Samfundstilstande.

Givet er det, at de amerikanske Rettighedserklæringer i alt Fald har haft meget stor Betydning for Tilblivelsen af den franske Erklæring. Men dette beror naturligvis paa, at der i Frankrig var Jordbund for en tilsvarende Erklæring.

3. *De nordamerikanske Rettighedserklæringer.* Under alle Omstændigheder er de amerikanske Rettighedserklæringer et saa betydningsfuldt Led i Menneskerettighedernes Historie, at der

er Grund til at se lidt nærmere paa disse Erklæringsers Tilblivelse og Indhold.

Før den franske Revolution havde 11 af de 13 Kolonier, som oprindeligt dannede Unionen, givet sig Forfatninger, først af alle Virginia, hvis Forfatning blev indledet med en højtidelig Rettighedserklæring, en »Bill of Rights«. Denne Erklæring blev forbillig for de andre Kolonier.

De amerikanske Erklæringsers Benævnelse: »Bill of Rights« og i stort Omfang deres Indhold stammer fra England, Koloniernes Moderland, især Magna Carta 1215, Petition of Rights 1628, Habeas Corpus Act 1679 og Bill of Rights 1689. Men de amerikanske Rettighedserklæringer adskiller sig dog væsentligt fra disse engelske Forbilleder.

De engelske Rettighedserklæringer opfattedes ikke i England som ny Retsdannelser, men væsentligt som Stadfæstelse af Rettigheder, der fra gammel Tid tilkom Folket, af Landets gamle, nedarvede Ret. Heller ikke de amerikanske Rettighedserklæringer vilde skabe ny Ret, men de havde et andet Grundlag end de engelske. Grundlaget er den naturretlige Opfattelse, hvorefter der eksisterer en uforanderlig, for alle Mennesker gældende Ret, som udspringer af selve den menneskelige Fornuft. I Virginias Erklæring af 12. Juni 1776 tales der saaledes om, at »alle Mennesker af Naturen er lige fri og uafhængige og har visse medfødte Rettigheder, som de ikke, naar de indtræder i Samfundet, ved nogen Overenskomst kan berøve eller unddrage deres Efterkommere, nemlig Besiddelsen af Liv og Frihed, med Mulighed for at erhverve og have Ejendom samt efterstræbe Lykke og Sikkerhed.«

Til denne Forskel mellem de engelske og de amerikanske Rettighedserklæringer i Henseende til deres Kilde eller Begrundelse svarer en anden Forskel, som nu skal omtales.

De engelske Rettighedserklæringer kan ganske som alle andre Love, herunder Forfatningslove, ændres ved en almindelig Parlamentsbeslutning, der stadfæstes af Kongen. Helt anderledes i Amerika. Naar de amerikanske Rettighedserklæringer fremtraadte som forankret i den menneskelige Fornuft, blev det en Følge heraf, at de ikke kunde ændres eller ophæves ved en Lov. Saaledes forholder det sig ogsaa efter positiv amerikansk Ret. Rettighedserklæringerne er et Led af Forfatningerne, og disse kan ikke ændres ved en almindelig Lov.

I England er end ikke Religionsfriheden blevet opfattet som en Menneskeret, der sætter en Grænse for Lovgivningsmagten. Kun een Gang har der været gjort et Forsøg paa at give Religionsfriheden en saadan retlig Stilling, nemlig ved det ejendommelige Forfatningsudkast, som under Navn af »Agreement of the People« blev forelagt den Cromwellske Hær paa et Officersmøde i Putney Kirke den 28. Oktober 1647¹⁾. I dette Udkast hedder det under en Opregning af Anliggender, som ikke skal være undergivet Parlamentets Lovgivningsmagt, at »hvad der angaar Religionen og Gudsdyrkelsen betros ikke af os til nogen menneskelig Magt, fordi vi ikke i saa Henseende uden at begaa en forsættelig Synd kan opgive et Gran af, hvad der efter vor Overbevisning er Guds Mening«.

I de nordamerikanske Kolonier var Religionsfriheden den Menneskeret, som først vandt Anerkendelse, hvilket naturligvis bidrog til, at Menneskerettighederne i det hele blev opfattet som medfødte, umistelige Rettigheder. »Pilgrimsfædrene«, som i 1620 ombord paa »Mayflower« drog over Atlanterhavet og før de gik i Land underskrev et Dokument, hvori de erklærede at ville grundlægge en Koloni til Guds Ære, til Udbredelse af den kristne Tro og til Kongens og Fædrelandets Ære, var puritanske Kristne, »Brownister«, der forlod England for at unddrage sig de Forfølgelser, de paa Grund af deres Tro var udsat for i England. Ogsaa senere Kolonister søgte i Amerika et religiøst Fristed. Ofte udviste Kolonisterne, trods de Forfølgelser, de selv havde været udsat for, i deres ny Land stor religiøs Ufordragelighed, især overfor Katolikker. Men Roger Williams forkyndte Religionsfrihed, ikke blot for Kristne, men ogsaa for Jøder, Tyrker og Antikristne, og grundlagde i Rhode Island Kolonien Providence, hvor alle, der forfulgtes paa Grund af deres Tro, skulde kunne finde et Tilflugtssted. I en Overenskomst lovede Koloniens Grundlæggere Lydighed mod de af Flertallet vedtagne Love, men kun i borgerlige Sager. Religionen skulde overhovedet ikke være Genstand for Lovgivning.

4. *Rettighedserklæringernes Indhold.* Ser vi paa Indholdet af de franske og amerikanske Rettighedserklæringer, frembyder der sig et broget Billede.

Den franske Erklæring stiller i Spidsen Retten til Frihed, Ejen-

¹⁾ Jfr. C. W. Westrup, U. 1913 B. S. 58—63, 70—75 og 84—89.

dom, Sikkerhed og Modstand mod Undertrykkelse, og disse Rettigheder genfindes i de fleste amerikanske Erklæringer, der ogsaa ofte nævner Retten til at søge Lykke.

Fælles er ogsaa Religionsfrihed. Den franske Erklæring tager her et forsigtigt Forbehold — Gejstligheden var jo rigt repræsenteret i Nationalforsamlingen — idet religiøse Anskuelser kun beskyttes, for saa vidt deres Tilkendegivelser ikke forstyrrer den lovlige offentlige Orden, medens f. Eks. Virginias Erklæring uden noget Forbehold taler om »fri Religionsøvelse i Overensstemmelse med Samvittighedens Bud«. Ogsaa almindelig Menings- og Ytringsfrihed og Ejendomsretten nævnes baade i den franske og i de amerikanske Erklæringer. Forsamlingsfriheden nævnes i de amerikanske Erklæringer, men ikke i den franske, Foreningsfriheden ingen af Stederne. Denne henregnes i Almindelighed ikke af det 18. Aarhundredes Publicister til de naturlige Menneskerettigheder. Retten til Modstand mod Undertrykkelse, der som nævnt er optaget blandt de franske Menneskerettigheder, nævnes ogsaa i flere af de amerikanske Erklæringer.

Foruden saadanne Individualrettigheder opstiller baade den franske og de amerikanske Erklæringer en lang Række Grundsatninger for Statsstyret. Righoldigst i saa Henseende er de amerikanske Erklæringer.

Overalt fastslaaes Folkesuverænitetens Princip. Den højeste Statsmagt findes hos Folket. Ingen Korporation og intet Individ kan udøve nogen Myndighed, som ikke afledes fra Folket. De amerikanske Erklæringer giver ofte Udtryk for Teorien om en Samfundspagt; denne Teori ligger ogsaa bag ved den franske Erklæring. Naar det t. Eks. her hedder, at »Loven er Udtryk for Almenviljen«, er dette taget lige ud af Contrat social.

Gennem den franske Erklæring af 1789 fandt Bestemmelser om Menneskerettighederne Udbredelse i de fleste af det 19. og 20. Aarhundredes europæiske Forfatninger og adskillige Forfatninger udenfor Europa. Bemærkelsesværdigt er det, at saadanne Bestemmelser ikke findes i de franske Forfatningslove af 1875, i Forfatningen for det nordtyske Forbund af 1867 eller i den tyske Rigsforfatning af 1871. Weimarforfatningen indeholdt derimod en lang Række Bestemmelser om »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen«. Afsnit I i den vesttyske Forbundsforfatning handler om »Die Grundrechte«.

5. *Totalitære Stater.* Anerkendelsen af Friheds- eller Menne-
skerettigheder er Udtryk for en Individualisme, som maatte staa
i den stærkeste Modstrid med den totalitære Stat: det fascistiske
Italien, Nazismens Tyskland, Sovjetrusland. Men disse Staters
Politikere har ofte søgt at drage Fordel af det traditionelle De-
mokratis good-will ved Paastande om, at de har gennemført det
»sande«, det »virkelige« Demokrati, »Folkedemokrati«. Der er
sikret Befolkningen »sande« eller »virkelige« Menneskerettighe-
der.

I den gældende Sovjetforfatning af 1936 — med Ændringer se-
nest af 1947 — findes der et Afsnit om »Borgernes grundlægen-
de Rettigheder og Pligter«. Efter nogle Paragraffer om Borgernes
Ret til Arbejde, til Hvile, til Forsørgelse, til Uddannelse samt om
Kvindens Ligeberettigelse med Manden og om Trosfrihed hed-
der det, at der ved Lov garanteres Borgerne i Sovjetunionen
Talefrihed, Pressefrihed, Møde- og Forsamlingsfrihed, Frihed til
Optog og Demonstrationer i Gaderne. Disse Friheder er altsaa
ikke hjemlet i selve Forfatningen. Det skal ske ved Lov. Og kun
»i den arbejdende Befolknings Interesser og for at styrke det
socialistiske System«. Frihedsrettigheder, som svarer til de Be-
greber herom, der har vundet Anerkendelse i Nordamerika og
Vesteuropa, eksisterer ikke i Sovjetunionen.

I det national-socialistiske Tyskland forsvandt naturligvis
Weimarforfatningens Frihedsrettigheder.

6. *Er Frihedsrettighederne nødvendige under et Folkestyre?*
Kampen for Frihedsrettigheder falder baade i Amerika og Frank-
rig sammen med Bestræbelserne for at faa gennemført et demo-
kratisk Statsstyre. Men er der nogen Grund til at holde fast paa
Frihedsrettighederne i en folkestyret Stat, hvor det er Folket
selv, der gennem sine Repræsentanter udøver den højeste Stats-
magt? Blev de menneskelige Frihedsrettigheder ikke overflødige
netop i det Øjeblik, de opnaaede fuld Anerkendelse? Er det
ikke, naar t. Eks. Erklæringen af 1789 Art. 3 fastslaar Folkesuve-
rænitetens Princip, overflødigt eller modsigende, at Art. 1 fast-
slaar Menneskets naturlige og umistelige Rettigheder?

Ifølge Rousseaus Lære om Demokrati maa Svaret blive bekræf-
tende. Lovgivningsmagten er i Medfør af Samfundspagten ikke
blot absolut og legitim, men ogsaa ufejlbarlig. »Loven er aldrig
uretfærdig, fordi ingen er uretfærdig imod sig selv«. Rousseau er

naturligvis opmærksom paa Demokratiets Mindretalsproblem. Hvorledes kan et Menneske være frit, spørger han, og dog nødt til at rette sig efter Anskuelse, som han ikke deler? Svaret gaar ud paa, at Flertallets Afgørelse er Udtryk for Almenviljen, som er alle Statsborgernes uforanderlige Vilje. Den der kommer i Mindretal, har blot taget fejl af Almenviljen. Rousseau's Opfattelse kan ogsaa udtrykkes derhen, at Mindretallet til syvende og sidst maa ville, at Flertallets Vilje skal gælde. — Denne rent formelle Tankegang giver jo ikke noget Svar paa det Spørgsmaal, om en demokratisk Statsmagt kan tænkes at ville undertrykke de Livsytringer, som Menneskerettighederne vil beskytte mod Statsmagtens Indgreb.

At et demokratisk Flertal kan komme ud for Tilskyndelser til at gøre Indgreb i de traditionelle Menneskerettigheder, er indlysende. Det er et nærliggende Middel til Befæstelse af den opnaaede politiske Magtstilling at afskaffe eller indskrænke Modstandernes Ytringsfrihed, deres Forenings- og Forsamlingsfrihed. Naar det ikke finder Sted, beror det først og fremmest paa, at saadanne Forholdsregler under normale Forhold politisk vil ramme deres Ophavsmænd. Det politiske Demokrati udelukker normalt afgørende Indgreb i Menneskerettighederne, endda uden at særlige grundlovmæssige Garantier er nødvendige. De svenske Grundlove indeholder, bortset fra Bestemmelser om Trykkefrihed og Religionsfrihed, ikke den sædvanlige Katalog af Frihedsrettigheder; men ingen tør paastaa, at det i Sverige staar daarligere til med Individernes Frihed end i de andre nordiske Lande.

7. *Frihedsrettigheder og socialiseret Samfundsøkonomi.* Mest er det i Tidens Løb gaaet ud over Ejendomsretten, som dog i 1789 blev erklæret for ukrænkelig og hellig. Hele den antiliberale Udvikling har medført mangfoldige Beskæringer af Ejendomsretten, som man i ældre Tid ikke drømte om. De politiske Magthavere nu til Dags vedkender sig langt fra, at Ejendomsretten er en ukrænkelig Menneskeret. Det er i saa Henseende betegnende, at den Bestemmelse i Grundlovsforslaget af 1939, der gav Adgang til at opløse Foreninger, som virker for at berøve Borgerne forskellige, nærmere opregnede Frihedsrettigheder, ikke tillagde Ejendomsretten en saadan særlig Beskyttelse.

At Ejendomsretten saaledes er blevet Stedbarn blandt Frihedsrettighederne, kan muligvis faa Følger for de andre Frihedsrettigheder¹⁾. Det er i alt Fald et alvorligt Spørgsmaal, om Frihedsrettighederne kan opretholdes under en fuldt socialiseret Samfundsøkonomi.

En saadan Økonomi forudsætter en uhyre Magtkoncentration. Staten bestemmer, hvad der skal produceres og forbruges, dirigerer Borgernes Arbejde, fastsætter Priser og Lønninger osv. De politiske Beslutninger bestemmer mere direkte og indgribende end i den borgerlige Stat Samfundsmedlemmernes økonomiske Stilling. Dette Herredømme kan de politiske Magthavere benytte til at lægge enhver Opposition Hindringer i Vejen. Man har peget paa, at naar det er Statsmyndighederne, der bestemmer, hvortil Materialer og Maskiner skal anvendes, er det t. Eks. en nærliggende Fare, at der ved Tildelinger til Fremstilling af Aviser og Bøger vil blive taget politisk Hensyn, saaledes at Oppositionens Meninger ad den Vej undertrykkes.

Dertil kommer, at en socialiseret Økonomi forudsætter en Stabilitet i den politiske Magt, som paa en Maade kan siges at retfærdiggøre Anvendelsen af saadanne Midler. Økonomisk Planlægning maa ske paa længere Sigt og er derfor uforenelig med politiske Ændringer, som fører til ny Magthavere, der vil gennemføre en helt anden økonomisk Plan eller indføre en fri Økonomi.

Overfor saadanne Betragtninger har man anført²⁾, at Planøkonomien efter den herskende socialistiske Opfattelse skal foregaa gennem en omfattende saglig og territorial Decentralisering. Naar Reguleringen af Enkeltmands Interesser i Form af Tilladelser af forskellig Art saaledes vil foregaa indenfor relativt selvstændige Underorganer, vil der ikke være Grund til at befrygte politisk Pres. Hvad angaar Pressens Forhold vil man antagelig naa frem til en eller anden Fordelingsordning, saaledes at der bliver Plads for divergerende Anskuelser.

8. *Verdenserklæring og Europaerklæring om Menneskerettig-*

¹⁾ Jfr. *I. A. Hayek*, *Vejen til Trældom*, 1946, (Oversættelse fra Engelsk) og *Herbert Tingsten*, *Demokratiets Problemer*, 1946, (Oversættelse fra Svensk) S. 160—99.

²⁾ Jfr. *Alf Ross*, *Hvorfor Demokrati*, 1946, S. 272—82.

heder. Som en Reaktion imod Nazismens grove Krænkelser af de traditionelle Menneskerettigheder blev der allerede før Krigens Afslutning i Dumbarton Oaks-Planen af 1944 til en ny Verdensorganisation optaget nogle Sætninger om Menneskerettighederne, og Spørgsmaalet blev paany taget op paa San Francisco-Konferencen i Maj-Juni 1945. Forhandlingerne gav til Resultat nogle Bestemmelser, som indsattes i De forenede Nationers Pagt af 26. Juni 1945. I Indledningen hedder det, at De forenede Nationer er besluttet paa paany at bekræfte Troen paa fundamentale Menneskerettigheder, paa Menneskets personlige Værdighed og Værd, paa Mænds og Kvinders saavel som store og smaa Nationers lige Rettigheder. Ifølge Art. 1 hører det til De forenede Nationers Formaal at styrke og fremme Respekten for Menneskerettigheder og for fundamentale Frihedsrettigheder for alle uden Forskel med Hensyn til Race, Køn, Sprog eller Religion, og dette gentages i Art. 55. Til Opnaelse af bl. a. dette Formaal forpligter alle Medlemmer sig ifølge Art. 56 til at virke i Forening og hver for sig. Det økonomiske og sociale Raad kan ifølge Art. 62 fremsætte Forslag sigtende til at fremme Respekt for og Overholdelse af Menneskerettigheder og fundamentale Frihedsrettigheder. Dette Raad nedsatte en Kommission, der under Forsæde af Mrs. Roosevelt udarbejdede et Udkast til en international Erklæring om Menneskerettigheder. Udkastet blev vedtaget paa De forenede Nationers Generalforsamling i December 1948 som en »Verdenserklæring om Menneskerettigheder«¹⁾. 48 Medlemmer stemte for denne Erklæring, medens 8 afholdt sig fra at stemme, i første Række Rusland og de af Rusland dominerede Stater.

Denne Erklæring er et besynderligt Sammensurium. Den begynder omtrent som den franske Erklæring af 1789 med en Udtalelse om, at alle Mennesker er født frie og lige i Værdighed og Rettigheder, hvortil føjes, at de er udstyret med Fornuft og Samvittighed, og at de bør handle mod hverandre i en Broderskabets Aand. Erklæringen indeholder Bestemmelser ikke blot om de traditionelle Menneskerettigheder, men ogsaa t. Eks. om Ret til en Nationalitet, til social Tryghed, til Arbejde samt retfærdige og gunstige Arbejdsvilkkaar, til Beskyttelse mod Arbejds-

¹⁾ Erklæringen er udsendt i dansk Oversættelse med Forord af *Sven Clausen* og Indledning af *Preben V. Askggaard*.

løshed, til lige Løn for lige Arbejde, til at danne og tilslutte sig Fagforeninger, til Hvile og Fritid, herunder en rimelig Begrænsning af Arbejdstiden og periodisk Ferie med Løn, til Undervisning, der skal være gratis og tvungen, til at deltage i Samfundets kulturelle Liv, til Kunstnydelse og til at blive delagtiggjort i Videnskabens Fremskridt og dens Goder, ja endog Ret til »en international Orden, i hvilken de i denne Erklæring nævnte Rettigheder og Friheder fuldtud kan virkeliggøres.«

En af De forenede Nationers økonomiske og sociale Raad nedsat Kommission har faaet til Opgave paa Grundlag af Verdenserklæringen at udforme Udkast til en Konvention om Menneskerettigheder.

Sideløbende med disse Forhandlinger har de i Europaraadet repræsenterede Regeringer den 4. November 1950 i Rom undertegnet en Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder¹⁾ og den 20. Marts 1952 i Paris en Tillægsprotokol hertil. Denne Konvention, som er noget mere realistisk end Verdenserklæringen, er med Rigsdagens Samtykke blevet ratificeret af Danmark den 31. Marts 1953, jfr. Bek. C Nr. 20 af 11. Juni 1953. Konventionen har nødvendiggjort Lov om Ændring i Lov om offentlig Forsorg Nr. 33 af 25. Februar 1953, der indskrænker Adgangen til Tvanganbringelse, jfr. Arbejds- og Socialministeriets Cirk. af s. D.

II. DEN PERSONLIGE FRIHED

A. Indledning.

Naar der i Rettighedserklæringer og Grundlovsbestemmelser er opstillet Skranker for Forvaltningens, Domstolenes, Lovgivningsmagtens eller endog — ud fra naturretlige Forudsætninger — »Staten«s Indgreb i den personlige Frihed, har man ikke her ved villet sikre Mennesker Adgang til personlig Udfoldelse i enhver Henseende. Det, man har haft for Øje, er Menneskers Adgang til selv at bestemme deres Opholdssted, ikke t. Eks. Ytringsfrihed, Religionsfrihed, Forenings- og Forsamlingsfrihed og Ejen-

¹⁾ Jfr. *Torsten Salén*, F. T. 1951 S. 1—16.

domsret. Det er dernæst kun Adgangen til at skifte Opholdssted, som har skullet betrygges, ikke Adgangen til at beholde et vist Opholdssted. Tvang til at begive sig til et andet Sted, navnlig Udvisning af Landet, vedrører ikke det, man i denne Forbindelse forstaar ved personlig Frihed. Endelig er det i Regelen kun den Begrænsning for Personens Valg af Opholdssted, der iværksættes ved Indespærring, som haves for Øje, ikke Beslutninger, som udelukker en Person fra at begive sig udenfor en vis Del af Landet, t. Eks. en bestemt Politikreds, eller til en vis Del af Landet eller til Udlandet.

Dette staar i Sammenhæng med, at Frihedsberøvelse i denne Betydning af Ordet er et særlig alvorligt Indgreb i Personens Livsførelse. Frihedsberøvelse medfører ikke blot Lidelser og Afsavn, men tillige en ejendommelig Tilstand af Hjælpeløshed, idet Forbindelsen med Omverdenen enten afskæres eller maa formidles gennem Anstaltsmyndighederne ¹⁾).

Endvidere vedrører Bestemmelser som de omhandlede i Almindelighed ikke al Slags Frihedsberøvelse. I England kan en writ of habeas corpus, d. v. s. en Domstolsbefaling til den, der holder en Person indespærret, om at fremstille Personen for Retten ²⁾), forlanges baade af den, som holdes i offentlig Forvaring, og af den, som holdes indespærret af en Privatmand; men oftest vedrører Garantierne for den personlige Frihed ikke Frihedsberøvelse, der iværksættes af private. Ofte drejer det sig endda kun om Frihedsberøvelse som Led i en Strafforfølgning.

Kun rent undtagelsesvis opstilles der materielle Begrænsninger for Adgangen til at iværksætte Frihedsberøvelse, idet Begrænsningerne overvejende er af formel Karakter. Hyppigt bestemmes det, at Frihedsberøvelse kun kan finde Sted med Hjemmel i Loven og, i eller uden Forbindelse hermed, at kun de og de Myndigheder, navnlig Domstolene, under Iagttagelse af en bestemt Fremgangsmaade, kan træffe Bestemmelse om Frihedsberøvelse af mere varig Art. Endelig gælder det ofte, at

¹⁾ Under Rigsdagsforhandlingerne om Grl. 1953 gik man, vistnok temmelig uovervejet, ud fra, at Bestemmelserne i § 71, 6. Stk. ogsaa omfattede visse Børneværnsforanstaltninger, se RtId. 1952—53 F. Sp. 2018, 2223, 2276, 2653.

²⁾ »... We command you that you have the body of ... in our Court before us ...«.

disse formelle Garantier kan suspenderes under Krig eller andre ekstraordinære Forhold, se t. Eks. den amerikanske Unionsforfatning Art. I Section IX. I England er der tit givet Love, som uden formelt at ophæve eller suspendere den gældende Habeas Corpus Act udelukker Opnaelsen af en writ of habeas corpus¹⁾.

I den grundlovgivende Rigsforsamling udviste man bevidst Resignation m. H. t. Betryggelse af den personlige Frihed. Grundlovskomiteen ansaa det for »rigtigst, at kun saadanne Bestemmelser gives, som uden alt for stor Vanskelighed straks kunne træde i Kraft og strengt overholdes«, og mente, at »en fuldstændigere og skarpere Gennemførelse af den personlige Friheds Betryggelse, ligeoverfor Haandhævelsen af den almindelige Sikkerhed, naturligt maa fremtræde i Forbindelse med den hele Omordning af den kriminelle Retspleje ...«²⁾.

Allerede Grundlovsudkastet indeholdt en Bestemmelse om Anholdelse og Fængsling, som i Hovedsagen svarer til den vedtagne Grundlovs § 85, der har samme Indhold som Grl. 1920 § 78. Grundlovskomiteen indsatte Fristbestemmelsen vedrørende Fængslingskendelsen og ændrede lidt ved Bestemmelsen om Indankning af denne Kendelse.

Vedrørende de Ændringsforslag, som fremkom fra Forsamlingens Side³⁾, skal nævnes, at en ikke helt lille Minoritet ganske vilde omforme den foreslaaede Bestemmelse og nøjes med en Paragraf, som alene udtalte, at »ingen kan anholdes eller fængsles uden i Overensstemmelse med Lovens Forskrifter«. En saadan Bestemmelse vilde have været uden større Betydning.

Det nærmest liggende Forbillede for den omhandlede Grundlovsbestemmelse var Fr. af 3. Juni 1795 §§ 25 og 26; men Bestemmelser til Værn for den personlige Frihed var et sædvanligt Led i de amerikanske og franske Rettighedserklæringer fra Slutningen af det 18. Aarhundrede. Baggrunden for den franske Erklæring af 1789 Art. 7, hvorefter ingen kan tiltales, fængsles eller anholdes uden i de lovbestemte Tilfælde og i de ved Loven fortskrevne Former, var de berygtede lettres de cachets. De ameri-

¹⁾ Om »Habeas Corpus Suspension Acts«, se *Dacey* S. 224 ff. og *Keith* S. 438. Om den vidtgaende Adgang til administrativ Internering under den anden Verdenskrig, se *Wade and Phillips* S. 324 f.

²⁾ Rigsfors. Sp. 2168.

³⁾ Se Rigsfors. Sp. 3169 og 3183 f.

kanske Rettighedserklæringer byggede bl. a. her paa engelsk Retstradition¹⁾, i første Række Habeas Corpus Act af 1689. Naar i England allerede Magna Carta af 1215 indeholdt et Forbud mod Fængsling af Frimænd uden Lov og Dom af hans Jævninge, kan anføres, at en noget lignende Bestemmelse fandtes i Erik Glipings Haandfæstning af 1282²⁾.

Til Bestemmelserne om den personlige Frihed i Grl. 1920 § 78 blev der ved Grl. 1953 § 71 føjet en Række ny Bestemmelser, nemlig § 71, 1. og 2. Stk., 3. Stk., 3. Pkt. samt 6. og 7. Stk. Paragraf 71, 3. Stk., 1. og 2. Pkt. samt 4. og 5. Stk. svarer derimod ganske til Grl. 1920 § 78.

B. Grundlovens Forbud mod visse Frihedsberøvelser.

Med Henblik paa Forhandlingerne om en Grundlovsrevision i 1938 blev der gjort opmærksom paa, at Grundloven og Grundlovsudkastet ikke ydede tilstrækkelig Garanti mod t. Eks. en Lov, der maatte anordne Indespærring i Koncentrationslejre. Denne Mangel søgte man derpaa under Sagens Behandling i Rigsdagen at afhjælpe. I Tilslutning til et Mindretalsforslag fra Venstre foreslog Folketingsudvalgets Flertal, at Grundlovsforslagets § 75 skulde indledes med et saalydende første Stykke: »Den personlige Frihed er ukrænkelig. Paa Grund af sin politiske eller religiøse Overbevisning kan ingen dansk Borger underkastes nogen Form for Frihedsberøvelse«³⁾. Dette er Oprindelsen til Grl. 1953 § 71, 1. Stk.

Naar det her i 1. Pkt. siges, at den personlige Frihed er ukrænkelig, er dette kun en Proklamation uden retligt Indhold.

¹⁾ Jfr. ovenfor S. 590.

²⁾ Jfr. *Poul Johs. Jørgensen*, Dansk Retshistorie, 1940, S. 322. I den norske Grundlov af 1814 § 99 var optaget en Bestemmelse, der var en Kopi af den ovennævnte Art. 7 i den franske Erklæring, jfr. *Castberg II* S. 407. Den svenske Regeringsforms § 16, hvorefter Kongen ikke maa fordærve nogens Liv, Ære, personlige Frihed og Velfærd, uden at han lovlig er fundet skyldig og dømt, er derimod af gammel svensk Oprindelse, jfr. *Fredrik Lagerroth*, 1809 års regeringsform, 1942, S. 60 ff. Om den nævnte Bestemmelse se iøvrigt *Nils Herlitz*, Svensk frihet, 1943, S. 166 ff. og *Hilding Eek*, Administrativa frihetsberövanden, 1943, S. 24 ff.

³⁾ Forslaget er muligen inspireret af mine Bemærkninger i U. 1938 B. S. 261 f., jfr. *Haarløv* S. 48 f. og *H. Holck*, N. a. T. 1939 S. 100.

En retlig Begrænsning, ogsaa i Forhold til Lovgivningsmagten, af Adgangen til at foretage Frihedsberøvelse indeholdes derimod i 2. Pkt., der er saalydende: »Ingen dansk Borger kan paa Grund af sin politiske eller religiøse Overbevisning eller sin Afstamning¹⁾ underkastes nogen Form for Frihedsberøvelse«.

Denne Bestemmelse, der gælder ikke blot i Forhold til Forvaltningsmyndigheder og Domstole, men ogsaa i Forhold til Lovgivningsmagten, idet en Lov ikke kan anordne eller give Hjemmel for Frihedsberøvelse paa Grund af vedkommendes religiøse eller politiske Overbevisning eller Afstamning, indeholder en Lighedsgroundsætning: Generelle og konkrete Bestemmelser om Frihedsberøvelse maa ikke stille Personer med en vis religiøs eller politisk Overbevisning eller en vis Afstamning ringere end andre. Dette gælder, hvad enten der er Tale om Frihedsberøvelse overhovedet eller om Frihedsberøvelsens Art eller Varighed. Efter en formel Betragtning kan der heller ikke gøres Forskel til Fordel for saadanne Personer; thi dette vil være ensbetydende med en Forskelsbehandling til Skade for Personer, som ikke har den samme religiøse eller politiske Overbevisning eller Afstamning. Det maa dog antages, at en saadan Forskelsbehandling ikke er uforenelig med Grundlovsbestemmelsen, der formentlig kun tilsigter en Mindretalsbeskyttelse. Hvad angaar religiøs Overbevisning og Afstamning indeholder Bestemmelsen næppe andet, end hvad der allerede følger af Grl. § 70, jfr. nedenfor S. 634 ff.

Naar der tales om politisk og religiøs Overbevisning, maa herunder være indbefattet ikke blot den indre, personlige Anskuelse eller Tro, men tillige de til denne Anskuelse eller Tro svarende Tilkendegivelser, navnlig i Skrift og Tale og ved Gudsdyrkelse, hvad enten denne finder Sted individuelt eller kollektivt, jfr. Grl. § 67, privat eller offentligt. Hvad der gælder om en religiøs Overbevisning (Teisme) og dennes Tilkendegivelser, gælder formentlig tilsvarende om Mangel paa religiøs Overbevisning (Ateisme) og antireligiøs Overbevisning.

At en politisk, religiøs eller antireligiøs Overbevisning som saadan kan anses for samfundsskadelig, kan ikke komme i Betragtning. Men Grl. § 71, 1. Stk. 2. Pkt. finder ikke Anvendelse,

¹⁾ Ordene »eller sin Afstamning« blev indføjet af Folketingsudvalget, Rtid. 1952—53 B. Sp. 370 og 378.

hvor en Persons ydre Adfærd maa anses for samfundsskadelig ud fra en Vurdering, som ikke lægger Vægt paa, at Adfærden er Udslag af en bestemt politisk, religiøs eller antireligiøs Overbevisning, t. Eks. hvis nogen af politiske eller religiøse Grunde nægter at aftjene Værnepligt eller undlader at sørge for Lægebehandling af sit syge Barn.

Bestemmelsen om, at ingen maa underkastes Frihedsberøvelse paa Grund af sin Afstamning, som er indsat i Grundloven paa Baggrund af den nazistiske Antisemitisme, er i sin Anvendelse skarpere end det øvrige Indhold af Grl. § 71, 1. Stk. 2. Pkt. Medens det nemlig kan være meget vanskeligt at afgøre, hvilke Udslag af en politisk eller religiøs Overbevisning, der paa Grund af denne Bestemmelse ikke kan medføre Frihedsberøvelse, vil en tilsvarende Vanskelighed formentlig ikke opstaa, naar Talen er om Personer af en vis Afstamning. Hvis Lovgivningsmagten kan tænkes at ville anordne eller give Hjemmel for Frihedsberøvelse overfor Personer paa Grund af deres Afstamning, vil Bevæggrunden være et almindeligt Racehad, ikke en bestemt foreliggende eller befrygtet ydre Adfærd fra de paagældende Personers Side.

Grl. § 71, 1. Stk. 2. Pkt. gælder kun for danske Borgere, d. v. s. Personer med Indfødsret¹⁾). Dette kan maaske have sin Berettigelse, naar Talen er om Frihedsberøvelse af politiske Grunde, ikke m. H. t. Bestemmelsen iøvrigt. Som tidligere nævnt indeholder Grl. § 71, 1. Stk. 2. Pkt. f. s. v. angaar religiøs Overbevisning og Afstamning næppe andet, end hvad der allerede følger af § 70, som ogsaa gælder for Udlændinge; men det er klart, at den specielle Bestemmelse om Frihedsberøvelse i § 71, 1. Stk. 2. Pkt. maa gaa forud for den mere generelle Bestemmelse i § 70.

C. Lovhjemmel for Frihedsberøvelser.

Ifølge Grl. 1953 § 71, 2. Stk. kan Frihedsberøvelse kun finde Sted med Hjemmel i Loven. Det kan ikke antages, at Hjemmelen ikke skulde kunne søges i en Analogi, naar denne er fuldstændig. En saadan Analogi kan jo endog afgive Hjemmel for Idømmelse af Straf, jfr. Strfl. § 1. I en af Højesteret ogsaa m. H. t. Begrundelse

¹⁾ Jfr. Betænkning S. 40.

stadfæstet Landsretsdom vedrørende en administrativ Inter-nering tages der, »allerede under Hensyn til den Grundsætning, som finder Udtryk i Grl. § 78«, Afstand fra, at den fornødne Hjemmel i det foreliggende Tilfælde skulde kunne søges i en Analogi fra D. L. 1-19-7 og Reskr. 15. Februar 1793, idet Værnet for den personlige Frihed anses for »saaledes lovfæstet, at en direkte og utvetydig Lovhjemmel maa udfordres for enhver Frihedsberøvelse«¹⁾). Af denne Dom kan ikke udledes, at en Analogi aldrig skulde kunne være fyldestgørende, kun at den ikke var det i det foreliggende Tilfælde. Det er forøvrigt ikke overalt antaget i Praksis, at udtrykkelig Hjemmel er fornøden²⁾).

En Retsforskrift, der er ældre end Grundloven, kan principielt godt være Hjemmel for Frihedsberøvelse, se D. L. 1-19-7, som f. s. v. angaar sindssyge og Epileptikere er ophævet ved Lov Nr. 118 af 13. April 1938 § 14, og Reskript af 15. Februar 1793.

Det kan næppe heller antages, at Grl. § 71, 2. Stk. udelukker, at Retssædvane kan være Hjemmel for Frihedsberøvelse³⁾). Dette bliver af Betydning, naar der spørges om den hidtidige Praksis vedr. Fastholdelse af Personer, der skal udleveres til Strafforfølgning i Udlandet. Undertiden har saadan Udlevering traktatmæssig Hjemmel, men vi har ingen Udleveringslov, og Traktatbestemmelser kan ikke umiddelbart gælde som Bestanddel af dansk national Ret. Og m. H. t. Fastholdelse af Personer, der udleveres uden nogen traktatmæssig Hjemmel, er det endnu mere klart, at Hjemmelen for Frihedsberøvelse kun kan søges i Retssædvanen⁴⁾). Frihedsberøvelse i Forbindelse med Udvisning af Udlændinge har derimod udtrykkelig Hjemmel i Lov om Udlændinges Adgang til Riget Nr. 224 af 7. Juni 1952 § 8⁵⁾).

¹⁾ Jfr. U. 1925. 277 H.

²⁾ Jfr. *Berlin* II S. 381 f. *Th. Gjerulff*, Lov om sindssyge Personers Hospitalsophold, 1942, S. 6 mener, at sjælelige Lidelser, der ganske kan ligestilles med Sindssygdom, maa falde ind under Loven. Herimod udtaler sig *O. A. Borum*, *Personretten*, 1953, S. 161, *Haarløv* S. 109, *Iver Unsgaard*, U. 1943 B. S. 47. Justitsministeriet har i nogle Tilfælde anset Analogi som tilstrækkelig Hjemmel for Tvangsindlæggelse paa Sindssygehospital.

³⁾ Ifølge Betænkning S. 40 er Grl. § 71, 2. Stk. kun en Grundlovfæstelse af hidtidige Retsprincipper.

⁴⁾ Jfr. *Berlin* I S. 204 f. og II S. 182, 199 og 378 f., *Hurwitz* S. 657 f.

⁵⁾ Jfr. *Max Sørensen* i U. 1952. B. S. 101—05.

D. Anholdelse og Fængsling.

1. *Hvilke Tilfælde af Frihedsberøvelse omfatter Anholdelses- og Fængslingsbestemmelserne?* Grundlovens Bestemmelser om Anholdelse og Fængsling og de tilsvarende Bestemmelser i de tidligere Grundlove tager kun Sigte paa Frihedsberøvelse som Led i en Strafforfølgning¹⁾). Dette fremgaar baade af Udtrykkene Anholdelse og Fængsling og af Rigsforsamlingens Forhandlinger²⁾). Med Hensyn til Grl. 1953 kan yderligere henvises til § 71, 6. Stk. i Begyndelsen. At Grl 1866 § 80 samt Grl. 1915 og 1920 § 78 ikke angik al Slags Frihedsberøvelse, var fast antaget i Praxis. Navnlig i Forsorgs- og Sundhedslovgivningen samt Fremmedloven var der Hjemmel for mange Slags Frihedsberøvelse³⁾), som ikke henførtes under de nævnte Grundlovsbestemmelser.

Bestemmelserne maa finde Anvendelse under Forfølgning, som gaar ud paa forskellige med Straf beslægtede Retsfølger, saaledes Arbejdshus og Sikkerhedsforvaring i H. t. Strfl. §§ 62—69, Sikkerhedsforanstaltninger i H. t. Strfl. §§ 70—71 samt Sikring mod Udførelse af Trusler i H. t. Strfl. § 75, jfr. Rpl. § 684 Nr. 4.

Frihedsberøvelse, som sker til Gennemførelse af en Retsafgørelse, falder derimod udenfor Bestemmelserne, saaledes Anholdelse og Tilbagegivelse af undvegne Straffefanger og Varetægtsfanger og den i Rpl. § 1002, 1. og 2. Stk.⁴⁾) omhandlede Hensættelse af en domfældt i Varetægtsfængsel⁵⁾). Det siges da ogsaa i den nævnte Paragraf, at Reglerne om Fængsling her finder Anvendelse med fornøden Lempelse.

Det er tvivlsomt, om Bestemmelserne finder Anvendelse paa Frihedsberøvelse overfor Personer, der ikke skal underkastes Strafforfølgning her i Landet, men udleveres til saadan Forfølg-

¹⁾ Jfr. *Matzen* III S. 330, *Berlin* II S. 377 f., *Poul Andersen U. 1938* B. S. 261 og *Forvaltningsretten* S. 530.

²⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen*, *Juristen* 1942 S. 7 f. og 13.

³⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 658 ff. og *Tyge Haarlov*, *Administrativ Frihedsberøvelse*, 1949.

⁴⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 654 ff.

⁵⁾ I U. 1921.3 antog Underrettsdommen, at Anholdelse af en Person, som havde overtraadt et Benaadningsvilkaar og derfor skulde afsone Resten af en Straf, var af rent eksekutiv Art og derfor Domstolene uvedkommende; men Landsretten afsagde Fængslingskendelse under Paaberaabelse af Rpl. § 1002. Se derimod *Matzen* III S. 329.

ning i Udlandet. Det er overvejende sandsynligt, at man i sin Tid kun tænkte paa Strafforfølgning her i Landet; men Betingelserne for Analogi er formentlig tilstede¹⁾).

3. Nærmere om Anholdelses- og Fængslingsbestemmelserne.

I det følgende skal fremsættes nogle Kommentarer til Grundlovens Anholdelses- og Fængslingsbestemmelser, idet der m. H. t. den ved almindelig Lovgivning skete Udbygning af Grundlovsbestemmelserne henvises til Strafferetsplejen²⁾).

Bestemmelserne, der finder Anvendelse baade paa Indfødte og Udlændinge, er alene en Garanti for Borgerne. De udelukker ikke, at den almindelige Lovgivning forstærker denne Garanti.

Ifølge Grl. § 71, 5. Stk., jfr. Grl. 1866 § 80, 3. Stk., Grl. 1915 og 1920 § 78, 3. Stk., kan ingen underkastes Varetægtsfængsel for en Forseelse, som kun kan medføre Straf af Bøde eller Hæfte³⁾ (tidligere simpelt Fængsel). Dette betyder, at Varetægtsfængsel kun grundlovmæssig er udelukket, naar der ikke efter vedkommende Strafferamme kan idømmes højere Straf end Bøde eller Hæfte⁴⁾). Men Bestemmelsen er blevet skærpet ved Rpl. § 780, 1. Stk., som lader det være afgørende, om Straffen efter det fore-

¹⁾ Jfr. U. 1928.548, 1934.1012, *Hurwitz* S. 657 f., *H. Munch-Petersen*, Strafferetspleje, 1926, S. 147 f., *Berlin* II S. 378 f., *Matzen* III S. 330, *Ross* og *Andersen* S. 185.

²⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 625—95.

³⁾ Jfr. U. 1896.393 H., 1886.482.

⁴⁾ Jfr. Rigsfors. (Ordføreren) Sp. 2588 og navnlig 3182. U. 1902.150 H. synes dog at lægge Vægt paa en konkret Bedømmelse.

liggende, d. v. s. efter en konkret Bedømmelse, skønnes at ville blive højere end Bøde eller Hæfte.

a. Om *Anholdelse* bestemmer Grundloven kun, at den anholdte inden 24 Timer skal stilles for en Dommer. De 24 Timer maa regnes fra Paagribelsen, jfr. Rpl. § 774 ¹⁾). Søn- og Helligdage ²⁾), naturligvis ogsaa Nætter, maa medregnes. Men Forhindringer kan føre til en Forlængelse af Fristen ³⁾), saaledes at den anholdte ikke uden videre skal løslades, naar de 24 Timer er gaaet, jfr. Rpl. § 779, 1. Stk. og § 814, 2. Stk., hvorefter Dommeren, hvis Fremstilling inden de 24 Timer ikke har fundet Sted, skal afæske Politiet »nærmere Forklaring«.

Fastsættelsen af de Betingelser, hvorunder Anholdelse kan finde Sted, af Kompetencen ⁴⁾ til at foretage Anholdelse og den Fremgangsmaade, som herved skal følges, er overladt til den almindelige Lovgivning. At Anholdelse kun kan finde Sted med Hjemmel i Loven, var tidligere en Selvfølge og fremgaar nu af Grl. § 71, 2. Stk.; men Grundloven er ikke til Hinder for, at en Lov giver en temmelig generel Hjemmel i saa Henseende.

Naar det i Grl. § 71, 3. Stk. bestemmes, at den anholdte skal stilles for en Dommer, der afgør, om han skal fængsles eller stille Sikkerhed, kan man ikke heraf udlede, at Grundloven udelukker Anholdelse i Tilfælde, hvor det efter Loven er udelukket, at Anholdelsen vil blive efterfulgt af Fængsling eller Sikkerhedsstillelse ⁵⁾). Dette er ogsaa forudsat ved de i Rpl. fastsatte Anholdelsesbestemmelser.

b. *Dommeren* skal, hvis den anholdte ikke straks kan sættes paa fri Fod, ved *Kendelse afgøre, om han skal fængsles* ⁶⁾), og,

¹⁾ Se nærmere *E. Kühl*, U. 1919 B. S. 91, *Niels Harbou* U. 1949 B. S. 155 ff. og 193.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2579 (Justitsministeren) og 2587 (Ordføreren).

³⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2579 (Justitsministeren) og 2587 (Ordføreren) og U. 1887.107 H. En Række andre Domme har ikke villet paalægge Ansvar, skønt Fristen var oversiddet, se U. 1876.33 H., 1877.194 H. og 562 H., 1892.780 (785) H. og 1893.1181 (1184) H.

⁴⁾ Pligt til at fremstille den anholdte paahviler ogsaa den private Anholder, jfr. Rpl. § 771, 2. Stk. samt § 774, 1. Stk., og t. Eks. Jagtlov Nr. 145 af 28. April 1931 § 13, Naturfredningslov Nr. 140 af 7. Maj 1937 § 24, jfr. *Krabbe* S. 401 og *Hurwitz* S. 642.

⁵⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2584 (Justitsministeren) og 2588 (Ordføreren).

⁶⁾ Om Fængslingens Betingelser, se *Hurwitz* S. 662 ff.

hvis han kan *løslades mod Sikkerhed*, bestemme dennes Art og Størrelse.

Bestemmelsen om, at den anholdte skal stilles for en Dommer, forudsætter bindende, at han ved Fremstillingen skal høres om Sigtelsen¹⁾, jfr Rpl. § 774, 2. Stk. Det maa dernæst være forudsat i Grundloven, at saadan Fremstilling og Afhøring i Almindelighed skal finde Sted, før der kan afsiges Kendelse om Fængsling, endog om sigtede giver Afkald derpaa. Det er derfor udelukket, at der ved Lov indføres en Ordning, hvorefter Fængslingskendelse i Almindelighed kan afsiges og iværksættes, før Fremstilling og Afhøring har fundet Sted. Derimod kan der nok indføres en Ordning, hvorefter Retten uden Fremstilling og Afhøring kan afsige Kendelse om Løsladelse.

Der kan imidlertid forekomme Omstændigheder, der gør det umuligt at fremstille og afhøre sigtede. I saa Fald maa det som ovenfor bemærket anses for foreneligt med Grundloven at vente med Fremstillingen af en anholdt udover de 24 Timer. Grundloven kan i saadanne Tilfælde ikke være til Hinder for, at der afsiges Fængslingskendelse uden Fremstilling og Afhøring af sigtede, jfr. Rpl. § 779, 1. Stk., hvorefter dette kan ske, hvis Fremstilling og Afhørelse forhindres ved hans Ophold i Udlandet eller er umulig paa Grund af andre Omstændigheder. Men det maa da anses for en grundlovsmæssig Nødvendighed, at sigtede, hvis han er anholdt, fremstilles og afhøres senest 24 Timer efter, at det er blevet muligt, t. Eks. hvis Fængslingskendelsen angaar en anholdt, som har været syg, 24 Timer efter hans Helbredelse, og hvis den angaar en Person, som opholdt sig i Udlandet, 24 Timer efter hans Paagribelse her i Landet eller Tilstedekomst her til Landet som paagrebet, jfr. Rpl. § 783, 1. Stk.

Grundloven er ikke til Hinder for, at der afsiges Fængslingskendelse over en Person, som ikke i Forvejen er anholdt, t. Eks. hvis han frivilligt er kommet til Stede i Retten, jfr. Rpl. § 776, 1. Stk., eller han opholder sig i Udlandet, jfr. ovenfor.

Bestemmelsen om Løsladelse mod Sikkerhedsstillelse maa forstaas saaledes, at Sikkerhedsstillelse kun kan kræves, naar Sagen drejer sig om en Forseelse, som kan medføre højere Straf end

¹⁾ Jfr. U. 1881.602 H., 1872.855.

Bøde eller Hæfte, og at alene Retten kan bestemme, at Løsladelse kun kan ske mod Sikkerhedsstillelse ¹⁾). Men bortset herfra er Grundloven ikke til Hinder for, at en Lov lader Betingelserne for Fængsling og Betingelserne for Sikkerhedsstillelse være forskellige ²⁾).

Dommerens Afgørelse skal træffes inden 3 Dage. Den nævnte Frist maa regnes fra det Tidspunkt, da Fremstillingen finder Sted ³⁾). Bestemmelsen i Rpl. § 777, 1. Stk., hvorefter Afgørelsen skal træffes inden 3 Gange 24 Timer efter Slutningen af det Retsmøde, hvori Fremstillingen finder Sted, vil kunne føre til, at Fristen bliver længere end efter Grundloven, som i saa Fald maa gaa forud for Rpl.⁴⁾. Iøvrigt er det noget tvivlsomt, hvorledes Grundlovens Udtryk skal forstaas. I en ældre Overretsdøm er det antaget, at Fristen maa omfatte 3 fulde Dage efter den Dag, paa hvilken Anholdelsen har fundet Sted ⁵⁾). At 3 Dage ikke skal forstaas som 3 Gange 24 Timer, finder en vis Støtte i, at Fremstillingsfristen er angivet i Timer, se ogsaa Fr. af 3. Juni 1796 § 25.

Dommerens Kendelse skal være ledsaget af Grunde ⁶⁾). Efter den sproglige Sammenhæng gælder dette, hvad enten Kendelsen gaar ud paa Fængsling eller Løsladelse ⁷⁾). Der kan imidlertid ikke være Tale om at anse en Fængslingskendelse, der ikke er ledsaget af Begrundelse, for en Nullitet. Men manglende Begrundelse kan faa en vis Betydning under Appel til højere Ret ⁸⁾), uden dog at blive afgørende for, om Kendelsen skal stadfæstes, samt paa-drage Dommeren et Ansvar.

Den Kendelse, som Dommeren afsiger, kan af vedkommende

¹⁾ *Hurwitz* S. 688 mener, at Anklagemyndigheden (Politiet) kan træffe en Ordning med sigtede, hvorved denne for at undgaa Fængsling frivilligt underkaster sig mindre indgribende Forholdsregler. F. s. v. angaar Sikkerhedsstillelse, maa dette dog anses for uforeneligt med Grl. § 71.

²⁾ Efter Rpl. er det kun, naar Fængslingsbetingelserne foreligger, at der kan anvendes Sikkerhedsstillelse.

³⁾ Anderledes U. 1877.457 H. Herimod Redaktionen S. 543 f.

⁴⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 646 f. og Retsraadsudtalelse U. 1922. B. S. 142.

⁵⁾ U. 1899.437. Hvis sigtede har været under Anholdelse før Fremstillingen, maa Dommen vel gaa ud fra, at Fristen er 3 fulde Dage efter Fremstillingsdagen, jfr. *Hurwitz* S. 647.

⁶⁾ Jfr. U. 1882.704 H., 1897.749.

⁷⁾ Bestemmelsen fik en lidt ændret Formulering ved Grl. 1915.

⁸⁾ *Hurwitz* S. 673 oplyser, at Begrundelsen i Praksis er meget summarisk.

straks særskilt indankes for højere Ret. Herved er Adgang til Appel grundlovmæssig sikret baade den, som ved Kendelsen erklæres for fængslet, og den, som kun løslades mod Sikkerhedsstillelse. Dette gælder ogsaa, om den paagældende er paa fri Fod. Efter Ordlyden kunde det se ud til, at Grundloven har villet sikre ogsaa det offentliges Adgang til Appel; men dette er ikke Meningen. Vel blev Udtrykket »af vedkommende« efter Grundlovskomiteens Forslag optaget i Grundloven som en Ændring i Grundlovsudkastet, hvorefter Adgangen til Appel kun tilkom den, der erklæres for fængslet; men Hensigten hermed var alene, at ogsaa den, der løslades mod at stille Sikkerhed, skulde kunne appellere ¹⁾). Appellen sker ifølge Retsplejeloven ved Kære, se tidligere 4. midlertidige Bestemmelse i Grl. 1849 og Grl. 1866 ²⁾ samt 5. midlertidige Bestemmelse i Grl. 1915.

c. I Norge og Østrig har den, som ulovlig er blevet anholdt eller fængslet, et grundlovmæssigt Krav paa *Erstatning* ³⁾). En saadan Bestemmelse er sjælden og findes ikke i den danske Grundlov, se derimod Rpl. §§ 1018 a—1018 m ⁴⁾).

d. Ifølge Grl. § 85 er bl. a. de i § 71 givne Bestemmelser kun anvendelige for *Forsvarsmagten* med de Indskrænkninger, der følger af de mitære Loves Forskrifter, se ligeledes Grl. 1920 § 92. Det har herefter f. Eks. i Lovb. om Retsplejen ved Hæren og Søværnet Nr. 214 af 12. Maj 1937, jfr. Lov Nr. 198 af 11. Juni 1954, § 28 kunnet bestemmes, at Fristen for Fremstilling af en anholdt for Retten om fornødent kan udstrækkes til 3 Gange 24 Timer.

E. Domstolskontrol med administrative Frihedsberøvelser.

1. *Indledning om Grl. § 71, 6. Stk.* I Forfatningskommissionens Betænkning af 1938 og i Regeringens Grundlovsforslag s. A. blev der foreslaaet en ændret Affattelse af Grundlovsbestemmelserne om den personlige Frihed, som søgtes yderligere betrygget, dels ved en Bestemmelse, som udtømmende angav, hvilke Forhold der udenfor Strafferetsplejen skulde kunne medføre Friheds-

¹⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2168. Det er naturligvis kun sigtede selv, ikke den, der f. Eks. har paataget sig Selvskyldnerkaution, jfr. Rpl. § 787, som har en grundlovmæssig sikret Adgang til Appel.

²⁾ Jfr. U. 1914.923 H., 1880.826.

³⁾ Se *Castberg* II S. 408 og *Adamovich* S. 345 f.

⁴⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 772 ff.

berøvelse, dels ved en Udvidelse af Domstolskontrollen, saa den kom til at omfatte alle Tilfælde, hvor en Person tages i Forvaring som sigtet for en Lovovertrædelse. Folketingsudvalget ændrede imidlertid Forslaget saaledes, at Bestemmelserne i den af Rigsdagen vedtagne Grundlov § 75 i det væsentlige kom til at svare til Grl. 1915 og 1920 § 78.

Under Diskussionen om Grundlovsforslaget af 1953 blev det ofte anført, at naar den politiske Magt blev koncentreret i et Et-kammer, skulde til Gengæld Frihedsrettighederne yderligere sikres, i første Række den personlige Frihed. Interessen herfor var saa meget større, som Nazismens Voldsgerninger og Krænkelser af den personlige Frihed var i frisk Erindring.

Dette er den politiske Baggrund for Indførelsen af den Bestemmelse, der blev optaget i Grl. 1953 § 71, 6. Stk., som er saalydende:¹⁾

»Uden for Strafferetsplejen skal Lovligheden af en Frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende Myndighed, og som ikke har Hjemmel i Lovgivningen om Udlændinge, paa Begæring af den, der er berøvet sin Frihed, eller den, der handler paa hans Vegne, forelægges de almindelige Domstole eller anden dømmende Myndighed til Prøvelse. Nærmere Regler herom fastsættes ved Lov«²⁾).

Denne Bestemmelse blev aktuelt gældende Ret ved Grundlovens Ikrafttræden, uanset at den forudsætte Lov ikke var givet, se nu Love Nr. 173—182 af 11. Juni 1954. Disse Loves Indhold vil ikke her blive udførlig behandlet³⁾).

¹⁾ *Tyge Haarløv*, Juristen 1954 S. 203 ff., mener, at Europakonventionen om Menneskerettigheder, jfr. Bek. C. Nr. 20 af 11. Juni 1950, har været af stor Betydning. Dette er i hvert Fald ikke rigtigt m. H. t. Forfatningskommissionens Forhandlinger. Et er jo ogsaa, om der bør skabes juridisk Garanti vedrørende Frihedsberøvelser, noget andet, om det bør ske ved en Grundlovsbestemmelse.

²⁾ Jfr. til det følgende *Erik Christensen*, U. 1953 B. S. 197—216, og *Tyge Haarløv*, Juristen 1954 S. 201—32. Om Retsikkerhedsgarantierne ved Internering af sindssyge i Sverige og nogle andre Lande, se *Håkan Rahm*, F. T. 1953 S. 331—39.

³⁾ Der kan m. H. t. de nævnte Love henvises til *Tyge Haarløvs* ovennævnte Afhandling. Endnu er der ikke givet nogen særlig Lov om Domstolskontrol med den Frihedsberøvelse, som bestaar i Afsoning af Underholdsbidrag; men saadan Frihedsberøvelse omfattes af Bestemmelserne i Lov Nr. 173 af 11. Juni 1954 om Ændringer i Retsplejeloven.

2. Bestemmelsen omfatter *Frihedsberøvelser*. Herved forstaaes naturligvis ikke, saa lidt som andre Steder i Grl. § 71, Indgreb i en Persons Handlefrihed i al Almindelighed, men visse kvalificerede Indgreb i Personers Lokalfrihed, jfr. nærmere ovenfor S. 597 f.

Under Rigsdagsforhandlingerne om Grundlovsforslaget blev der imidlertid fra flere Sider givet Udtryk for den Opfattelse, at Børneværnsforanstaltninger, der gaar ud paa Fjernelse af Børn fra Hjemmet med paafølgende Anbringelse uden for Hjemmet, hvorved Forældremyndigheden overgaar til Børneværnsudvalget, jfr. O. F. §§ 130—133, omfattes af Grl. § 71, 6. Stk. Dette er en ganske vilkaarlig Udvidelse af Begrebet Frihedsberøvelse. At der ikke foreligger Frihedsberøvelse i Forhold til *Forældrene*, turde være indlysende. *Barnet selv* kommer, naar det er under 18 Aar, ikke ind under nogen principielt større Begrænsning af dets Lokalfrihed end den, det i Forvejen i Kraft af Forældrenes Forældremyndighed var underkastet. Hvis Forsorgen udstrækkes udover 18 Aars Alderen, længst til det fyldte 21. Aar, jfr. O. F. § 168, medfører den en Forlængelse af Forældremyndigheden og dermed en Begrænsning af den unges Frihed; men denne Frihedsindskrænkning er ikke i sig selv Frihedsberøvelse¹⁾. Men Grl. § 71, 6. Stk. er selvfølgelig ikke til Hinder for, at Bestemmelserne ved Lov bringes til Anvendelse over for de omhandlede Børneværnsforanstaltninger, hvis man under Hensyn til de ovennævnte Udtalelser i Rigsdagen²⁾ eller af andre Grunde ønsker det, jfr. Lov Nr. 177 af 11. Juni 1854.

Grl. § 71, 6. Stk. omfatter formentlig Overførelse fra en Slags Frihedsberøvelse til en anden, f. s. v. Forholdet falder udenfor Strafferetsplejen, jfr. under 3.

3. *Bestemmelsen omfatter Frihedsberøvelser udenfor Strafferetsplejen, dog ikke Frihedsberøvelser, som har Hjemmel i Lovgivningen om Udlændinge.* At Bestemmelsen kun omfatter Frihedsberøvelser udenfor Strafferetsplejen, vil sige, at ikke blot den Anholdelse og Fængsling, som omhandles i Grl. § 71, 3. Stk., men enhver Frihedsberøvelse inden for Strafferetsplejen falder

¹⁾ Se om Spørgsmaalet *Borum*, Personretten, 1953, S. 170 Note 4, *Erik Christensen* S. 209 ff., *Tyge Haarlov*, Administrativ Frihedsberøvelse S. 10 og 135 samt i *Juristen* 1954 S. 212 og 213, *Hilding Eek*, Administrativa frihedsberövanden, 1943, S. 58 f.

²⁾ Jfr. ovenfor S. 598 Note 1. I Ftid. 1953—54 A. Sp. 1539 antages det, at de omhandlede Børneværnsforanstaltninger omfattes af Grl. § 71, 6. Stk.

uden for Omraadet af § 71, 6. Stk. Undertiden kan det imidlertid være tvivlsomt, hvilke Frihedsberøvelser der herefter i Forhold til § 71, 6. Stk. maa henføres under Strafferetsplejen.

Medens Beslutninger om *Afsoning af Straffebøder*, jfr. Strfl. §§ 53—55, der er undergivet Domstolskontrol i H. t. Rpl. § 998, maa henregnes til Strafferetsplejen, saaledes at de falder udenfor Grl. § 71, 6. Stk., falder Beslutninger vedr. *Afsoning af Tvangsbøder*, jfr. Strfl. § 17, og vedr. *Afsoning af Underholdsbidrag* udenfor Strafferetsplejen. Begge Dele falder da ind under § 71, 6. Stk., hvilket er af stor Betydning, fordi Rpl. § 998, der vedrører Fuldbyrnelsen af Domme i Straffesager, ikke her kan komme til Anvendelse ¹⁾).

Det langt overvejende Antal Tilfælde af administrative Frihedsberøvelser falder klart udenfor Strafferetsplejen og omfattes klart af Grl. § 71, 6. Stk. En Oversigt over disse Bestemmelser findes hos *Tyge Haarlov*, Administrativ Frihedsberøvelse, se det vedføjede Skema ¹⁾).

Fra Bestemmelsens Omraade er undtaget Frihedsberøvelser, som har Hjemmel i Lovgivningen om *Udlændinge*. Det maa antages, at der herved kun tænkes paa Frihedsberøvelser, der er et Led i Udøvelsen af Fremmedpoliti, jfr. Lov Nr. 224 af 7. Juni 1952. Denne Lovs § 8 giver den, der holdes under Bevogtning, Adgang til efter 10 Dages Forløb at indbringe Spørgsmaalet om fortsat Bevogtning for Retten, saafremt Beslutningen om Bevogtning er truffet af de almindelige Politimyndigheder. Det samme gælder ikke, naar Beslutningen er truffet af Justitsministeren ²⁾).

¹⁾ Hvis Tvangsbøder idømmes under en Straffesag, jfr. t. Eks. Lovb. Nr. 388 af 25. Sept. 1951 § 30, maa Afsoning formentlig henhøre under Strafferetsplejen og Rpl. § 998.

¹⁾ I Juristen 1954 S. 217 opstiller *Tyge Haarlov* en Oversigt over Omraadet for Prøvelsesretten i Medfør af Grl. § 71, 6. Stk.

²⁾ Jfr. *Max Sørensen*, U. 1952 B. S. 104 f.

4. *Grl. § 71, 6. Stk. omfatter Frihedsberøvelsens Begyndelse og Ophør.* Bestemmelsen angaar i første Række Frihedsberøvelsens Begyndelse, men tillige Opretholdelse af Frihedsberøvelser. De fleste af de Frihedsberøvelser, som omfattes af Grl. § 71, 6. Stk., besluttes jo paa Grundlag af Forhold, som maa forudsættes at kunne undergaa en Forandring, der maa medføre, at Frihedsberøvelsen skal bringes til Ophør. Det er derfor indlysende, at en Domstolskontrol, som kun vedrører Frihedsberøvelsens Begyndelse, men ikke deres Ophør, vilde være en højst ufuldkommen Retsgaranti for den personlige Frihed. Ordlyden af Grl. § 71, 6. Stk. dækker ogsaa begge Dele.

Imidlertid er der en særlig Vanskelighed ved den nærmere Gennemførelse af Domstolskontrol vedr. Frihedsberøvelsens Ophør, fordi dette Spørgsmaal ustandseligt kan rejses af den paagældende under Paaberaabelse af, at Forudsætningerne for at opretholde Frihedsberøvelsen nu ikke længere er til Stede. Naturligvis kan det ogsaa tænkes, at en Forvaltningsmyndighed, hvis Beslutning om Frihedsberøvelse er blevet underkendt, under Paaberaabelse af ændrede Forhold gentager sin Beslutning, som saa paany kan forlanges forelagt for en Domstol; men det siger sig selv, at saadanne Gentagelser vil være langt sjældnere end gentagne Anmodninger om en Frihedsberøvelsens Ophør.

Det kan ikke anses for uforeneligt med Grl. § 71, 6. Stk., at der fastsættes en Ordning, som gaar ud paa, at naar en Beslutning om Iværksættelse af Frihedsberøvelse eller en Nægtelse af en Anmodning om en Frihedsberøvelsens Ophør er godkendt af en Domstol, kan Nægtelse af en Anmodning om Frihedsberøvelsens Ophør først forlanges forelagt for en Domstol, naar der er hengaaet en vis Tid efter Domstolens Godkendelse, se Rpl. § 469, 5. Stk., jfr. Lov Nr. 173 af 11. Juni 1954 § 1, Lov Nr. 118 af 13. April 1938 § 9, 4. Stk., jfr. Lov Nr. 175 af 11. Juni 1954 § 1, O. F. § 52, 4. Stk., jfr. Nr. 176 af 11. Juni 1954 § 1, Lov Nr. 171 af 16. Maj 1934 § 5, 4. Stk., jfr. Lov Nr. 178 af 11. Juni 1954 § 1.

5. *De kontrollerende Domstole.* Den omhandlede Domstolsprøvelse henhører under de almindelige Domstole, indtil det ved Lov maatte blive bestemt, at den skal henhøre under anden dømmende Myndighed. Grundloven indeholder intet om de Krav, der i denne Forbindelse maa stilles til en Myndighed, for at den skal kunne anses for dømmende. Lovgivningsmagten har

i saa Henseende en vis, men ikke ubegrænset Frihed. Givet er det, at der ikke blot kan være Tale om Myndigheder, som staar udenfor den almindelige Domstolsorganisation, men ellers i et og alt skal opfylde de samme Krav i Henseende til Selvstændighed og Procedure som de almindelige Domstole. Der kan t. Eks. ikke være noget til Hinder for, at Dommerne udnævnes paa Tid, naar Tidsrummet er nogenlunde langt, og Genudnævnelse er udelukket¹⁾). Dommerstillingen maa kunne være en Bistilling til et almindeligt Dommerembede, vel ogsaa til en anden Tjenestemandstilling, hvis Indehaver ikke staar i noget væsentligt administrativt Underordningsforhold, dog ikke hvis Tjenestestillingen hører til den Forvaltningsmyndighed, hvis Afgørelse kommer til Prøvelse. M. H. t. Fastsættelse af Behandlingsmaaden maa der tilkomme Lovgivningsmagten en betydelig Frihed; men det kontradiktoriske Princip maa i alt Fald være gældende. For Tiden sker Domstolsprøvelsen ved de almindelige Domstole²⁾).

6. *Sagens Indbringelse for Domstolene.* Sagen skal ikke som efter Reglerne om Anholdelse og Fængsling ex officio forelægges Domstolene. Det skal kun ske paa Begæring³⁾ af den, der er berøvet sin Frihed, eller den, der handler paa hans Vegne.

Ved Lov kan der gives Regler om, hvem der her kan handle for den, der er berøvet sin Frihed, se Lov Nr. 118 af 13. April 1938 § 9, 1. Stk., O. F. § 151, 5. Stk., jfr. Lov Nr. 177 af 11. Juni 1954 § 1. I Mangel af saadanne Lovbestemmelser maa det antages, at Begæringen kan fremsættes ikke blot af den, som den paagældende har bemyndiget dertil, men ogsaa af Forældremyndighedens Indehaver og en Værge, der varetager hans personlige Forhold, samt af en Ægtefælle, maaske af enhver, som kan anses for paarørende, jfr. Rpl. § 457.

Begæringen maa rette sig mod Beslutningen om, at den paagældende skal undergives Frihedsberøvelse, eller mod en Be-

¹⁾ Jfr. Rpl. § 1 a om Medlemmerne af Den særlige Klageret.

²⁾ For Bibeholdelse af denne Ordning udtaler sig *Erwin Munch-Petersen* i *Juristen* 1954 S. 97—102, samt *Tyge Haarlov* S. 224—32. Ifølge *Ftid.* 1953—54 A. Sp. 1539 overvejes det i et af Socialministeriet nedsat Udvalg, om Domstolsprøvelsen af Børneværnsforanstaltninger bør henlægges til en særlig dømmende Myndighed, jfr. *H. Højris*, *Juristen* 1954 S. 321—28.

³⁾ Ifølge Lovene Nr. 175—182 af 11. Juni 1954 skal der gives vedkommende Meddelelse om Adgangen til at kræve Domstolsprøvelse.

slutning, der nægter at imødekomme hans Anmodning om Frihedsberøvelsens Ophør¹⁾. I sidste Tilfælde er det klart, at Myndigheden nogenlunde hurtigt maa tage Stilling til Anmodningen, idet Adgangen til at begære Domstolsprøvelse er spærret, indtil Afgørelsen foreligger. Ifølge Lov om Foranstaltninger vedr. aandssvage Nr. 171 af 16. Maj 1934 § 4, 2. Stk., jfr. Lov Nr. 178 af 11. Juni 1954 § 2, skal Anstaltsledelsen træffe Afgørelse i Sagen inden 14 Dage. Oversiddes en saadan Frist, eller fattes Beslutningen, hvor ingen Frist gælder, ikke indenfor en rimelig Tid, maa den paagældende kunne forlange Domstolsprøvelse, uanset at ingen Beslutning foreligger²⁾.

Hvis en Beslutning vedr. Frihedsberøvelse først bliver gyldig, naar den godkendes af højere Myndighed, se Lov Nr. 118 af 13. April 1938 § 8, 2. Stk. og § 9, 2. Stk., kan en Lov naturligvis bestemme, at Begæringen maa rette sig mod den godkendte Beslutning, se § 9, 3. Stk., jfr. Lov Nr. 175 af 11. Juni 1954 § 1.

Derimod kan man spørge, om en Lov kan træffe den Ordning, at en Beslutning om Frihedsberøvelse maa paaklages til højere administrativ Myndighed, forinden den kan begæres indbragt for Domstolene, idet Begæringen herom maa rette sig mod Rekursmyndighedens Afgørelse. Grl. er formentlig ikke til Hinder for en saadan Ordning.

Der maa imidlertid i dette og det foran nævnte Tilfælde være Sikkerhed for, at der ikke hengaar for lang Tid, inden Rekursmyndigheden og Godkendelsesmyndigheden har truffet en Afgørelse, som kan begæres indbragt for Domstolene, navnlig naar den paagældende er undergivet Frihedsberøvelse, enten fordi denne er iværksat straks efter, at den er blevet besluttet, eller fordi Sagen vedrører en Anmodning om en Frihedsberøvelses Ophør. I denne Henseende kan Lov om sindssyge Personers Hospitalsophold Nr. 118 af 13. April 1938 § 9, 2. Stk., jfr. Lov Nr. 175 af 11. Juni 1954 § 1, ikke anses for tilfredsstillende. Justitsministeren skal ganske vist afgøre Spørgsmaalet om Nægtelse af Udskrivning inden 1 Maaned efter Sagens Modtagelse fra den be-

¹⁾ Justitsministeriet har i et Par Tilfælde, hvor den paagældende blot protesterede mod Beslutningen, sendt Sagen til Retten med Anmodning om at afgøre, om der kunde siges at foreligge en Begæring. Retten antog sig Sagen.

²⁾ Jfr. O. F. § 50, 2. Stk. og Forvaltningsretten S. 284, 516, 624.

handlende Læge; men der er ikke nogen Frist for dennes Forelæggelse af Sagen for Justitsministeren¹⁾).

Naar Begæringen er fremsat, maa vedkommende Myndighed uden væsentlig Forsinkelse forelægge Sagen for Retten. Ifølge Rpl. § 469, 2. Stk., jfr. Lov Nr. 173 af 11. Juni 1954 § 1, skal det ske inden 5 Søgnedage.

Grundloven er ikke til Hinder for, at en Beslutning om Frihedsberøvelse iværksættes uden Hensyn til Adgangen til at begære Domstolsprøvelse; ejheller for saadan Iværksættelse eller for Opretholdelse af en Frihedsberøvelse uden Hensyn til en indgivet Begæring om Domstolsprøvelse, se Rpl. § 469, 3. Stk., jfr. den nysnævnte Lov af 1954 § 1.

7. *Domstolsprøvelsens Udstrækning.* Det er klart, at en Lov ikke, som naar Talen er om Domstolenes almindelige Prøvelsesret i H. t. Grl. § 63, kan gøre Undtagelser fra Adgangen til at kræve Domstolsprøvelse i H. t. Grl. § 71, 6. Stk., og at Bestemmelser fra Tiden før Grl. 1953, som maatte bestemme eller forudsætte, at en administrativ Afgørelse om Frihedsberøvelse er endelig i Forhold til Domstolene, se saaledes Lov om Foranstaltninger vedr. aandssvage Nr. 171 af 16. Maj 1934 §§ 3 og 4 samt Lov om sindssyge Personers Hospitalsophold Nr. 118 af 13. April 1938²⁾, maa anses for ophævet umiddelbart ved Grl. § 71, 6. Stk.

Man har stærkt fremhævet, at Domstolsprøvelsen af det materielle Grundlag for Frihedsberøvelsen maa være udtømmende og ment, at Prøvelsesretten her er forskellig fra den almindelige Domstolsprøvelse i H. t. Grl. § 63³⁾.

Formelt er der jo ingen Forskel. Grl. § 71, 6 Stk. taler om Lovligheden af en Frihedsberøvelse; det er ogsaa Legalitetsspørgsmaal, som er Genstand for Domstolsprøvelse i H. t. § 63. Men den Omstændighed, at Domstolene, som foran nævnt, ikke ved Lov kan gøres inkompetente m. H. t. Frihedsberøvelser, medfører en Forskel m. H. t. Domstolsprøvelsens Intensitet. Herom bemærkes:

Frihedsberøvelse er ikke efter nogen af de herom gældende Bestemmelser en diskretionær Afgørelse, naturligvis ikke. Der-

¹⁾ Jfr. *O. A. Borum* i *Juristen* 1954 S. 77—79 og *Tyge Haarløv* S. 221 f. Justitsministeriet har i et Cirkulære til Overlægerne udtalt, at Forelæggelsen bør ske straks.

²⁾ Jfr. *Haarløv*, *Administrativ Frihedsberøvelse* S. 159 og *O. A. Borum*, *Personretten*, 1953, S. 171.

³⁾ Jfr. *O. A. Borum*, *Personretten*, 1953, S. 171 f., *Erik Christensen* S. 215.

imod har disse Lovbestemmelser oftest et vagt, elastisk Indhold. Bestemmelser af denne Beskaffenhed hører imidlertid ogsaa til de »Øvrighedsmyndighedens Grænser«, hvis Overholdelse er undergivet Domstolskontrol i H. t. Grl. § 63. Naar Prøvelsesretten i H. t. § 63 ikke altid er materielt udtømmende ved Anvendelsen af saadanne Lovbestemmelser ¹⁾, staar det i Sammenhæng med, at der ved Lov kan gøres Undtagelser fra Domstolskompetencen. Herved bliver det nemlig muligt under Hensyn til Anliggendets og Forvaltningsmyndighedens Beskaffenhed i en Lov at indfortolke et Forbehold om, at Prøvelsen ikke skal være udtømmende. Da derimod Domstolskontrollen i H. t. § 71, 6. Stk. ikke kan udelukkes ved Lov, bliver der ikke her Plads for Indfortolkning af et saadant Forbehold.

Grl. § 71, 6. Stk. forudsætter, at Frihedsberøvelser kun finder Sted i H. t. Grunde, som er angivet i Loven, omend ved vage, elastiske Bestemmelser. Det vilde ogsaa være uforeneligt med § 71, 6. Stk., hvorefter Frihedsberøvelse kun kan finde Sted med Hjemmel i Loven, om en Lov gav Hjemmel for diskretionære Frihedsberøvelser. Skulde en saadan Lov alligevel blive givet, maatte Domstolene vistnok, i Modsætning til, hvad der gælder i H. t. Grl. § 63, fuldtud kunne efterprøve de diskretionære Afgørelser.

III. BOLIGENS UKRÆNKELIGHED m. v.

1. Grundlovens § 72.

Medens den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrettighederne ikke omtalte Boligens Ukrænkelighed ²⁾, havde Bestemmelser herom i Midten af forrige Aarhundrede fundet Optagelse i flere Grundlove, bl. a. i Nederlandenes, Belgiens og Norges Grundlove. Foruden saadanne fremmede Forbilleder er det antagelig Forhandlinger i Øernes og Nørrejylland's Pro-

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 280 f. og 597 ff.

²⁾ Massachusetts Forfatning af 1780 indeholdt en Bestemmelse rettet imod Husundersøgelser. Ifølge den franske Konsulatsforfatning af 1799 Art. 76 var det forbudt at trænge ind i et Hus ved Nattetide undtagen i Tilfælde af Ildebrand eller Oversvømmelse eller efter Anmodning indefra Huset.

vinsialstænder, der begge i 1838 fremsatte Ønske om en Lov til Beskyttelse mod vilkaarlige Husundersøgelser¹⁾, som har givet Anledning til, at der i Grl. 1849 § 86 optoges en saalydende Bestemmelse: »Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer maa, hvor ingen Lov hjemler en særegen Undtagelse, alene ske efter en Retskendelse«. Denne Bestemmelse fandt Optagelse i de senere Grundlove, sidst i Grl. 1953 § 72; men der indføjedes efter »Papirer«: »samt Brud paa Post-, Telegraf- og Telefonhemmeligheden«.

Det var Grundlovskomiteen, som foreslog den oprindelige Bestemmelse, der ansaas for »passende« ved Siden af Værnet for den personlige Frihed²⁾. Nogen nærmere Begrundelse for Bestemmelsen blev ikke givet, og Justitsministeren samt adskillige Medlemmer af Rigsforsamlingen ansaa den for betydningsløs³⁾.

Grl. § 72 omfatter Husundersøgelser baade i og udenfor Strafferetsplejen⁴⁾. Det er noget usikkert, hvilke Lokalteter der omfattes af Udtrykket Husundersøgelse. Hus er jo et langt videre Begreb end Bolig, jfr. § 72, 1. Pkt.; men denne Forskel omtales ikke under Grundlovsforhandlingerne. Det er antaget, at Bestemmelsen om Husundersøgelse foruden Boliger omfatter Forretningslokaler⁵⁾ og andre private Rum og Gemmer under Tag, saasom Garager, Stalde og Kahytsrum⁶⁾. Praksis ses ikke at have taget Stilling til Spørgsmaalet.

Hvad angaar Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer, gælder Bestemmelsen, baade naar Beslaglæggelse og Undersøgelse finder Sted under en Husundersøgelse, og naar

¹⁾ Jfr. Roskilde Stænderforsamling, 1838, 1. Række Sp. 664—69, 2. Række Sp. 1001—1031, 1840, Sp. 29—31 samt Viborg Stænderforsamling, 1838, 1. Række Sp. 1315—1331, 2. Række Sp. 1721—1749, 1840, Sp. 33—35. I Roskilde Stænderforsamling, 1838, 1. Række Sp. 666 giver Drewsen en malende Skildring af det Indtryk, en Husundersøgelse maa gøre paa Mand, Kone og Børn.

²⁾ Rigsfors. Sp. 2169.

³⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2590—93 og 3184—92. Den paa sidstnævnte Sted refererede Forhandling, som efter Afstemningslisten skulde angaa bl. a. Komiteens Forslag om Husundersøgelse, vedrører dog udelukkende et af Rée stillet Forslag om Meddelelse af Embedserklæringer.

⁴⁾ Jfr. U. 1933. 617 (618), 1942, 423 (425), 1952, 538 H. (Landsrettens Dom). Jfr. *J. L. Buch*, U. 1933 B. S. 160 ff.

⁵⁾ Jfr. *Berlin* II S. 383.

⁶⁾ *Ross og Andersen* S. 190.

det sker uden en saadan. Det er formentlig kun private Breve og Papirer, som haves for Øje, ikke t. Eks. Pas eller Kørekort, jfr. Lovb. om Motorkøretøjer Nr. 131 af 14. April 1932 §§ 21, 7. Stk. og 42, 5. Stk., trykte (offentliggjorte) Skrifter eller Værdipapirer¹⁾.

Bortset fra den retligt betydningsløse Udtalelse om Boligens Ukrænkelighed fastsætter Grl. § 72 kun en Kompetenceordning. De omhandlede Indgreb kan som Hovedregel kun foretages efter en Retskendelse. Det er herved forudsat, at en Retskendelse af positivt Indhold kun kan afgives med retlig Hjemmel; det er ikke Meningen, at Domstolene i saa Henseende skal kunne træffe retligt frie Afgørelser.

Det er efter Ordlyden klart, at der ikke ved Lov kan indføres en Ordning, som generelt lader Domstolenes Kompetence træde tilbage for andre Myndigheder. Det kunde f. Eks. ikke bestemmes, at Husundersøgelse altid kan foretages efter Politiets Bestemmelse. Domstolenes Kompetence maa derhos formentlig opretholdes som en Hovedregel, saaledes at det t. Eks. ikke kunde bestemmes, at Husundersøgelse i Straffesager altid kan bestemmes af Politiet²⁾. Hvor langt Lovgivningsmagten kan gaa uden at komme i Uoverensstemmelse med Grundloven, er imidlertid usikkert.

2. Om Hjemmel for Husundersøgelser m. v. uden Retskendelse og Adgang til at faa Retskendelse udenfor Strafferetsplejen.

Hjemmelen for Husundersøgelse uden Retskendelse behøver ikke at være udtrykkelig³⁾.

Hvis en Lov tillægger Forvaltningsmyndigheder Beføjelse til at foretage Undersøgelse af Ting og Indretninger, som befinder sig i Beboelseshuse, Fremstillings- eller Forretningslokaler, og samtidig giver Anvisning paa Magtanvendelse for Opnaaelse af Adgang, er det klart, at der ikke kræves Retskendelse, se t. Eks. Lov om Brandvæsenet i København af 15. Maj 1868 § 41, Lov om Brandvæsenet i Købstæderne Nr. 28 af 21. Marts 1873 § 36, Bygningslov for Frederiksberg, Lovb. Nr. 212 af 1. August 1912

¹⁾ Jfr. Ross og Andersen S. 190.

²⁾ Ifølge Retsplejeloven kan Politiet i meget vid Udstrækning foretage Husundersøgelse uden forudgaaende Retskendelse, se Hurwitz S. 755 f.

³⁾ Jfr. U. 1952, 538 H.

§ 71, Københavns Byggelov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 72¹⁾, Boligtilsynslov Nr. 212 af 31. Maj 1939 § 8.

Naar Lovbestemmelser derimod giver Myndigheder Adgang til at foretage Undersøgelser i Boliger og Lokaler uden samtidig at hjemle Anvendelse af Magt til Opnaelse af Adgang, se t. Eks. Lov om Pantelaanervirksomhed Nr. 272 af 6. Maj 1921 § 11, Lov om Afgift af indenlandsk Roesukker m. v. Nr. 137 af 27. Maj 1908 § 3, Lov om Beskatning af Spiritus m. m. Nr. 109 af 1. April 1922 § 14, Lovb. om Tobaksafgifter Nr. 4 af 9. Januar 1954 § 29, om Tillægsafgift paa Spiritus m. v. Nr. 5 af s. D. § 9, om Afgift paa Omsætningen af stærke Drikke Nr. 6 af s. D. § 14, om Beskatning af Øl Nr. 7 af s. D. § 3, Lov om Kontrol med Omsætningen af Spiritus m. v. Nr. 185 af 11. Juni 1954 § 9, Lovb. om Omsætningsafgift af Chokolade- og Sukkervarer Nr. 74 af 5. Marts 1951 § 16, tør det ikke antages, at der er Hjemmel til uden Retskendelse at foretage en Husundersøgelse som den, der har Raadighed over vedkommende Lokalitet, modsætter sig²⁾).

En Række Lovbestemmelser giver direkte eller forudsætningsvis Politiet Beføjelse til at bemægtige sig Personer, t. Eks. Lov om Udlændinges Adgang til Landet Nr. 224 af 7. Juni 1952 § 8, hvorefter Politiet kan hensætte Personer, der skal udvises (bortsendes), under Bevogtning, Lov om Inddrivelse og Sikring af Underholdsbidrag Nr. 133 af 7. Maj 1937 § 23 om Politiets Bistand til Fremstilling af en bidragspligtig for Føgeden³⁾). Politiet er formentlig her under den Eftersøgning, det i H. t. saadanne Lovbestemmelser maa foretage, materielt berettiget til at foretage Husundersøgelse; men Spørgsmaalet er ligesom ved de ovenfor nævnte Lovbestemmelser vedr. Undersøgelse af Ting og Indretninger, der befinder sig i Boliger eller Lokaler, om Politiet uden videre, om fornødent ved Anvendelse af Magt, kan skaffe sig Adgang, eller dette kun kan ske ifølge Retskendelse. En udtømmende Besvarelse af dette Spørgsmaal kan kun

¹⁾ Jfr. *Viggo Vasegaard*, Dansk Bygningsret, 1945, S. 149.

²⁾ Ifølge en Række Lovbestemmelser paahviler det Politiets Tjenestemænd at yde Toldvæsenet Bistand til Opdagelse af Overtrædelser og Omgaaelser, se t. Eks. Lov Nr. 109 af 1. April 1922 § 29, Lovb. Nr. 4—7 af 9. Januar 1954 henholdsvis § 38, § 10, 4. Stk., § 20 og § 23. Disse Bestemmelser indeholder ikke Hjemmel for Foretagelse af Husundersøgelse med Politiets Bistand uden foregaaende Retskendelse.

³⁾ Se om andre Tilfælde *J. L. Buch* U. 1933 B. S. 157—67.

gives efter en detaljeret Undersøgelse af hver enkelt Lovbestemmelse og vilde her føre for vidt.

Kommer man til det Resultat, at der ikke i en Lov er Hjemmel til at foretage den ifølge Loven materielt tilladelige Husundersøgelse uden Retskendelse, opstaar det Spørgsmaal, hvorledes Husundersøgelsen saa tvangsmæssigt kan gennemføres.

Principielt er der Mulighed for gennem Sagsanlæg og Dom at opnaa et Grundlag for Tvangsanvendelse, og skønt denne Udvej vel nok kunde tænkes anvendt, hvor der er Tale om Adgang til at foretage Undersøgelser i bestemte Boliger eller Lokaler, er den aabenbart meget upraktisk.

Det kan være, at vedkommende Lov indeholder Hjemmel for et indirekte Tvangsmiddel, der er anset for tilstrækkeligt, saaledes formentlig Lov om Selvangivelse af Indkomst og Formue Nr. 392 af 12. Juli 1946 § 9, der hjemler Anvendelse af Dagbøder bl. a. m. H. t. Bestemmelserne i §§ 6 og 7 om de skatte-lignende Myndigheders Ret til at gennemgaa Regnskabsmateriale samt foretage Opgørelse og Vurdering »paa Stedet«.

Det vigtigste Spørgsmaal er imidlertid, om Myndighederne, naar de ikke kan foretage Husundersøgelsen uden Retskendelse, medens vedkommende Lov ikke giver Anvisning paa Opnaaelse af Retskendelse, paa andet Grundlag kan forskaffe sig en saadan.

Efter den nærmest liggende Forstaaelse af Grl. § 72 indeholder denne Grundlovsbestemmelse ikke i sig selv Hjemmel for Afgivelse af Retskendelse om Husundersøgelse. En saadan Hjemmel maa søges i de almindelige Love og forefindes først og fremmest i Retsplejeloven. Naar da saadan Hjemmel mangler, bliver Resultatet, at Husundersøgelse kun kan iværksættes, hvis den, der har Raadighed over Boligen eller Lokalet, uden nogen Form for Modstand finder sig i det. Men efter en saadan Ordning vil de Lovbestemmelser, der materielt giver Forvaltningsmyndighederne Ret til at foretage Husundersøgelse, tabe meget af deres praktiske Betydning.

Det er dog muligt at læse § 72 paa en anden Maade. Man kan sige, at den materielle Hjemmel for Husundersøgelse maa søges udenfor Grundloven, men at denne, naar saadan Hjemmel findes, selv henviser Myndighederne til at erhverve Retskendelse som Grundlag for Husundersøgelsens tvangsmæssige Iværksæt-

telse, altsaa selv etablerer Domstolenes Kompetence til at afgive Retskendelser om Husundersøgelse.

Grundlovsforhandlingerne giver ingen Oplysning om, hvad Meningen har været. Men der foreligger Retsafgørelser, som forudsætter, at der kan afgives Retskendelse uden anden Hjemmel end Grl. 1920 § 79, der svarer til Grl. 1953 § 72¹⁾.

Retsplejelovens Regler om Ransagning ved Politiet uden forudgaaende Retskendelse²⁾, se §§ 758, 2. og 3. Stk., 773, 2. og 3. Stk. og 782, 2. Stk., kan ikke anvendes analogt i de her omhandlede Tilfælde. I et Tilfælde, hvor der var foretaget Ransagning udenfor Strafferetsplejen, har Landsretten dog under Paaberaabelse af Rpl. § 758, 2. Stk., 2. Pkt. godkendt, at Ransagningen var foretaget af Politiet uden Retskendelse³⁾.

Derimod maa Retsplejelovens Regler, f. s. v. de tjener til Borgernes Beskyttelse, analogt komme til Anvendelse, saaledes Reglerne i §§ 759—761, jfr. §§ 773 og 782, 2. Stk.⁴⁾.

Foranstaaende Undersøgelse har særlig taget Sigte paa Husundersøgelse; men det anførte gælder tilsvarende om Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer, hvorved erindres, at Grl. § 72 gælder om saadan Beslaglæggelse og Undersøgelse, uanset om den finder Sted som Led i en Husundersøgelse⁵⁾.

3. Post-, Telegraf- og Telefonhemmeligheden.

Talrige fremmede Grundlove, navnlig fra Tiden efter den første Verdenskrig, indeholder Bestemmelser om *Post-, Telegraf- og Telefonhemmeligheden*, oftest gaaende ud paa, at Hemmelighedsbrud kun kan foretages med Hjemmel i Loven⁶⁾.

¹⁾ Jfr. U. 1933. 617 og 1942. 423.

²⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 755 f.

³⁾ Jfr. U. 1942, 423 (425). Det ses ikke, at U. 1933. 617 — som anført af *J. L. Buch* U. 1933. B. S. 162 — har godkendt Byretsdommerens Formening om, at Ransagningen i uopsættelige Tilfælde kan foretages af Politiet.

I Nødssituationer kan Politiet naturligvis uden Retskendelse trænge ind i Boliger og Lokaler, jfr. Forvaltningsretten S. 533.

⁴⁾ Jfr. U. 1942. 423 (425) og *Hurwitz* S. 756 ff.

⁵⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 731—41 og 729 f. med Note 4 om Beslaglæggelse henholdsvis i og udenfor Strafferetsplejen.

⁶⁾ T. Eks. den svejtsiske Forbundsforfatning Art. 36, Finlands Forfatning af 1919 Art. 12, den tyske Forbundsforfatning Art. 10.

En saadan grundlovmæssig Fastslaaen af Lovhjemmels Nødvendighed kan netop paa dette Omraade være af særlig Betydning. Den Meddelelse, som beskyttes, er overladt til Myndighederne, som har en vis Raadighed over den, og Udnyttelse af denne Raadighed med Tilsidesættelse af Hemmeligholdelsen kan blive opfattet som tilladelig i Kraft af en Anstaltsmagt, saameget mere som Benyttelsen af de omhandlede Befordringsmidler er en frivillig Sag, hvorfor Benytteren kan siges at have underkastet sig Hemmelighedsbrud som et Befordringsvilkaar. Denne Betragtning kan dog ikke være afgørende under moderne Samfundsforhold, hvor Benyttelsen af de nævnte Befordringsmidler maa anses for en Livsnødvendighed.

Den danske Grundlov indeholder ingen Bestemmelse, som direkte fastslaar, at de omhandlede Hemmelighedsbrud kun kan foretages med Hjemmel i Loven; men i § 72 bestemmes det, at Brud paa Post-, Telegraf- og Telefonhemmeligheden, hvor ingen Lov hjemler en særegen Undtagelse, alene maa ske efter en Retskendelse.

Bestemmelsen gaar ud paa at yde dem, der som Afsendere eller Modtagere benytter de omhandlede Befordringsmidler, en vis formel Sikkerhed imod, at deres Benyttelse kommer til uvedkommendes Kundskab. Denne Hemmeligholdelse omfatter ikke blot Indholdet af Meddelelser eller andre sproglige Tilkendigelser og Indholdet af andre Forsendelser, t. Eks. Postpakker og Pengebreve, men ogsaa selve det Forhold, at en eller anden Benyttelse har fundet Sted, være sig Afsendelse eller Modtagelse, t. Eks. at en Person ofte undlader at indfri Postopkrævninger, ofte sender Breve eller Telegrammer til eller modtager Breve eller Telegrammer fra en bestemt Person, ofte fører Telefonsamtaler med en bestemt Person.

En saadan Hemmeligholdelse er, navnlig f. s. v. angaar Indholdet af Breve, Telegrammer og Telefonsamtaler, et Gode, som kan sidestilles med Privatlivets Fred og Husfreden, jfr. Strfl. §§ 263 og 264.

Det er alene Hemmelighedsbrud fra det offentliges, herunder Befordringsanstaltens Side, der haves for Øje i Grl. § 72, ikke en Privatmands Tilegnelse eller Udbredelse af Oplysninger om Anstaltsbenyttelsen, jfr. Strfl. § 263.

Det er kun en Kompetenceordning vedr. Brud paa Post-, Tele-

graf- og Telefonhemmeligheden, der fastsættes i Grl. § 72, jfr. ovenfor under 2.

Hovedreglen om Nødvendigheden af en Retskendelse finder Anvendelse ikke blot i de praktisk vigtigste Tilfælde, hvor det er Politimyndighederne, som ønsker Oplysninger, men ogsaa, naar Oplysninger ønskes af andre Myndigheder, og naar Anstaltspersonalet af egen Drift maatte ønske at give Oplysninger.

Grundloven forudsætter, at en Retskendelse, som giver et Ønske om Oplysninger eller om at give Oplysninger Medhold, maa have retlig Hjemmel; det er ikke Meningen, at de i saa Henseende skal kunne træffe retligt frie Afgørelser.

Om Retskendelse bliver der naturligvis ikke Tale, naar selve Hemmeligholdelsespligten ophæves ved et Samtykke fra den, der har Interesse i Hemmeligholdelse. Et saadant Samtykke tør undertiden antages at foreligge stiltiende. Hvis t. Eks. en Person telefonisk har foretaget Brandalarmering uden at opgive det Telefonnummer, hvorfra Opkald er sket, vil Telefonbetjeningen kunne give Modtageren Oplysning derom¹⁾.

Hovedreglen om Nødvendigheden af en Retskendelse kan undtagelsesvis fraviges ved Lov. Det behøver ikke at ske ved en udtrykkelig Lovbestemmelse. Naar der saaledes i H. t. Strfl. § 141 bestaar en almindelig Pligt til om fornødent at gøre Anmeldelse til Øvrigheden om visse tilsigtede Forbrydelser, tør det antages, at Telefonpersonalet kan og skal opfylde denne Pligt uden Retskendelser herom²⁾.

I Rpl. § 750³⁾ og de ved Lov Nr. 202 af 11. Juni 1954 indføjede §§ 750 a og 750 b (Telefonaflytning) findes der Bestemmelser om Brud paa Post-, Telegraf- og Telefonhemmeligheden. Den blotte Tilbageholdelse af Breve og Telegrammer, hvorom Retten, i paatrængende Tilfælde ogsaa Politiet, kan give Paalæg, er ikke i sig selv et Hemmelighedsbrud, der omfattes af Grl. § 72. Politiet kan kun give Paalæg om saadan Tilbageholdelse, ikke om Udlevering; men ved Retskendelse kan der gives Paalæg om Forsendelsers Udlevering til Retten. Egentlige Hemmelighedsbrud uden Retskendelse har kun Hjemmel m. H. t. Telefonbenyttelse, se §§ 750 a og 750 b.

Forskellige Anstaltsbestemmelser fastsætter Hemmeligholdel-

¹⁾ Jfr. den i Ftid. 1953—54 A. Sp. 2153 ff. aftrykte Instruks under IV.

²⁾ Jfr. Ftid. 1953—54 A. Sp. 2147 f.

³⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 759—64.

sespligt og dennes Afgrænsning, se Postlov, Lovb. Nr. 426 af 8. November 1950 § 9 samt Postanordning Nr. 320 af 30. Juni 1949 § 5, Lov om Telegrafer og Telefoner Nr. 84 af 11. Maj 1897 §§ 17 og 18. Naar det i disse Bestemmelser hedder, at der er Hemmeligholdelsespligt overfor »uvedkommende«, er det ofte tvivlsomt, hvorledes Grænsen her skal drages ¹⁾; men at Domstole og Politimyndigheder ikke generelt kan anses for »vedkommende«, fremgaar modsætningsvis af Retsplejelovens ovenfor omtalte Bestemmelser ²⁾).

Under den anden Verdenskrig er der foretaget visse Brud paa Post-, Telegraf- og Telefonhemmeligheden uden den fornødne Lovhjemmel ³⁾).

Spørgsmaalet, om Post-, Telegraf- og Telefonvæsenet kan nægte at befordre eller standse Befordringen af Ting eller Meddelelser af en vis Beskaffenhed ⁴⁾, har principielt intet at gøre med Hemmeligholdesspørgsmaalet ⁵⁾).

Telegrammernes Indhold maa jo nødvendigvis kendes af det ekspederende Personale, og at Telefonsamtaler aflyttes af Telefonpersonalet, er i sig selv intet Brud paa Telefonhemmeligheden, ejheller Meddelelse om Indholdet af Telegrammer eller Telefonsamtaler til overordnede.

¹⁾ Jfr. *K. J. Jensen*, Hovedpunkter af Retsforholdet mellem Post- og Telegrafvæsenet og dets Kunder, 1941, S. 28 ff., *Hurwitz* S. 761 med Note 2, *Robert Mikkelsen* U. 1949 B. S. 277.

²⁾ Ministeriet for off. Arbejders Instruks af 22. April 1938 (nu af 7. November 1947) har givet Anledning til en Forespørgsel i Landstinget, se Rtid. 1938—39 Sp. 1344 ff., jfr. 1946—47 F. Sp. 3179 ff.

³⁾ Se herom *Robert Mikkelsen*, U. 1949 B. S. 273—84.

⁴⁾ Se Postlov, Lovb. Nr. 426 af 8. November 1950 § 3, Post- og Telegrafreglementer, Indenrigske Forretninger, II A, 1946, § 1, 2. Stk. og II B, 1950, § 1, 2. Stk. samt Post- og Telegrafreglementer, Udenrigske Forretninger, IV A, 1949, § 1, 2. Stk. og IV B, 1950, § 1, 2. Stk.

⁵⁾ Se dog *Robert Mikkelsen*, U. 1949 B. S. 278.

VI. YTRINGSFRIHED

A. Indledning.

1. *Ytringsfriheden og dens Betydning.* De Bestemmelser vedrørende Ytringsfrihed eller Meddelelsens Frihed, som blev optaget i de fleste af det 19. Aarhundredes europæiske Forfatninger og i adskillige Forfatninger udenfor Europa, har overvejende deres Forbillede i den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrettighederne af 1789 Art. 11 samt Bestemmelser i de nordamerikanske Forfatninger fra Slutningen af det 18. Aarhundrede. Dette gælder ogsaa om den danske Grundlovs § 77.

Medens der i de danske Grundlove før 1953 kun var Tale om Trykkefrihed, har Bestemmelserne i fremmede Grundlove tit et videregaaende Indhold. Ofte tales der om Frihed til at ytre sig paa Tryk i Skrift og Tale; undertiden medtages ogsaa andre Slags Tilkendegivelser, som naar det i Weimarforfatningens Art. 118 hedder, at enhver har Ret til frit at ytre sig ved Ord, Skrift, Tryk, Billede og paa anden Maade, og naar der i den vesttyske Forbundsforfatningens Art. 5 tales om Ret til at ytre sin Mening i Ord, Skrift og Billede, om Pressefrihed og Frihed til at give Meddelelse gennem Radio og Film. Grl. 1953 § 77 nævner Tryk, Skrift og Tale.

Overalt drejer det sig om Ytringsfrihed i positiv Forstand, ikke om en Ret for Mennesker til at beholde deres Viden, Tanker, Meninger osv. for sig selv. I større og større Udstrækning forlanger det offentlige at faa Oplysninger fra Borgerne, t. Eks. Vidneudsagn, Skatteopgivelser, Udfyldelse af Skemaer til statistisk Brug osv. osv. Saadanne Krav kan, hvor Princippet om lov-

mæssig Forvaltning er anerkendt, kun stilles med Hjemmel i Loven; men Lovgivningsmagten har fri Adgang baade til umiddelbart at paalægge Borgerne Oplysningspligter og til at give Hjemmel for Domstole og Forvaltningsmyndigheder til at kræve Oplysninger fra Borgerne¹⁾. Ejheller er Grundloven til Hinder for, at en Forfatters endnu ikke udgivne Manuskript eksproprieres i det Øjemed at offentliggøre Indholdet. Kun med Hensyn til de Midler, hvorved Oplysninger kan fremtvinges, indeholder Grundlove undertiden en Begrænsning, idet navnlig adskillige Grundlove indeholder Forbud mod Tortur. Disse Forbud er f. s. v. af aktuel Interesse, som dette barbariske Tvangsmiddel visse Steder har oplevet en Renæssance. Menneskeheden kunde ogsaa nok fortjene grundlovmæssig Beskyttelse mod de Injektioner, som synes anvendelige — og er blevet anvendt — i det omhandlede Øjemed²⁾.

Medens den grundlovmæssige Beskyttelse af den personlige Frihed i første Række skyldes Hensynet til det enkelte Individ, er Anerkendelsen af Ytringsfriheden i positiv Forstand som grundlovbeskyttet Gode mere samfundsmæssig begrundet.

Det kan ganske vist for den enkelte være en aandelig Fornødenhed at kunne udtale sig frit i Skrift og Tale, at kunne i Bøger og gennem Pressen forelægge Offentligheden videnskabelige eller kunstneriske Arbejder, fremsætte Kritik og stille Forslag til Forbedringer af bestaaende Samfundstilstande. Det drejer sig her om Tilfredsstillelse af en personlig Tilbøjelighed, som staar i Forbindelse med, at Individets Adgang til at fremlægge Resultaterne af Studier og Overvejelser virker som Stimulans for Undersøgelser og Tankearbejde. Endog paa det religiøse Omraade gælder noget tilsvarende, saa sandt som den enkeltes Gudsforhold kan udfolde sig baade i Lønkammeret og gennem Aflægelse af Vidnesbyrd overfor Medmennesker.

Men det er alligevel først og fremmest Ytringsfrihedens Betydning for Omverdenen, der har ført til den høje Værdsættelse af denne Frihed.

Det er naturligt kun ud fra visse Forudsætninger, at Ytrings-

¹⁾ Se om Lægens Tavshedspligt t. Eks. *Hans Wulff*, U. 1953 B. S. 113—37, *Knud Illum* S. 138—40 og *F. Lukas* S. 263—65.

²⁾ Jfr. *Erik Strømgren* og *Jørgen Trolle* i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 1949 S. 195 ff. og 342 ff.

frihed kan anses for et Samfundsgode. Den der holder paa en bestemt Kirkelæres Uforanderlighed og Autoritet, kan ikke ønske Ytringsfrihed paa dette Omraade; thi fri Læsning og Diskussion om kirkelige Spørgsmaal kan føre til Forandring og Nedbrydelse af Lærens Magt over Sindene ¹⁾. Antages det, at Videnskaben har naaet den højeste Fuldkommenhed eller dog udfundet de bedst mulige Forskningsmetoder, er Kritik kun Forvanskning af Sandheden eller egnet til at føre Forskningen paa Vildspor. Vil man opretholde en bestemt Samfundsorden eller Samfundsindretning, som anses for bedre end enhver anden, kan fri politisk Diskussion om denne Orden eller Indretning kun være af det onde.

Det er da kun ud fra en Tro paa Værdien af Forandringer, altsaa paa Muligheden for Fremskridt, at Ytringsfrihed kan anses for et principielt Samfundsgode. Denne Forudsætning har været opfyldt i de europæiske og amerikanske Demokratier, ogsaa paa det politiske Omraade. Erfaringen viser, at det gamle Enevælde og det moderne Diktatur har søgt at konsolidere sig ved at udelukke Kritik af de øverste Magthavere og fri politisk Diskussion, og det var tænkeligt, at Demokratiet, efter at det selv havde sejret gennem Kritik af et tidligere Regime, vilde have udelukket Kritik af den demokratiske Styreform eller de demokratiske Magthavere; men hidindtil har dette kun i ringe Grad været Tilfældet.

2. *Formel og materiel Ytringsfrihed.* De allerfleste Grundlovsbestemmelser vedrørende Ytringsfriheden beskæftiger sig kun med Sagens formelle Side. Det typiske Indhold af disse Grundlovsbestemmelser er, at Ytringsfriheden eller visse Slags Ytringsfrihed, i første Række Trykkefrihed, kun kan indskrænkes ved Lov, at Ansvar for Overtrædelser henhører under Domstolene og navnlig, at Censur og andre præventive Forholdsregler er udelukket.

Sagens Kerne er dog naturligvis den materielle Ytringsfrihed, Adgangen til at sige, skrive og trykke, hvad man vil. Denne Frihed er aldrig retlig ubegrænset, det drejer sig ikke om et Enten-eller, men om noget mere eller mindre. Det er i almindelige Love, at Grænserne opstilles. Kun yderst sjældent og i ringe Ud-

¹⁾ Bekendt er i denne Henseende den katolske Kirkes Censur af religiøse Skrifter og dens Index over Bøger, som det er forbudt at læse.

strækning er det Grundloven selv, der afgrænser den materielle Ytringsfrihed. En enestaaende Undtagelse er den svenske Ordning. Trykkefrihedsforordningen, nu af 5. April 1949, der er en af de fire svenske Grundlove og kun kan ændres eller ophæves i Overensstemmelse med den i Regeringsformens § 81 fastsatte Fremgangsmaade, indeholder en udtømmende Angivelse af de egentlige Trykkefrihedsforbrydelser, se dens 7. Kap.¹⁾). Ogsaa den norske Grundlovs § 100 indeholder en vis Normering af den materielle Trykkefrihed²⁾). Den danske Grundlovs § 77 indeholder ingen saadanne materielle Ytringsfrihedsbestemmelser; men en vis materiel Ytringsfrihed følger af andre Grundlovsbestemmelser, se nedenfor.

3. *Ytringsfrihedens Midler.* Det nytter kun lidt, at der er sikret Borgerne Ytringsfrihed, hvis de ikke har Adgang til Midler, hvorved deres Ytringer kan fremføres for videre Kredse af deres Medborgere³⁾). Talefrihed uden Forsamlingsfrihed eller Adgang til at benytte Radio er kun af ringe Betydning. Trykkefrihed betyder intet, hvis der ikke er Mulighed for at faa Manuskripter trykt og for Udbredelse af det trykte gennem Pressen eller ved Distribution af Bøger og andre Tryksager. Hvis f. Eks. alle Trykkerier er i en enkelt Mands, et enkelt Selskabs eller Statens Eje, kan Trykkefriheden gøres betydningsløs ved Ejerens eller Myn-dighedens Raadighed over Trykkerivirksomheden⁴⁾), hvilket især kan komme til at gaa ud over den politiske Ytringsfrihed. Og en Eneret for en enkelt Mand, et enkelt Selskab eller Staten til Radiospredning er nu til Dags en væsentlig Begrænsning i Tale-

¹⁾ Jfr. *Fahlbeck* S. 112 ff.

²⁾ Jfr. *Castberg* II S. 412 ff., der fremhæver Bestemmelsens uheldige Formulering og oplyser, at den ikke fuldtud er blevet respekteret af Lovgivningsmagten.

³⁾ I Sovjetunionens Forfatning § 125 hedder det om Talefrihed, Pressefrihed, Forsamlingsfrihed og Frihed til Optog og Demonstrationer, at disse Borgernes Rettigheder sikres ved, at Trykkerier, Papirforraadene, de offentlige Bygninger, Gaderne, Post, Telegraf og Telefon og andre materielle Fornødenheder, som er nødvendige for at udøve dem, staar til Raadighed for den arbejdende Befolkning og dens Organisationer, se ogsaa t. Eks. den rumænske Folkerepubliks Forfatning af 1948 Art. 31.

⁴⁾ I Det danske Folks Vej, Programudtalelse fra Danmarks kommunistiske Parti, 1952, S. 44 hedder det, at Ejendomsretten til Bladene vil blive overdraget til Arbejderklassens og den øvrige Befolknings demokratiske Organisationer.

frihedens praktiske Betydning. Regler om Trykkerivirkomhedens og Distributionens Frihed, der saaledes er et Supplement til Trykkefriheden, findes da ogsaa i enkelte fremmede Grundlove, se saaledes den svenske Trykkefrihedsforordning af 1949 4. og 6. Kap.¹⁾.

4. *Arbejdsstandsninger*. I nyeste Tid har Spørgsmaalet om Lammelse af Pressen gennem Arbejdsstandsninger tildraget sig Opmærksomhed. I Efteraaret 1950 blev der under Henviſning bl. a. til den langvarige Typografstrejke i 1947, hvorunder den københavnske Dagspresse, i det væsentlige kun med Undtagelse af den socialdemokratiske og kommunistiske, laa stille, endog i Tiden forud for et Folketingsvalg, i Folketinget stillet Forslag om Nedsættelse af et Udvalg, der skulde undersøge Mulighederne for en Voldgiftsordning, som kunde udelukke Dagspressens Standsning paa Grund af Arbejdskonflikter. Forslaget blev ikke gennemført; men der vedtoges en Dagsorden, som opfordrede Arbejder- og Arbejdsgiverorganisationerne til under deres Overenskomstforhandlinger at søge tilvejebragt en Ordning, som udelukker Standsning af Dagspressen paa Grund af Arbejdskonflikter²⁾.

Den tiltagende Koncentration indenfor Dagspressen, hvor enkelte Blade med stor Kapitalkraft faar en dominerende Indflydelse, kan ogsaa rumme en betydelig Fare for Ytringsfriheden, idet Ejerne ikke ønsker, at deres Blad giver Plads for Opfattelser, som kommer paa Tværs af deres Interesser og Anskuelser. Paa den anden Side findes der jo Aviser af alle politiske Anskuelser, saaledes at det oftest er muligt at finde en eller anden, som vil afgive Spalteplads. Problemet har i Udlandet givet Anledning til Undersøgelser³⁾.

5. *Adgangen til Information*. Ytringsfrihedens praktiske Værdi beror i høj Grad paa, om Skribenter og Talere har Mulighed for at skaffe sig Oplysning om de Forhold, som er af Interesse for Offentligheden; men i Regelen indeholder Grundlove ikke Be-

¹⁾ Jfr. *Fahlbeck* S. 52 ff.

²⁾ Jfr. Raarb. 1949—50 S. 634 f. I Sverige er der ved en Arbejdsoverenskomst truffet en saadan Ordning, se *Hakon Stangerup*, *Pressefrihed og Arbejdsfrihed*, 1951.

³⁾ Se t. Eks. en engelsk Rapport fra Royal Commission on the Press, 1949. *Svend Thorsen*, *Den danske Dagspresse II*, 1951, indeholder S. 188 ff. og 283 f. nogle Oplysninger om Dagspressens Kapitalforhold.

stemmelser, som sikrer en saadan Adgang til Information¹⁾. En højst interessant Undtagelse er i denne Henseende den svenske Trykkefrihedsforordning, som giver enhver svensk Statsborger Ret til hos Statens Myndigheder, herunder Rigsdagen, Domstole og Forvaltningsmyndigheder, og hos kommunale Myndigheder at faa udlaant til Gennemsyn og tage Afskrifter af eller faa Afskrifter af alle Dokumenter og Protokoller vedrørende offentlige Anliggender og Ret til at offentliggøre Indholdet i Trykken. Dette Offentlighedsprincip begrænses dog ved en lang Række Undtagelser²⁾.

En vigtig Informationskilde er grundlovmæssig sikret derved, at Rigsdagens Møder som Regel er offentlige, jfr. Grl. § 49, og sikret ved almindelig Lov derved, at Retsforhandlinger og Kommunalbestyrelsernes Møder som Regel er offentlige.

6. *Særligt om Censur.* Ytringsfrihed i den Forstand, at enhver har Lov til at sige og skrive alt, hvad han vil, findes som foran berørt ingen Steder. Overalt er Ytringsfriheden mere eller mindre begrænset baade af Hensyn til private og offentlige Interesser. Naar det da alligevel hedder sig, at der i demokratiske Lande er Ytringsfrihed, Trykkefrihed osv., bruger man Ordet Frihed i en særlig Mening, idet der i alt Fald i første Række tænkes paa Frihed for forudgaaende præventive Indgreb, navnlig Frihed for Censur. Afskaffelsen af Censur o. lign. regnes for det afgørende Fremskridt i Trykkefrihedens Historie.

Frihed for Censur o. lign. er som ovenfor berørt ikke ensbetydende med materiel Ytringsfrihed, specielt Trykkefrihed³⁾. Kriminalisering af Udtalelser har jo, i hvert Fald naar der er Tale om betydelige Straffe, til Følge, at de kriminaliserede Udtalelser undertrykkes.

Naar der da ikke er eller kan være fuldstændig materiel Yt-

¹⁾ Ifølge den vesttyske Forbundsforfatning Art. 5 har enhver Ret til »sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten«.

²⁾ Jfr. *Fahlbeck* S. 62—98.

³⁾ Jfr. Grundtvigs Udtalelser i Rigsfors. Sp. 2616: »... hvad skulde vel det hjælpe, at der nu endelig slet ingen Censur maatte være ... naar det dog var saaledes, at vi havde en Trykkelov, som satte det i Vedkommendes Magt at gribe, om de vilde, ethvert Foster af Pressen og kvæle det i Fødselen, eller ... der ved Lov var bestemt, baade Forfatter og Udgiver og Sætter og Trykker ... skulde kunne kaldes til Regnskab, tiltales, dømmes og straffes ...«, se ogsaa Sp. 3219.

ringsfrihed, vil det kunne hævdes, at en Haandhævelse af de opstillede Begrænsninger gennem Censur i visse Henseender frembyder Fordele fremfor et efterfølgende Ansvar. Det er i sig selv bedre at forebygge en Ulovlighed end at lade den komme til Udfoldelse og derefter skride ind med et Ansvar. Hvis en Forfatter eller Forlægger faar et Manuskript undergivet en Bedømmelse, før det trykkes, kan han derved undgaa Straf og Erstatningsansvar i Tilfælde af, at Indholdet findes ulovligt, og han udsættes ikke for Spild af Trykningsudgifter derved, at Tryksagen beslaglægges og konfiskeres.

Fra Ytringsfrihedens Standpunkt — det drejer sig jo først og fremmest her om Trykkefriheden — er dog Betænelighederne ved Censur aldeles overvejende ¹⁾). Censurmyndighederne kunde muligvis nok indrettes saaledes, at de frembød en vis Garanti mod administrativ Vilkaarlighed ²⁾); men en egentlig judicial Prøvelse, som naar der er Tale om efterfølgende Ikendelse af Straf eller Erstatning, kan umuligt finde Sted. En betydelig, navnlig for Dagspressen utaalelig Forsinkelse af Offentliggørelsen vil være en uundgaaelig Følge af Censur ³⁾), som dernæst vil være til uhyre Besvær for Forfattere, Bogtrykkere og andre, der befatter sig med Udgivelser. Censur er jo en præventiv Retshaandhævelse, som ikke forudsætter en bestemt indiceret Fare for en Lovovertrædelse ⁴⁾). Det kræves, at alle Skrifter eller alle Skrifter af en vis Slags skal forelægges til Godkendelse, før de offentliggøres. Endelig vil Censur efter al Erfaring blive brugt som Middel til Undertrykkelse af Ytringer, der blot er Magthaverne ubehagelige. At anstille en Forhaandsundersøgelse af alle Manuskripter eller blot alle Manuskripter til Dagblade alene for at afsie nogle enkelte, rene Ulovligheder, vilde jo være meningsløst.

Trods al nedarvet og velbegrunnet Uvilje mod Censur viser Erfaringen, at Censur er blevet anset for nødvendig i Krisetider og navnlig under Krigsforhold. Under Forhandlingerne i den grundlovgivende Rigsdag blev det fra flere Sider udtalt, at Censur under saadanne Omstændigheder kunde blive en Nødven-

¹⁾ Ørsted, Trykkefriheden S. 50 ff. opregner en lang Række Indvendinger mod Censur.

²⁾ Jfr. Ørsted, Trykkefriheden S. 45 f.

³⁾ Jfr. De fem lange Aar III. 1947, S. 1242 f.

⁴⁾ Jfr. Krabbe, Presseret S. 9.

dighed¹⁾. Under den tyske Besættelse 1940—45 blev der vel ikke givet noget formelt Paabud om Censur; men under Indflydelse af den foreliggende Tvangssituation blev der mellem Udenrigsministeriet og Pressens Organisationer truffet Aftaler, hvorefter meget Pressestof kun kunde offentliggøres efter forudgaaende Godkendelse af Udenrigsministeriets Pressebureau²⁾, jfr. Lov 388 af 22. Juli 1940 § 2, 2. Stk. Ogsaa en vis uofficiel Bogcensur blev indført³⁾. I Sverige blev der ved en Lov af 1940, der var muliggjort ved en forudgaaende Grundlovsændring, givet Hjemmel for Indførelse af Censur. Loven blev dog aldrig sat i Kraft, og den ophævedes i 1945⁴⁾.

B. Hovedtræk af Trykkefrihedens Historie i Danmark.

I Danmark bestod der Censur op til 1770. Bestemmelser herom fandtes i Kirkeordinansen af 1537 samt D. L. 2-21-1 og 2. Censuren, som omfattede alt, hvad der tryktes, endog Viser, Lig- og Bryllupsvers, udøvedes af Universitetet og Biskopperne, for den politiske Censurs Vedkommende af Politimyndighederne⁵⁾.

Ved et Pennestrøg af Struensee blev denne omfattende Censurordning ophævet i 1770⁶⁾. Dette skete ved en Kabinetsordre af 4. September 1770, jfr. Reskript af 14. s. M. Som Begrundelse for den trufne Beslutning anføres Censurens Skadelighed for upartisk Undersøgelse af Sandheden og for Oplysning om indgroede Vildfarelser og Fordomme.

Skønt det kun var Nødvendigheden af forudgaaende Godkendelse, ikke de gældende materielle Begrænsninger i Trykkefriheden, som ophævedes, fremkom der i den følgende Tid et Utal af

¹⁾ Rigsfors. Sp. 2620—22. Tscherning indvendte mod det af Grundlovskomiteen foreslaaede, udtrykkelige Censurforbud, at hvis det vedtoges, kunde »en Lov, som skal for en kort Tid holde Pressen i Ave«, kun tilvejebringes »som en revolutionær Handling«, Sp. 2620.

²⁾ Se Besættelsestidens Fakta I S. 8 f., jfr. S. 3 ff., II S. 1377—1401.

³⁾ Se Besættelsestidens Fakta II S. 1403 f.

⁴⁾ Jfr. *Fahlbeck* S. 9 og 172.

⁵⁾ Se *Matzen*, Kjøbenhavns Universitets Rethistorie I S. 212—19 og *Matzen* III S. 364 f., *Harald Jørgensen* S. 15 f.

⁶⁾ I Sverige afskaffedes Censuren ved en Forordning af 1766, som imidlertid ophævedes ved Regeringsformen af 1772, se *Fahlbeck* S. 5 ff.

Skrifter om de mest forskellige, ofte futile Emner¹⁾, og Forfatterne, der ofte var anonyme, betjente sig af et Frisprog, som ogsaa gik ud over Struensee og Dronningen.

Dette gav Anledning til Reskript af 7. Oktober 1771, der i sin Begrundelse henviser til, at ildesindede og frække Mennesker havde af Reskriptet af 14. September 1770 taget Anledning til i Trykken at udgive fornærmelige og forargelige Skrifter. Det ny Reskript genindførte vel ikke Censuren; men det indskærpede, at den tilstaaede Trykkefrihed ikke maatte misbruges til at overtræde andre borgerlige Love, hvorfor alle Injurier, Pasquiller og oprørske Skrifter fremdeles, ligesom forhen, skulde være underkastet den derfor fastsatte Straf. Ingen Bogtrykker maatte trykke Bøger uden at kende Forfatteren, og Bogtrykkeren skulde staa til Ansvar, hvis han ikke kunde angive Forfatteren. Dennes eller Bogtrykkerens Navn skulde findes paa enhver Bog. Anonymitet var f. s. v. vedblivende tilladt.

Efter Struensees Fald var det paa Tale at genindføre Censur²⁾; men Overvejelserne herom førte ikke til noget. Derimod blev det ved et Reskript af 20. Oktober 1773 til Politimesteren i København, hvilket kort efter udvidedes til at omfatte hele Landet, forbudt Aviser og Ugeblade bl. a. at »indføre noget, som enten angaar Staten og Regeringen, almindelige Foranstaltninger, eller andre Stridsskrifter«. Politimesteren kunde, uden at der var Appel, idømme Bøder for Overtrædelser. Denne Indskrænkning af Trykkefriheden berørte kun periodiske Skrifter, og om Censur var der ikke Tale.

I Reskript af 3. December 1790, jfr. Pl. af 4. December s. A., blev det bestemt, at Trykkefrihedssager ikke længere skulde afgøres af Politimesteren, men forfølges ved de almindelige Retter. Man vilde herved undgaa, at Trykkefrihedsforbrydelser altid blev afgjort med den i Reskript af 20. Oktober 1773 fastsatte Bødestraf. Det bestemtes endvidere, at Bogtrykkerne skulde aflevere til Politimesteren et Eksemplar af ethvert trykt Skrift, som ikke var forsynet med Forfatterens Navn.

¹⁾ 1771—73 udkom der i tre Aargange en »Fortegnelse paa alle de Skrifter, som Trykkefriheden har givet Anledning til«. Se ogsaa *Edvard Holm*, Danmark-Norges Historie 1720—1814 IV. 2, 1902, S. 272—95.

²⁾ Jfr. *Harald Jørgensen* S. 19.

I den første Tid efter Statskuppet i 1784 bestod der iøvrigt en udstrakt Trykkefrihed, idet Regeringen ansaa offentlig Diskussion om Samfundsspørgsmaal for gavnlig¹⁾. Senere hen skete der en Ændring i Regeringens Holdning. Kronprinsen blev mere og mere forbitret over den tiltagende »Skrivefrækhed«. I 1797 nedsattes en Kommission, der skulde udarbejde Regler til Forhindring af Misbrug af Trykkefriheden. Resultatet af Overvejelserne blev Forordningen af 27. September 1799.

Denne Forordning indeholder detaljerede Straffebestemmelser til Værn for baade offentlige og private Interesser. Straffene er strenge, Grænserne for Kritik af offentlige Forhold snævre, Anonymitet forbudt. Der genindføres ikke Censur, undtagen for den, der ved Dom bliver kendt skyldig i Overtrædelse af de fastsatte Bestemmelser. Men af Aviser m. v. og ethvert Skrift, der ikke udgør mere end 24 Ark, skal Bogtrykkeren tilstille Politimesteren et Eksemplar, før Uddeling eller Salg paabegyndes. Denne Bestemmelse førte i Praksis til en vis Censur, idet Redaktøren undertiden i Tvivlstilfælde indsendte Manuskriptet til Godkendelse²⁾.

I 1810 kom hele den politiske Presse under formelig Censur. Ifølge Pl. af 2. Oktober 1810, jfr. Kanc. Cirk. af 16. April 1836, Kanc. Skr. af s. D. og Pl. af 3. Juni 1846, maa ingen udgive noget Blad, hvori politiske Nyheder eller Efterretninger meddeles, uden at have erhvervet et specielt Privilegium. I saadanne Privilegier fandtes en Række Bestemmelser om, hvad der maatte optages i Bladet, og det var et Vilkaar, at Manuskripter eller Korrekturer skulde censureres af Politimestrene, hvilket ogsaa gjaldt om det upolitiske Stof³⁾.

Kort Tid efter kom ogsaa de ikke privilegerede Blade om ikke formelt, saa dog reelt under Censur. Ved Pl. af 13. Maj 1814 bestemtes nemlig om de Blade m. v., som ifølge Fr. af 27. September 1799 §§ 26 og 27 blot skulde indleveres til Politimesteren, før

¹⁾ Jfr. *Harald Jørgensen* S. 21—28.

²⁾ Jfr. *Harald Jørgensen* S. 36 og 55 f. I Canc. Prom. af 13. Januar 1807 hedder det, at man intet finder at erindre imod, at Politimesteren, naar Vedkommende forlanger det, gennemser Manuskriptet eller Korrekturen af det Blad eller Skrift, som agtes udgivet, paa det, at hvad som muligen kunde findes anstødeligt deri, straks kan vorde udeladt.

³⁾ Jfr. *Harald Jørgensen* S. 77—80.

Uddeling eller Salg fandt Sted, at Uddelingen eller Udsalget ikke maatte ske, førend Politimesteren havde tilkendegivet, at Gennemsyn havde fundet Sted, eller der var forløbet en vis Tid efter Indleveringen, jfr. Pl. af 3. Juni 1846, som indskrænker Indleveringspligten og det nævnte Tidsrum. Dette Gennemsyn kom til at virke næsten som Censur¹⁾).

Pl. af 1. November 1837²⁾) skærpede i visse Henseender Fr. af 27. September 1799. Bestemmelserne om den Censur, som de, der dømtes for Overtrædelse af Forordningen, var underkastet, mildnedes dog, idet Censuren i en Række Tilfælde ikke mere skulde være livsvarig.

Ved provisorisk Fr. af 24. Marts 1848, der stadfæstedes ved Lov af 5. Juli 1850, ophævedes alle Presseforholdene vedkommende Love, der var udkommet efter Fr. af 27. September 1799, samt Censurbestemmelsen i denne Forordnings § 20, og Straffene formildedes.

Ved Grl. 1849 § 91 blev der indført Trykkefrihed. Paragraffen er saalydende: »Enhver er berettiget til ved Trykken at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Foranstaltninger kunne ingensinde paany indføres.« Disse Bestemmelser genfindes i de senere Grundlove, idet der dog i Grl. 1953 § 77 efter »paa Tryk« er indføjet: »i Skrift og Tale.«

C. Ytringsfriheden ifølge Grundloven.

1. *Ytringsfrihedens Subjekt.* Den grundlovmæssig tilsikrede Ytringsfrihed tilkommer ifølge § 77, 1. Pkt. »Enhver«. Skønt Ordet kun findes i 1. Pkt., maa det anses for underforstaaet i 2. Pkt.

Ordet »Enhver« skal ikke opfattes i sin absolutte Betydning. Baade Danske og Udlændinge er indbefattet; men kun hvis de bor eller opholder sig her i Landet. Man har heri villet finde Begrundelsen for, at der kan nedlægges Forbud mod Udbredelse her i Riget af Skrifter trykt i Udlandet³⁾), jfr. Lov om Pressens Brug Nr. 147 af 13. April 1938 §§ 14 og 15. Denne Begrundelse

¹⁾ Jfr. *Harald Jørgensen* S. 80—85 samt 105.

²⁾ Jfr. *Harald Jørgensen* S. 173—92.

³⁾ Jfr. *Berlin* II S. 430.

kan ikke være rigtig, thi et saadant Skrift kan godt være forfattet og udgivet af en her boende Person¹⁾).

Grundloven er ikke til Hinder for, at der ved eller i H. t. Lov etableres retlige Afhængighedsforhold, i Kraft af hvilke visse Personer retsgyldigt²⁾ kan udelukkes fra Ytringsfrihed eller underkastes Censur af den Person eller Myndighed, som træffer Bestemmelse indenfor Afhængighedsforholdet, t. Eks. Forældremyndighed, personlig Umyndiggørelse, Anstaltsmyndighed i Fængsler, Sindssygehospitalet o. lign. Men det er tvivlsomt, i hvilken Udstrækning dette kan ske. De i Grl. § 85 tagne Forbehold m. H. t. Forsvarsmagten vedrører ikke Ytringsfriheden, og der vilde formentlig ikke kunne indføres en Forskrift om, at Militærpersoner ikke uden Censur maa offentliggøre trykte eller visse trykte Skrifter, nok derimod et Forbud vedrørende Indholdet af saadanne Offentliggørelser, jfr. Militær Straffelov, Lovb. Nr. 262 af 21. Juli 1954, § 34, Nr. 2, § 40 og § 41. Det tilsvarende gælder om Tjenestemænd. Disse maa, ogsaa naar de offentliggør noget paa Tryk, respektere deres Tavshedspligt, og der vil herudover kunne fastsættes visse Begrænsninger for, hvad de maa offentliggøre; men de kan ikke undergives Censur, udøvet af deres overordnede. Fra Bestemmelsen om, at Ytringsfriheden kun kan udøves under Ansvar for Domstolene, kan ikke sluttes, at denne Frihed ikke tilkommer Personer, som paa Grund af Alder eller sjælelig Abnormitet ikke kan straffes eller ifalde Erstatningsansvar³⁾. Saadanne Personers Misbrug af Trykkefriheden maa da imødegaas paa anden Maade.

Efter Grl. § 77, 1. Pkt. ser det ud, som om kun Forfatteren selv har Ret til ved egne Midler at offentliggøre sine Tanker, saaledes at der, naar Offentliggørelse i Trykken, som det sædvanlig er Tilfældet, kræver andres, navnlig Trykkeriers, Uddeleres og Forhandleres Medvirken, ikke fra Grundlovens Side er noget til Hinder for, at der lægges et hvilket som helst Baand paa en saa-

¹⁾ De nævnte Bestemmelser i Presseloven indeholder iøvrigt ingen Hjemmel for Forbud mod Indførsel af Skrifter trykt i Udlandet, idet de kun angaar Skrifter, som er indkommet her i Riget, jfr. *Krabbe*, *Presseret* S. 123.

²⁾ Det er ikke træffende, naar *Berlin* II S. 430 taler om, at der her kun foreligger en faktisk Udelukkelse fra at udnytte Trykkefriheden.

³⁾ Anderledes *Matzen* III S. 371.

dan Medvirken. Dette er dog aabenbart ikke Meningen. Den nævnte Grundlovsbestemmelse tager Sigte paa enhver Virksomhed, der er et praktisk nødvendigt Led i Offentliggørelsen, hvad enten Virksomheden i sin Helhed udføres af Forfatteren selv, eller den delvis udføres af andre. Det vilde altsaa være grundlovstridigt, hvis en Lov bestemte, at ingen maatte trykke, uddele eller sælge et af en anden forfattet Skrift, uden at Skriftet havde været undergivet Censur. Det vilde formentlig endog være grundlovstridigt, om en Lov gjorde Postbesørgelse af Aviser afhængig af en forudgaaende Godkendelse af Indholdet.

2. *Offentliggørelse i Udlandet. Ud- og Indførsel.* I territorial Henseende kan man spørge, om Grl. § 77 angaar ikke blot Offentliggørelse her i Landet, men ogsaa Offentliggørelse i Udlandet. Kan t. Eks. en Lov bestemme, at udenlandske Blades her boende Korrespondenter i deres Blade kun maa offentliggøre Stof, som er gennemset og godkendt af danske Myndigheder? Spørgsmaalet maa formentlig under Hensyn til det ubetingede Censurforbud besvares benægtende. Men ligesom det kan forbydes at udføre Bøger og Blade, er der ikke i Grundloven noget til Hinder for et Forbud mod Udførsel af Manuskripter. Udførsel kan ogsaa gøres afhængig af Afgifter.

Heller ikke er Grundloven til Hinder for Forbud mod Indførsel af Bøger, Blade og Manuskripter eller for, at saadan Indførsel belægges med Toldafgifter, jfr. Lovb. Nr. 171 af 11. Maj 1928 § 1 Løbe Nr. 265¹⁾). Men Indførselen kan ikke gøres afhængig af Censur.

3. *Trykkefrihed og anden Ytringsfrihed.* Som ovenfor berørt var det før Grl. 1953 kun Trykkefrihed, ikke Ytringsfrihed i andre Former²⁾), som nød Beskyttelse i H. t. Grundloven. Dette fremgik udtrykkeligt af den tidligere Trykkefrihedsbestemmelse. Hvad der skulde anses for Tryk, kan i flere Henseender give Anledning til Tvivl.

Mundtlige Udtalelser falder udenfor den tidligere Trykkefrihedsbestemmelse, som altsaa ikke var til Hinder for Indførsel af Censur med offentlige Foredrag og Forelæsninger. Censur

¹⁾ Jfr. *Matzen* III S. 372.

²⁾ Lehmann og Grundtvig ønskede, at Grundloven ogsaa skulde sikre Retten til mundtlig og skriftlig at ytre sine Tanker, jfr. *Jens Møller*, *Den danske Rigsdag* I S. 88.

med mundtlige Udtalelser maatte derimod, i alt Fald hvad angaar Foredrag, anses for uforenelig med Forsamlingsfriheden¹⁾. Ifølge Pl. af 25. Juli 1821 maa ingen, som ikke er Lærer ved Universitetet eller en anden Lærestanstalt, holde offentlige Forelæsninger. Denne Bestemmelse var uberørt af Grundlovens Trykkefrihedsbestemmelse²⁾, og det er antaget, at den ej heller var bortfaldet p. G. af Grundlovens Bestemmelser om Forsamlingsfriheden³⁾. Men Bestemmelsen var formentlig bortfaldet ved desvetudo. Grl. 1953 § 77, 1. Pkt. sikrer nu enhver Ret til at offentliggøre sine Tanker »paa Tryk, i Skrift og Tale«⁴⁾.

Frihed til Radioudsendelser er ikke sikret ved Grundloven. Den Begrænsning af Ytringsfriheden, som her kan siges at foreligge, bestaar i, at Staten har Eneret paa Sending af Radiobølger, jfr. Lov Nr. 188 af 12. April 1949, idet der ikke efter Loven er eller ifølge Sagens Natur kan være fri Adgang til at benytte Statens Radioanlæg.

Heller ikke er Censur med Forevisning af levende Billeder, jfr. Lov om Biografteatervæsenets Ordning Nr. 117 af 13. April 1938 § 20, uforenelig med Grundloven, og det samme gælder om Teatercensur. Denne sidste er imidlertid fra 1. April 1954 ophævet ved Jmin. Cirk. til Politidirektøren og samtlige Politimestre af 22. December 1953. Den udøvedes tidligere uden positiv Lovhjemmel i H. t. de i Teaterbevillinger optagne Vilkaar⁵⁾.

4. *Ytringsfrihedens Indhold.* I det følgende skal redegøres for Indholdet af den ved Grl. § 77 tilsikrede Ytringsfrihed. Først skal omtales Forbudet mod Censur m. v. i § 77, 2. Pkt. Dernæst

¹⁾ Jfr. Jmin. Skr. af 6. Juni 1860 og Rttd. 1862—63 F. Sp. 6590 f. og 6592—95.

²⁾ Jfr. Jmin. Skr. Nr. 111 af 23. Maj 1888.

³⁾ Jfr. Jmin. Skr. af 6. Juni 1860, der støtter sig til en af Generalprokurøren afgivet udførlig Udtalelse.

⁴⁾ Ordene »paa Tryk« er strengt taget overflødige ved Siden af »i Skrift«; mens man ønskede at fremhæve Ytringsfriheden i dens mest betydningsfulde Fremtrædelsesform, jfr. Betænkning S. 41.

⁵⁾ En Redegørelse vedr. Teaternæring findes i Rttd. 1908—09 B. Sp. 183—187.

Heller ikke i Norge eller Sverige er Grundlovene til Hinder for Teater- og Filmcensur. Filmcensur findes begge Steder, se norsk Lov af 25. Juli 1913 og svensk Forordning af 22. Juni 1911, Teatercensur ingen af Stederne, se for Sveriges Vedkommende *Hilding Eek*, Staten, Teatern och Radion, F. T. 1947 S. 241—56.

Udtalelsen om Ytringsfrihed i § 77, 1. Pkt., der som ovenfor nævnt indbefatter et Censurforbud, men muligen har et videregaaende Indhold. Endelig Bestemmelsen om Ansvar for Domstolene.

a. *Forbud mod Censur.* Det hedder i Grl. § 77, 2. Pkt., at Censur og andre forebyggende Forholdsregler ingen Sinde paany kan indføres. Det er her forudsat, at der ikke ved Grundlovens Givelse fandtes Censur, hvilket som foran oplyst er rigtigt. Det har ikke med Udtrykket »ingen Sinde« været Meningen at lægge et Baand paa den grundlovgivende Myndighed. Det er derfor overflødigt at diskutere, om Bestemmelsen har kunnet tillægge sig evig Gyldighed.

Ved Censur maa forstaas en Ordning, hvorefter en offentlig Myndighed paa et eller andet Tidspunkt fra Skriftets Udarbejdelse til Uddelingens Paabegyndelse gennem Salg eller paa anden Maade har Adgang til at gennemse Skriftet, være sig fordi dette skal tilstilles en offentlig Myndighed, eller denne kan kræve at faa det at se, samt ved sin Undladelse af at godkende Skriftet eller ved et positivt Forbud kan forhindre, at der foretages videre Skridt til Skriftets Fremstilling eller Uddeling eller dog forhindre selve Uddelingen. Der foreligger altsaa Censur, hvad enten det offentliges Indskriden kan føre til, at Manuskriptet ikke bliver sat, at det ikke bliver trykt, at det ikke udleveres fra Trykkeriet, at det ikke afgives til Uddelere, eller at det ikke uddeles, og det er uden Betydning, om det er det nærmest forestaaende eller et senere Led i Udgivelsesproceduren, der forhindres. Om den Uddeling, som saaledes forhindres, skulde ske til alle og enhver eller kun til en bestemt Kreds af Personer, t. Eks. en Forenings Medlemmer, og om Udbredelsen skulde ske i Danmark eller i Udlandet¹⁾, er ligeledes uden Betydning. Ogsaa en Indskriden, som retligt betyder, at et eller andet Led i Udgivelsesproceduren maa vente en vis Tid, t. Eks. at Skriftet ikke maa trykkes eller udgives før om et Aar, eller før en Arbejdskonflikt er bragt til Afslutning, maa anses for Censur.

Censurmyndigheder har i Regelen skullet undersøge, baade om Skriftet indeholder noget ulovligt, og om det efter en friere Bedømmelse maa anses for anstødeligt, skadeligt eller stridende

¹⁾ Jfr. *Matzen* III S. 372.

mod Regeringens politiske Interesser, og Censur er ofte blevet udøvet i Afhængighed af Regeringen. Det er imidlertid ikke blot en saadan Censur, som er forbudt ved Grundloven. Denne er ogsaa til Hinder for en ren Legalitetscensur, endog om den udøves i judicielle Former.

Efter den Affattelse, som den omhandlede Grundlovsparagrafs 1. Pkt. modtog i 1953, maa det antages, at ogsaa Censur med en Talers Manuskript eller Optegnelser er uforenelig med 2. Pkt.

b. *Forbud mod andre forebyggende Forholdsregler.* Meget usikkert er det, hvad der maa henføres under Forbudet mod »andre forebyggende Forholdsregler«¹⁾.

At et efterfølgende Ansvar ikke er udelukket, fremgaar af Grl. § 77, 1. Stk., som forudsætter, at der kan blive Tale om et saadant Ansvar. Men Grundloven er heller ikke iøvrigt til Hinder for enhver retlig Ordning, som er egnet til at modvirke Fremkomsten af trykte eller visse trykte Skrifter.

En Ordning, som vel til en vis Grad er egnet til at modvirke Fremkomsten af trykte Skrifter, men er indifferent m. H. t. Skrifternes Indhold, er ikke udelukket ved den omhandlede Grundlovsbestemmelse. Det kan saaledes ikke p. G. af denne Bestemmelse være udelukket at indføre en Rationering af Papir eller Trykkerimaskiner, naar der ikke ved Fordelingen lægges Vægt paa Indholdet eller Arten af de Tryksager, som berøres af Fordelingsordningen. Ej heller kan det være udelukket at begrænse Antallet af Trykkerier, naar Begrænsningen sker uden Hensyntagen til Indholdet eller Arten af de Tryksager, der agtes fremstillet. T. Eks. vilde det godt kunde bestemmes, at Næringsbrev som Bogtrykker kun kan meddeles til Personer, der har faglig Uddannelse. Forlagsvirksomhed og Udgivelse af Blade vilde ogsaa godt kunne gøres til bunden Næring²⁾, saaledes at vedkommende Personer t. Eks. skulde fyldestgøre visse Krav i Henseende til Vandel og Solvens³⁾.

Grundloven er heller ikke til Hinder for politimæssige For-

¹⁾ I første Række tænkte man i Grundlovsudkastet paa det tidligere »foreløbige Gennemsyn«, se Rigsfors. Sp. 2617.

²⁾ Om den gældende Ordning, se min Næringsretten, 1944, S. 35 Note 8.

³⁾ Anderledes *Krabbe*, Presseret S. 21, men herimod *Stephan Hurwitz* U. 1939 B. S. 154. En Ordning, der tillod Myndighederne at give eller nægte Næringsadkomsten under Hensyntagen til Indholdet af de Skrifter, som paatænkes udgivet eller trykt, vilde være grundlovstridig.

holdsregler, som har til Formaal at sikre det efterfølgende Ansvar¹⁾, t. Eks. en Bestemmelse om, at Forfatteren eller andre, der tager Del i Skriftets Fremstilling og Uddeling, skal være navngivet paa Skriftet, se Presselovens § 1, og et Paabud om Aflevering af et Eksempplar af Skriftet til Politiet samtidig med eller en vis Tid efter, at Uddelingen er paabegyndt, jfr. Presselovens § 3, hvorefter Aflevering skal ske senest en Time efter Udleveringens Paabegyndelse, altsaa dog efter Omstændighederne før der er Mulighed for at paabegynde selve Uddelingen. Det kan ikke anses for udelukket, at saadanne Forholdsregler kun bringes i Anvendelse overfor visse Slags trykte Skrifter, t. Eks. periodiske Skrifter, jfr. Presselovens § 3.

Noget tvivlsomt er det, om der ved Lov vil kunne fastsættes en Pligt til Aflevering til Politiet af et til Offentliggørelse bestemt Skrift, før Offentliggørelsen er paabegyndt. Givet er det, at en saadan Afleveringspligt ikke maa være Led i en Ordning, der kan hindre eller forsinke Offentliggørelsen. Det kan altsaa ikke bestemmes, at Offentliggørelsen først maa paabegyndes en vis Tid efter Afleveringen, jfr. ovenfor S. 660 f. om Pl. af 13. Maj 1814 og Pl. af 3. Juni 1846, og det maa vel nok antages, at Grundloven i det hele taget udelukker Pligt til Aflevering før Offentliggørelsen, idet en saadan Pligt vilde gøre det muligt, som Grundtvig udtrykte sig, at kvæle Skriftet i Fødselen²⁾.

Man har særlig diskuteret, ogsaa i Rigsforsamlingen, om der kan kræves Kaution eller anden Sikkerhedsstillelse³⁾ for Efter-

¹⁾ Jfr. *Krabbe*, *Presseret* S. 39—43.

²⁾ Folketingsudvalget, *Rtid.*, 1. Sess. F. Sp. 6555, ansaa det for tvivlsomt, om det var foreneligt med Grundloven at kræve Aflevering før Skriftets Udgivelse, jfr. *Udkast til Lov om Pressens Brug* § 5, 1. Sess. L. Sp. 63 og *Matzen* III S. 380. *Matzen* III S. 377 f., maaske ogsaa *Holck* II S. 347 f. synes at mene, at der kun kan kræves Aflevering samtidig med (eller efter) Offentliggørelsen. Saaledes *Ross* og *Andersen* S. 200.

³⁾ Meningerne var her delte; men de fleste udtalte sig imod, at der skulde kunne kræves Kaution, se Sp. 2618 f, 2624, 3221, 3223 f. Sidstnævnte Sted bemærker *Visby*, at hvis der indføres en Kautionsordning, vil man give Pressen i de riges Hænder. Det er indlysende, at med de Kapitaler, der nu udkræves til Drift af et Dagblad, vilde en Kautionsordning her være en forholdsvis ubetydelig Byrde. *Ørsted* mente, at et Krav om Sikkerhedsstillelse var foreneligt med Grundloven, se *Prøvelse af de Rigsforsamlingen forelagte Udkast til en Grundlov og en Valglov*, 1849, S. 411 f. og *Rtid.* 1. Sess. L. Sp. 780 ff.

kommelse af et efterfølgende Ansvar. Der er den Betænkkelighed ved en saadan Ordning, at den medfører en, efter Omstændighederne politisk betonet, Ulighed mellem velhavende og mindre velhavende Personer, idet sidstnævnte maaske ikke vil kunne stille den krævede Sikkerhed. Det rette er formentlig, at et Krav om Sikkerhedsstillelse maa anses for uforeneligt med den omhandlede Grundlovsbestemmelse¹⁾. Dette gælder derimod næppe om en maadelig Afgift paa trykte Skrifter.

En egentlig Censurordning forudsætter ikke nogen Forhaandsviden eller konkret begrundet Formodning om, at det censurede Skrift har et ulovligt eller iøvrigt utilstedeligt Indhold. For en Sikkerheds Skyld gennemses alle Skrifter eller f. Eks. alle periodiske Skrifter. Men det kan tænkes, at det offentlige ved eller har en konkret begrundet Formodning om, at der foreligger et til Udgivelse bestemt Manuskript, som har et retstridigt Indhold. Er det da i Strid med Grundlovens Forbud mod andre forebyggende Forholdsregler, om det offentlige undertrykker et saadant Skrift ved et politimæssigt eller judicielt Forbud (Beslaglæggelse)?

Naar Ansvar for Indholdet af et offentliggjort Skrift ifølge Grl. § 77, 1. Pkt. kun kan gøres gældende for Domstolene, jfr. nærmere nedenfor, maa det samme gælde om Ansvaret for et til Offentliggørelse bestemt Skrift. Hvis et saadant Skrift er kriminaliseret som Forsøg eller paa anden Maade, kan Straf, Konfiskation og Beslaglæggelse kun bestemmes af en Domstol²⁾. Heller ikke et Skrift, der maa antages at have et retstridigt, omend ikke strafbart Indhold, kan undertrykkes ved politimæssige Indgreb.

Men kan det ske ved en judiciel Afgørelse? Grundlovens Censurforbud er jo til Hinder endog for en i judicielle Former udøvet Censur. Men der er her i Modsætning til Censur Tale om et Indgreb, der er begrundet ved en bestemt indiceret Fare for en Lovovertrædelse. Politiet er bekendt med, at et Skrift, som

¹⁾ Saaledes *Holck* II S. 348, *Matzen* III S. 374 f., *Berlin* II S. 441 f., *Krabbe*, *Presseret* S. 21. Anderledes *Goos* III S. 93 f.

²⁾ Saaledes Rtid. 1. Sess. L. Sp. 638, jfr. Sp. 1053, og *Matzen* III S. 381. Ørsted mente, at Grundloven ikke udelukkede politimæssig Beslaglæggelse i Forbindelse med en Straffesag, se Sp. 1072 og 1082. Den i Rpl. § 746 omhandlede Beslaglæggelse kan overhovedet kun ske efter Retskendelse.

opfordrer til Oprør, er under Trykning, en Privatmand ved, at der forberedes en Udgivelse, som indeholder grove Ærefornærmelser imod ham.

Navnlig Goos har udtalt sig for en bekræftende Besvarelse ¹⁾ af dette Spørgsmaal. Det ses heller ikke rettere, end at den Prævention, der her er Tale om, fjerner sig saa langt fra Censur, at den ikke kan anses for udelukket. Det kan vel ikke i saa Henseende være afgørende, at der her kun er Tale om at forhindre Ulovligheder, medens Censur typisk har et videregaaende Formaal. Det afgørende er, at der kun skrives ind, hvor det vides, eller der bestaar en konkret begrundet Formodning om, at Skriftet vil faa et ulovligt Indhold. Den hermed forbundne Forulempelse af Skribenterne og Fare for Trykkefriheden er for intet at regne i Forhold til Censur.

Spørgsmaalet har navnlig haft praktisk Betydning m. H. t. Nedlæggelse af judicielt Forbud mod Offentliggørelse i Trykken af Udtalelser, som er retstridige overfor Rekvirenten, jfr. Rpl. §§ 646—653. Det er fast antaget i Praksis, at et saadant Forbud kan nedlægges ²⁾. Grundloven kan imidlertid ej heller være til Hinder for, at der efter Retskendelse foretages Beslaglæggelse af et ikke offentliggjort Skrift af strafbart Indhold ³⁾.

I H. t. det anførte er den omhandlede Grundlovsbestemmelse ej heller til Hinder for Konfiskation under de i Strfl. § 77 opstillede Betingelser af et endnu ikke udgivet Skrift eller af en Trykkerisats ⁴⁾.

Endelig er Grundloven ikke til Hinder for, at der før Skriftet er udkommet, rejses Straffesag mod Forfatteren eller andre, som allerede paa dette Tidspunkt efter gældende Ret maatte

¹⁾ Goos III S. 92—99. Se ogsaa *Matzen* III S. 376 f., *Berlin* II S. 443. Anderledes *Ross* og *Andersen* S. 200 ff.

²⁾ Se en Række hos *Erwin Munch-Petersen*, *Tvangsfuldbyrdelse*, 1948, S. 348 Note 15, S. 349 Note 22 og 24 og S. 354 Note 38 samt hos *Goos* III S. 94 Note 5 og hos *N. Lassen*, *T. f. R.* 1895 S. 67 ff. nævnte Domme.

³⁾ Grl. er ikke til Hinder for, at Beslaglæggelse og Konfiskation ifølge Retskendelse finder Sted, selvom der ikke foreligger noget strafbart Forhold, jfr. U. 1940.158 og *Rasting*, *Presseretten* S. 17 f.

⁴⁾ Jfr. U. 1940.158 og 1918.721 H., som i et Tilfælde, hvor Skriftet var udkommet, bestemmer, at Satsen skal gøres ubrugbar. U. 1939.899 nægter at konfiskere en Skrivemaskine, der var anvendt til Fremstilling af utugtige Skrifter.

have gjort sig skyldige i et strafbart Forhold, navnlig strafbart Forsøg, m. H. t. Skriftets Indhold.

Det kan heller ikke i Medfør af Grl. § 72 ved Lov bestemmes, at Beslaglæggelse kan ske uden Retskendelse.

Rpl. § 746, 2. Stk., jfr. Presselovens § 15, bestemmer, at Beslaglæggelse af et trykt Skrift, i Anledning af hvis Indhold Ansvar skal gøres gældende, kun kan ske efter Retskendelse; men Retskendelse maa saa meget mere være nødvendig, naar det drejer sig om Beslaglæggelse af et Skrift, som blot er bestemt til at trykkes.

c. *Materielle Grænser for Ytringsfriheden.* Grl. § 77, 1. Pkt., hvorefter enhver er berettiget til paa Tryk, i Skrift og Tale at offentliggøre sine Tanker, maa som tidligere nævnt antages at indebære det Censurforbud, som Grundlovskomiteen dog mente udtrykkelig burde udtales i Paragraffens 2. Pkt. Spørgsmaalet er, om § 77, 1. Pkt. har et videregaaende Indhold.

At det ikke er Bestemmelsens Mening at fastslaa en materielt ubegrænset Ytringsfrihed, fremgaar af Tilføjelsen »dog under Ansvar for Domstolene«. Herved er forudsat en Ansvarsnorm, der begrænser Ytringsfriheden. Man var ogsaa under Forhandlingerne i Rigsforsamlingen fuldt paa det rene med, at Lovgivningsmagten kunde opstille Grænser for Trykkefriheden¹⁾.

At saadanne Grænser kun kan opstilles ved Lov eller i H. t. Lov²⁾, er forudsat; men ogsaa en foreløbig Lov kan finde Anvendelse. Og der kan være Tale om Retstridighed efter almindelige, uskrevne Grundsætninger.

I vidt Omfang begrænses Ytringsfriheden ved Bestemmelser, som ikke specielt vedrører offentlige Udtalelser, men Udtalelser

¹⁾ Jfr. Grundtvigs drastiske Udtalelser Rigsfors. Sp. 2616: »... dette kunde fastsættes i Grundloven, uden at der derfor var det allermindste, som kunde kaldes Skrivefrihed ... hvad skulde vel det hjælpe, at der nu slet ingen Censur maatte være ... naar dog ... der ved Lov var bestemt, baade Forfatter og Udgiver og Sætter og Trykker ... skulde kunne kaldes til Regnskab, tiltales, dømmes og straffes for alt, hvad der muligt mishagede Regeringen eller Embedsmændene eller hvem det nu kunde være ... her lades det aldeles aabent, hvilke Grundsætninger der skulde gaa gennem den Lov, der bestemmer Ansvar for Skribenter eller Bogtrykkere eller nogen, som har med Bøger eller trykte Sager at gøre.»

²⁾ Se t. Eks. Bek. Nr. 105 af 6. Marts 1917 og Nr. 152 af 12. April s. A.

i enhver Form. Naar der saaledes er fastsat Straf for Udtalelser, der indeholder Freds- og Ærekrænkelser, jfr. Strfl. 27. Kapitel, for den, der opfordrer eller indbyder til Utugt, jfr. Strfl. § 233, er de paagældende Udtalelser strafbare, ogsaa naar de ikke fremsættes offentligt, navnlig paa Tryk. Undertiden er Straffen højere end ellers, naar Udtalelsen fremsættes paa Tryk, jfr. Strfl. § 266 b, 2. Pkt. og § 267, 3. Stk. Men det forekommer ogsaa, omend sjældent, at en Udtalelse kun er strafbar, naar den fremsættes paa Tryk, se Strfl. § 234, 1. Stk. Nr. 2.

Det er ikke blot — som ved Straffebestemmelser vedrørende almindelige Freds- og Ærekrænkelser — private Interesser, der værnes ved strafsanktionerede Begrænsninger i Trykkefriheden, men ogsaa offentlige, endog rent politiske Interesser. Under Enevælden var det under strenge Straffe forbudt paa Tryk at raade til Forandring i Regeringsformen og at udbrede Misnøje imod Kongens Regering, at laste monarkisk Regeringsform i Almindelighed, at skumle med Bitterhed mod Regeringen, se Trykkefrihedsforordningen af 27. September 1799 §§ 1—3 og 7. Den provisoriske Straffelov Nr. 224 af 2. November 1885 fastsatte Straf bl. a. for visse Slags Kritik af Regeringens Foranstaltninger, og Strfl. § 129 a, der blev indsat ved Lov Nr. 87 af 15. Marts 1939, fastsætter bl. a. Straf for Offentliggørelse af bevidst usande Genivelser eller falske Citater af Meddelelser om faktiske Forhold givet i Rigsdagens Møder.

Ogsaa Bestemmelser og Retsgrundsætninger, som alene er sanktioneret ved et Erstatningsansvar, eller som kun kan haandhæves ved Nedlæggelse af judicielt Forbud, kommer i Betragtning som Grænser for Trykkefriheden.

En grundlovsikret Ytringsfrihed bliver en Følge af Grl. § 67 om Gudsdyrkelsens Frihed. Uforeneligt med Grundloven vilde det ogsaa være, om en Lov under Straf eller andre Sanktioner i større Almindelighed forbød Offentliggørelse af politiske Meddelelser eller politisk Kritik og Diskussion. Af Bestemmelsen i Grl. § 13, hvorefter Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, maa formentlig følge, at en Lov ikke kan udelukke offentlig Kritik af Ministrene ¹⁾; thi det nævnte Ansvar er baade retligt og politisk.

¹⁾ Jfr. *Holck* II S. 345 f. Anderledes *Krabbe*, *Presseret* S. 18, men herimod *Stephan Hurwitz*, U. 1939 B. S. 154.

Lovgivningsmagten staar frit m. H. t. at fastsætte Sanktioner for Overskridelser af Ytringsfrihedens Grænser. Den kan bestemme Strafarter — dog at Censur som Straf maa være udelukket, se derimod ovenfor om Forordningen af 27. September 1799 — og Straffens Størrelse, fastsætte Regler om Erstatningsansvar osv.

Lovgivningsmagten kan bestemme, hvem der skal kunne drages til Ansvar for Indholdet af et trykt Skrift. En særlig Ordning i saa Henseende er for periodiske Skrifers Vedkommende fastsat i Presseloven ¹⁾).

5. *Ansvar for Domstolene.* Ifølge Grl. § 77, 1. Pkt. sker Offentliggørelsen under Ansvar for Domstolene. Dette maa forstaaes saaledes, at der *kun* kan blive Tale om Ansvar for Domstolene. Men det nærmere Indhold af denne formelle Ytringsfrihedsgaranti kan give Anledning til Tvivl.

Givet er det, at Straf og Erstatningsansvar kun kan paalægges af en Domstol. Grundloven er ikke til Hinder for, at Politiet og Anklagemyndigheden under en Straffesag medvirker paa sædvanlig Maade, dog at de ikke uden Retskendelse kan undertrykke eller forsinke Skriftets Trykning eller Udbredelse, jfr. ovenfor S. 669 f. om Beslaglæggelse. Grundloven er ej heller til Hinder for, at de almindelige Regler om politimæssig Anholdelse finder Anvendelse.

Et særligt Spørgsmaal opstaar m. H. t. Tjenestemænds Krænkelser af deres Tavshedspligt gennem Offentliggørelser i Trykken. Det offentliggjorte Skrift vil her have et ulovligt Indhold, og Tjenestemanden kan drages til Ansvar for Domstolene. Men kan han ogsaa drages til Ansvar af den administrative Myndighed, som i Almindelighed ikender disciplinære Straffe?

Bestemmelsen i Grl. § 77, 1. Pkt. om Ytringsfrihedsansvaret omfatter givetvis ikke alle de Tilfælde, hvor Offentliggørelse af Ytringer paakalder ugunstige Reaktioner fra Myndighedernes Side. At en Ansættelsesmyndighed ved Besættelsen af en Tjenestemandstilling udskyder en Ansøger, fordi han i et Dagblad har skrevet nogle ulovlige, urigtige eller ubehøvede Artikler, kan ikke henføres under det i Grl. § 77 omhandlede Ansvar. Foretager en Tjenestemand Offentliggørelser, der efter de-

¹⁾ Jfr. *Rasting*, *Presseretten* S. 121—53, *Krabbe*, *Presseret* S. 82—114.

res Indhold er en Tjenesteforseelse, t. Eks. Brud paa Tavshedspligten, maa det dog vistnok blive en Følge af Grl. § 77, 1. Pkt., at Ansaret kun kan gøres gældende for Domstolene, hvad enten der er Tale om Afskedigelse eller anden Straf for Tjenesteforseelsen ¹⁾. Ifølge T. L. § 18 ikendes disciplinære Straffe imidlertid af vedkommende Styrelse, uden at der gøres nogen Undtagelse m. H. t. Tjenesteforseelser som de her omhandlede, og i Praksis har man formentlig ikke været opmærksom paa Problemet ²⁾.

VII. FORENINGSFRIHEDEN

A. Indledning.

1. *Foreningers politiske Betydning.* Den forfatningsretlige og forfatningspolitiske Interesse, hvormed Foreninger stedse er blevet omfattet, kommer af, at Foreningerne ofte udfolder en Virksomhed, som har stor politisk Betydning. Med dette for Øje hævder Rousseau paa sin spekulativt-konstruktive Maade, at Foreninger bør bandlyses i Staten. Naar det tilstrækkeligt oplyste Folk raadslaar uden nogen Forbindelse mellem Borgerne, vil Almenviljen altid, siger han, fremkomme som Resultat af det store Antal smaa Meningsforskelle. »Men naar der laves Partier, særlige Sammenslutninger paa Bekostning af den store, bliver hver af disse Sammenslutningers Vilje almen i Forhold til dens Medlemmer og særlig i Forhold til Staten; man kan i saa Fald sige, at der ikke mere er ligesaa mange Stemmer, som der er Mennesker, men kun saa mange, som der er Sammenslutninger. Meningsforskellene bliver færre og giver et mindre alment Resultat ... Det er derfor vigtigt, for at den sande Almenvilje kan komme til Udtryk, at der ikke findes noget særligt Samfund indenfor Staten, og at hver enkelt Borger kun stemmer efter sin egen Overbevisning« ³⁾.

¹⁾ Anderledes *Berlin* II S. 439.

²⁾ Se U. 1935.995, der underkendte en af Generaldirektoratet for Statsbanerne truffet Afgørelse, hvorved en Lokomotivfører ikendtes en disciplinær Straf for i Strid med sin Tavshedspligt at have skrevet en Artikel i et Foreningsblad. Dommen er alene begrundet med, at der ikke var afholdt tjenstligt Forhør.

³⁾ *Contrat social* II. 3.

Erfaringen viser, at de politiske Magthavere, navnlig under en stærkt koncentreret Statsmagt, være sig det gamle Enevælde eller de moderne Diktaturer, ofte har næret Frygt for, at Foreninger vil kunne blive statsfarlige. Selv i demokratisk styrede Stater taler man med Ængstelse om, at de store Organisationer er ved at blive en Stat i Staten ¹⁾).

Spændingsforholdet mellem Foreninger og Statsmagt kan bero paa Muligheden for Kollisioner mellem Foreningsmedlemmers Bundethed overfor Foreningen og deres Bundethed overfor Staten. Da Foreningsbaandet vil kunne være af en særlig Styrke i religiøse Foreninger, er saadanne Foreninger blevet anset for i særlig Grad statsfarlige. I Frankrig har man til Retfærdiggørelse af den politiske Kamp mod de religiøse Sammenslutninger, som gaar under Navn af Kongregationer, peget paa Kongregationsmedlemmernes religiøse Løfter ²⁾). Men ogsaa verdslige Foreningsbaand kan blive en Hindring for Statsmagtens Udfoldelse. Den, der t. Eks. er Medlem af en Skattenægterforening, vil deraf kunne hente en særlig Styrke til at vægre sig ved Betaling af de ham paalignede Skatter.

Nu til Dags er Foreningsbaandet som saadant dog kun af underordnet Betydning, naar Talen er om Foreninger som Magthavere i Konkurrence med Statsmagten. Langt større Betydning har det, at Borgerne ved at slutte sig sammen i Foreninger i selve Foreningen faar et Middel, hvorved de kan hævde deres Anskuelser og Interesser med større Styrke, end de enkeltvis vilde være i Stand til. For det første vil Foreningsorganerne specialisere sig i Varetagelse af Medlemsinteresser og raade over et dertil indrettet ydre Apparat. Og dernæst vil, ikke mindst under et demokratisk Statsstyre, alene den Omstændighed, at en Flerhed af Personer fremsætter samme Anskuelse eller Krav, give Tilkendegivelsen en særlig Styrke, desto større jo flere Med-

¹⁾ Finansminister Thorkil Kristensen sagde t. Eks. ifølge Avisreferat paa Provisbankernes Møde den 27. Maj 1951 med Henblik paa Arbejdernes og Arbejdsgivernes Organisationer: Organisationerne har Magten, men Regering og Rigsdag har Ansvaret. En tidligere finsk Finansminister sagde Dagen efter i en Udtalelse til Berlingske Tidende, at de store Organisationers Magt indenfor det nordiske Demokrati var foruroligende, og oplyste, at en finsk Regering havde maattet forhandle med Fagforeningerne som var det en fjendtlig Magt.

²⁾ Jfr. *Léon Duguit*, *Droit constitutionnel* V, 1925, S. 628—49.

lemmer, Foreningen tæller, og jo større Indflydelse den paagældende Befolkningsgruppe iøvrigt er i Besiddelse af. Man behøver her kun at tænke paa den politiske Indflydelse, som nu til Dags udøves af Arbejdernes, Arbejdsgivernes, Landbrugets, Handelens, Industriens og Tjenestemændenes Organisationer¹⁾. Helt utilsløret er en politisk Indflydelse af denne Art i U. S. A., hvor mange Sammenslutninger (pressure groups) holder betalte Agenter (lobbyists), ofte tidligere Kongres- eller Senatsmedlemmer, som har til Opgave i Washington at paavirke Medlemmer af Kongressen til Fordel for de Interesser, som Sammenslutningen varetager²⁾. I Danmark er Fagforeningerne udpræget paa en Gang faglige og politiske Kamporganisationer, hvilket bl. a. viser sig i, at de paaligner deres Medlemmer Bidrag, som anvendes til Støtte for et bestemt politisk Parti. Ogsaa Arbejdsgiverorganisationer giver sig af med partipolitiske Støtteaktioner. Politisk motiverede Arbejdsnedlæggelser forekommer som bekendt ikke saa sjældent i Udlandet. For Danmarks Vedkommende kan nævnes Generalstrejken i April 1920, som dog kun delvis traadte i Kraft.

Naar det moderne Demokrati til Trods for den Svækkelse af Statsmagten, som er en Følge af en stærk Foreningsmagt, alt i alt er foreningsvenligt, staar dette i Sammenhæng med, at en stærk Statsmagt ikke oprindelig var noget for en demokratisk Opfattelse attraaværdigt. Demokratiet var liberalt, det borgerlige Liv skulde udfolde sig uden Indgreb fra Statens Side. Men dernæst ansaas og anses den Dag i Dag mange Slags Foreninger ligefrem for et demokratisk Tilbehør. Den Oplysning og Diskussion om offentlige Anliggender, som hører til Demokratiets Forudsætninger, vil ofte bedst kunne finde Sted under forenings-

1) Om Rigsdagen og Erhvervsorganisationerne, se *Anders Vigen*, Den danske Rigsdag III, 1950, S. 389—526.

2) Der skal være henimod 150 Sammenslutninger, som tilsammen holder 6—800 saadanne, rundeligt lønnede Agenter, ofte kaldet »det tredje Hus«.

At Borgerne ved at slutte sig sammen i Foreninger kan opnaa en særlig Styrke til Gennemførelse af deres Ønsker, er forudsat i Grundlovsforslaget af 1939 § 82, 2. Stk., hvorefter Foreninger, som virker for Afskaffelse af visse af de grundlovmæssige Frihedsrettigheder, skal opløses ved Dom, medens Borgerne nok, naar det blot ikke sker ad Foreningsvejen, kan udfolde tilsvarende Bestræbelser.

mæssige Former¹⁾). Erfaringen har vist, at politiske Partier, som er en Slags Foreninger, er en demokratisk Fornødenhed. Ogsaa rene Interessesammenslutninger har nydt Demokratiets Bevaagenhed, ud fra den Betragtning, at de smaa i Samfundet kun kan hævde sig og forbedre deres Livsvilkaar ved at slutte sig sammen.

2. *Historie*. Foreningsfriheden er ikke ligesaa fast forankret i den demokratiske Tradition som t. Eks. Religionsfriheden og Ytringsfriheden. Den nævnes hverken i de nordamerikanske Rettighedserklæringer eller i den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrettighederne af 1789. I Frankrig var der hverken i Revolutionstiden eller senere hen i det 19. Aarhundrede almindelig Foreningsfrihed, idet de politiske Magthavere nærrede Frygt for, at Statsmagten skulde blive svækket gennem den kollektive Magt, som kunde opstaa ved Foreningsdannelser²⁾. Forfatningen af 4. November 1848 Art. 8 proklamerede ganske vist Forenings- og Forsamlingsfrihed; men det varede længe, før dette Princip blev gennemført i Lovgivningen. Før Foreningsloven af 1901 var der kun ved nogle specielle Love, deriblandt den faglige Foreningslov, aabnet Borgerne Adgang til frit at danne Foreninger i visse Øjemed. Den endnu gældende Lov af 1901 fastsætter vigtige Begrænsninger i Foreningers Retsevne og indeholder meget strenge Bestemmelser om visse religiøse Foreninger³⁾.

Under den danske Enevælde var det antaget, at Foreninger, som ikke havde et ulovligt eller umoralsk Formaal og ej heller virkede ved saadanne Midler, kunde dannes, uden at det var nødvendigt at indhente Tilladelse dertil fra Regeringen eller Politimyndighederne. Dette gjaldt, hvad enten Foreningen havde et litterært, selskabeligt eller lignende Formaal, eller den virkede i et økonomisk Øjemed. Der var ogsaa fri Adgang til at stifte Aktieselskaber. Kun naar disse skulde have særlige offentligretlige Begunstigelser, t. Eks. Fritagelse for Toldafgifter eller Monopoler, udkrævedes en særlig Bevilling, en saakaldt Octroi.

¹⁾ Kort efter Stænderanordningerne af 28. Maj 1831 fandt denne Opfattelse Udtryk i Tschernings Indbydelse til Stiftelse af Foreningen »28. Maj Selskabet«, se *Poul Meyer*, *Juristen* 1944 S. 439.

²⁾ Et karakteristisk Udslag af denne Frygt er Art. 362 i Direktorialforfatningen af 1795, hvorefter det bl. a. er forbudt Foreninger at have Forbindelse med hinanden.

³⁾ Se t. Eks. *Waline* S. 178—84.

Til Dannelse af visse Foreninger var en særlig Tilladelse dog fornøden, se saaledes Lavsforordningen 23. December 1681 § 1.

Fra den enevældige Regerings Synspunkt var det naturligvis særligt Foreninger, som befattede sig med politiske eller religiøse Anliggender, der kunde frembyde Betænkeligheder. End ikke til Oprettelse af saadanne Foreninger krævedes der imidlertid nogen Tilladelse fra Regeringen¹⁾.

M. H. t. visse Foreningers Virksomhed var der fastsat særlige Bestemmelser og anordnet et særligt Tilsyn, se om de saakaldte Klubber, der i stor Mængde dannedes i Slutningen af det 18. Aarhundrede, Kabinetsordre af 10. Maj 1780²⁾, og om Forsørgelses- og Understøttelsesselskaber Fr. 15. Maj 1810 og Pl. 30. November s. A. Regeringen kunde selvsagt stedse udøve og paa byde et Tilsyn med alle Slags Foreninger.

Hvis Regeringen gennem et saadant Tilsyn eller paa anden Maade kom til den Opfattelse, at en Forening var ulovlig, kunde den forbyde Foreningen, og et saadant Forbud kunde ogsaa udstedes mod en paatænkt Forening. Regeringen tillagde sig imidlertid ogsaa en friere Adgang til at forbyde Foreninger, der vel ikke kunde anses for ulovlige, men dog efter Regeringens Opfattelse var politisk farlige eller skadelige, navnlig politiske og religiøse Foreninger³⁾.

Endelig skal anføres, at Foreninger under Enevælden ligesom nu kunde opnaa Retsevne umiddelbart ved deres Dannelse. Der krævedes hverken nogen offentlig Registrering eller Tilladelse.

3. *Negativ Foreningsfrihed.* Grundlovsbestemmelser om Foreningsfrihed forstaar herved Frihed til at danne Foreninger og indtræde i Foreninger, ikke Frihed til at holde sig udenfor Foreninger. Ogsaa det sidstnævnte Spørgsmaal fortjener imidlertid Opmærksomhed. Lavstvangen, der gik ud paa, at Haandværk og Handel kun maatte udøves af Lavsmedlemmer, er ganske vist blevet afløst af Næringsfrihed, jfr. Grl. § 74; men vor Tids Organisationer har paa mange Omraader indenfor Arbejds- og

¹⁾ Jfr. Ørsted, Haandbog VI S. 481 og J. E. Larsen I. 1. S. 67.

²⁾ Aftrykt af Stig Iuul i Juristen 1945 S. 156 f.

³⁾ Poul Meyer har i Juristen 1944 S. 437—44 fremsat den Opfattelse, at politiske Foreninger under Enevælden var ulovlige, hvis de ikke var særlig tilladt af Regeringen, og p. d. a. S., at lovlige Foreninger ikke kunde forbydes af Regeringen. Denne Opfattelse er udførligt imødegaaet af Stig Iuul, Juristen 1945 S. 153—65, jfr. Poul Meyer S. 231—38.

Erhvervslivet opnaaet en retlig eller faktisk Fortrinsstilling, som har til Følge, at Arbejdere og Erhvervsdrivende vanskeligt eller slet ikke kan klare sig uden at være Medlemmer af Fagforeninger, Arbejdsgiverforeninger, Brancheforeninger osv.¹⁾ Det er endog saadan, at der fra det offentliges Side, i Lovgivning og Administration, undertiden gøres Forskel paa Borgernes Adgang til Arbejde, Erhverv og Tjenestemandstillinger under Hensyn til, om de er Medlemmer af en Forening eller de staar udenfor en Forening²⁾. Betænkelighederne herved er særligt iøjnefaldende, naar det drejer sig om Foreninger med partipolitisk Præg. Under Forhandlingerne i Grundlovskommissionen blev der stillet Forslag om en Grundlovsbestemmelse, som udelukkede saadan Forskelsbehandling; men Forslaget fandt ikke den fornødne Tilslutning.

B. Den grundlovmæssige Foreningsfrihed.

1. *Borgernes Ret til at danne og indtræde i Foreninger og til at udfolde Foreningsvirksomhed.*

Ifølge Grl. § 78, 1. Stk. har Borgerne Ret til uden foregaaende Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed³⁾. Dette er umiddelbart gældende Ret i Forhold til Borgerne og tillige en Skranke for Lovgivningsmagten.

1°. Bestemmelsen udelukker *Foreningscensur*. En Lov kan ikke bestemme, at Borgerne kun kan danne Foreninger eller visse Foreninger efter en forudgaaende Tilladelse, t. Eks. fra en Minister eller en Politimyndighed. Dette gælder, hvad enten Loven gør Tilladelsen mere eller mindre diskretionær, eller den bestemmer, at Tilladelsen skal meddeles, naar de og de Betingelser er opfyldt⁴⁾, og hvad enten Afgørelsen skal træffes ud fra en

¹⁾ Dette er Grunden til, at der i Retspraksis er opstillet visse Begrænsninger for Foreningers Adgang til at nægte Optagelse af ny Medlemmer, se *Poul Meyer*, Dansk Foreningsret, 1950, S. 87—96.

²⁾ Jfr. min Afhandling i N. a. T. 1943 S. 174—92.

³⁾ Danmark har ved mellemfolkelige Aftaler forpligtet sig til at have Foreningsfrihed, se Bek. C. Nr. 16 af 23. April 1952, jfr. Raarb. 1950—51 S. 541 ff., og Bek. C. Nr. 20 af 11. Juni 1953 Art. 11.

⁴⁾ *Poul Meyer*, Foreningsret S. 38 synes at mene, at Legalitetscensur med Foreningsdannelse kan indføres.

Undersøgelse af Medlemsbestanden eller Foreningsledelsens Sammensætning, se nedenfor under 2° d. om Censur med Foreningsvirksomheden. Men Bestemmelsen udelukker ikke, at Foreninger, som ved Dannelsen eller senere godkendes af det offentlige, faar tillagt Fordele, som ikke kan opnaas uden Godkendelse. Saadant forekommer i meget vid Udstrækning, idet t. Eks. offentlige Tilskud til Foreninger gøres betinget af en Godkendelse, jfr. ogsaa T. L. § 21.

2°. *Borgernes Foreningsret iøvrigt.* Naar det imidlertid i Grl. § 78 siges, at Borgerne har Ret til at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed, ligger der heri noget mere end Frihed for Censur vedr. Foreningsdannelser.

a. Hvad angaar *Medlemsbestanden* maa det antages, at en Lov ikke kan udelukke visse Befolkningsgrupper fra at danne eller indtræde i Foreninger. Det kan f. Eks. ikke bestemmes, at der ikke maa dannes Ungdomsforeninger¹⁾ eller Studenterforeninger, ejheller at unge eller Studenter ikke maa indtræde i Foreninger. En Lov kan heller ikke udelukke straffede Personer fra at danne eller indtræde i Foreninger, formentlig end ikke, om Udelukkelsen karakteriseres som Straf og fastsættes ved en Straffedom. Det vilde t. Eks. have været grundlovstridigt, om de ekstraordinære Straffelove, som blev givet efter den tyske Besættelse, havde indeholdt en Bestemmelse om, at der i Straffedomme, afsagt i H. t. disse Love, kunde eller skulde optages en Bestemmelse om, at den dømte ikke maatte deltage i Dannelsen af eller indtræde i Foreninger eller visse Foreninger, forudsat naturligvis, at der ikke var Tale om Dannelse af eller Indtræden i Foreninger med et ulovligt Formaal. Ejheller kan det bestemmes, at Foreninger højst maa bestaa af saa og saa mange Medlemmer.

Det er almindelig antaget, at der ved Udtrykket »Borgerne« i Grl. § 78 maa forstaas alle, som bor eller lovligt opholder sig her i Landet²⁾. Efter denne Opfattelse omfattes Udlændinge, som bor eller opholder sig her i Landet, af den nævnte Grund-

¹⁾ Ifølge den tyske Rigsforeningslov af 1908 § 17 maatte Personer under 18 Aar ikke være Medlemmer af politiske Foreninger. Bestemmelsen ophævedes ved det Opraab, som den 12. November 1918 blev udstedt af Folkekommissærernes Raad.

²⁾ Jfr. *Matzen* III S. 412, *Berlin* II S. 447.

lovsbestemmelse, derimod ikke Danske, som bor eller opholder sig i Udlandet.

Støtte i Bestemmelsens Tilblivelseshistorie har denne Opfattelse ikke, og dens Rigtighed kan drages i Tvivl¹⁾). Da Foreningsretten — ligesom Forsamlingsretten — er af udpræget politisk Karakter, er det lidet rimeligt, at den grundlovmæssigt skulde gælde ogsaa til Fordel for Udlændinge. I andre Lande omfatter Foreningsfriheden i Regelen kun Statsborgere²⁾). At Danske, som bor eller opholder sig i Udlandet, ikke har nogen af den danske Grundlov beskyttet Ret til at danne Foreninger indbyrdes, er klart. Det maa formentlig ogsaa antages, at de ej heller har en saadan Ret til at danne eller indtræde i Foreninger, som har Hjemsted i Danmark.

Grundloven udelukker ikke, at der ved eller i H. t. Lov etableres retlige Afhængighedsforhold, i Kraft af hvilke Personer retsgyldigt kan udelukkes fra at danne eller indtræde i Foreninger, t. Eks. Forældremyndighed, personlig Umyndiggørelse, Anstaltsmyndighed i Fængsler, Sindssygehospitaller o. lign.³⁾); men det er tvivlsomt, i hvilken Udstrækning det kan ske. For Forsvarsmagtens Vedkommende staar Lovgivningsmagten frit i saa Henseende, jfr. Grl. § 85 og Militær Straffelov, Lovb. Nr. 262 af 21. Juli 1954, § 68, som dog kun vedrører Indtræden i visse Foreninger. Et ved eller i Henhold til Lov fastsat Forbud mod, at Tjenestemænd danner eller indtræder i Foreninger⁴⁾), vilde formentlig være uforeneligt med Grundlovens § 78, 1. Stk., derimod ikke et Forbud mod, at Tjenestemænd danner eller indtræder i Foreninger, hvis Formaal vedrører deres Tjenesteforhold, t. Eks. Foreninger, som har til Formaal at forberede og iværksætte Tjenestemandsstrejker⁵⁾).

¹⁾ Saaledes ogsaa *Poul Meyer*, Foreningsret S. 35.

²⁾ Se t. Eks. Finlands Regeringsform § 10, Weimarforfatningens Art. 124, den franske Foreningslov af 1901 Art. 22 (tilføjet ved Dekretlov af 1939). I Svejts antages Udtrykket »Borgerne« i Forbundsforfatningens Art. 56 at omfatte ogsaa Udlændinge, som bor i Svejts, jfr. *Ruck* S. 63.

³⁾ Jfr. *Ruck* S. 63 f.

⁴⁾ *Poul Meyer*, Foreningsret S. 35 mener, det kan forbydes Tjenestemænd overhovedet at danne Foreninger indbyrdes.

I det S. 679 Note 1 nævnte Opraab hedder det bl. a., at der ikke gælder nogen Indskrænkninger i Foreningsfriheden for Tjenestemænd og Statens Arbejdere.

⁵⁾ Saaledes den svejtsiske Tjenestemandsløvs af 30. Juni 1927 Art. 13.

b. Grundloven er formentlig ikke til Hinder for, at en Lov stiller Krav m. H. t. *Foreningsledelsen*. Det kunde f. Eks. bestemmes, at der i enhver Forening med over et vist Antal Medlemmer skal være en Bestyrelse, at dennes Medlemmer skal være uberygtede o. lign. Saadanne Krav maa ikke lægge noget væsentligt Baand paa Foreningens Handlefrihed, jfr. dog nedenfor under d.

c. *Foreningers Øjemed (Foreningsvirksomheden)*. Borgernes grundlovmæssige Ret til at danne Foreninger er ifølge Grl. § 78, 1. Stk. betinget af, at Foreningens Øjemed er lovligt. Man kan ikke af denne Udtryksmaade slutte, at de Midler, hvorved en Forening vil opnaa sit Foreningsøjemed, er uden Betydning. Borgernes grundlovmæssige Ret til at danne Foreninger gælder lige saa lidt, naar der er Tale om Foreninger, som vil opnaa deres Øjemed ved ulovlige Midler, jfr. nedenfor S. 686 om Grl. § 78, 2. Stk., som naar selve Øjemedet er ulovligt¹⁾. En Sondring mellem Øjemed og Midler er iøvrigt meget vanskelig at gennemføre. Det bliver da principielt hele den ved Foreningens Dannelse tilsigtede Foreningsvirksomhed, der maa være lovlig. Øjemedet kan dog ikke i Grundlovens Forstand anses for ulovligt ved enhver nok saa ubetydelig Ulovlighed i den Maade, hvorpaa Foreningsvirksomheden tænkes udført. Ved Bedømmelsen af Øjemedet maa i første Række ses hen til Foreningsaftalens (Vedtægternes) Indhold; men ogsaa andre Forhold kan indicere en ulovlig Virksomhed²⁾.

Grundloven § 78, 1. Stk. normerer ikke selv Foreningers Øjemed. Spørgsmaalet om dettes Lovlighed maa da besvares ud fra almindelige eller særligt for Foreningsvirksomhed gældende Retsregler.

Naar Grundloven taler om »lovligt Øjemed«, er hermed tilkendegivet, at Øjemedet i første Række maa bedømmes ud fra gældende Lovbestemmelser. En saadan Normering af Foreningsvirksomhed foreligger i vid Udstrækning gennem Lovregler, som ikke særligt gælder for Foreninger. Naar noget under Straf

¹⁾ Den svejtsiske Forbundsforfatning Art. 56 siger udtrykkeligt, at hverken Formaal eller Midler maa være retstridige eller statsfarlige.

²⁾ Jfr. U. 1874. 479, som ophæver Den internationale Arbejderforening. Dommen maa have lagt Vægten paa de Midler, Foreningen antoges at ville bringe i Anvendelse, jfr. *Poul Meyer*, Foreningsret S. 32.

er forbudt, gælder Forbudet ogsaa for Foreninger, hvorved det naturligvis er et særligt Spørgsmaal, hvem der indenfor Foreningen kan ifalde Strafansvar for Foreningsvirksomhed. Og naar Handlefriheden paa anden Maade er begrænset, gælder Begrænsningen ogsaa for Foreningshandlinger. Der er imidlertid mange Lovbestemmelser, som kun gælder for Foreninger eller visse Foreninger.

Spørgsmaalet er, om Lovgivningsmagten helt frit kan fastsætte Bestemmelser for Foreningsvirksomhed. Antages dette, bliver den grundlovsikrede Foreningsfrihed af formel Natur. Foreningsdannelser har jo ikke deres Øjemed i sig selv. Formaalet vil altid være at udfolde en eller anden Foreningsvirksomhed: Selskabelighed, Undervisning, Afholdelse af politiske eller andre Foredrag og Diskussioner, Valgagitation, Fordeling eller Salg af Varer til Medlemmer eller Ikke-Medlemmer osv. osv.

Man har været inde paa den Tankegang, at hvis en Handling er lovlig, naar den udføres af Enkeltmand, udelukker Grundloven, at den kan anses for ulovlig, naar den udføres af en Forening¹⁾. En saadan Betragtning kan dog ikke føre frem til en Besvarelse af de ovennævnte Spørgsmaal, fordi Foreningshandlingerne ingeniunde adskiller sig fra Enkeltmandshandlinger blot derved, at de udføres af flere i Forening.

Dette er særlig klart, naar Foreningshandlingerne retter sig mod Foreningsmedlemmer. Naar en Arbejdsgiverforening ved Paalæg til sine Medlemmer etablerer Lockout, eller en Fagforening paa tilsvarende Maade erklærer Strejke, er disse Handlinger, der som forpligtende forudsætter Foreningsbaandet og derfor efter deres Beskaffenhed ikke kan forekomme som Enkeltmandshandlinger. Det samme gælder, naar en Andelsforening fordeler Varer til sine Medlemmer eller aftager disse Produkter.

En Foreningshandling vil ogsaa ofte udad til have Egenskaber, som ikke kan være knyttet til en Enkeltmandshandling, navnlig p. G. af den særlige Styrke, hvormed Foreninger paa visse Omraader kan gøre sig gældende. Hvis en Forening med talrige

¹⁾ Jfr. *Matzen* III S. 410 og *Sigurd Hintz*, U. 1913 B. S. 240 ff. *Ross og Andersen* S. 204 mener, at der m. H. t. en Handlingens Lovlighed nok kan gøres Forskel paa, om den foretages individuelt eller kollektivt, medens det ikke maa være afgørende, om det er en Foreningshandling eller Handlingen iøvrigt er kollektiv.

Medlemmer udfolder politiske Bestræbelser, vil dette ogsaa udenfor Medlemskredsen kunne faa langt større Virkning, end hvis tilsvarende Bestræbelser udfoldes af Enkeltmand, jfr. ovenfor S. 674 f.

De Grundlovsbestemmelser, som i Almindelighed beskytter Borgerne overfor Lovgivningsmagten, vil ogsaa beskytte Foreninger. Det vil saaledes ikke ved Lov kunne paalægges en Forening at afgive sin Ejendom uden fuldstændig Erstatning, og der vil ikke hos en Forening kunne foretages Husundersøgelse uden Retskendelse, medmindre Loven giver Adgang dertil.

En speciel Begrænsning af Lovgivningsmagten til Fordel for Foreninger findes i Grl. § 67, som udelukker, at en Lov forbyder Borgerne at slutte sig sammen i Foreninger for at dyrke Gud paa den Maade, der stemmer med deres Overbevisning.

Et vanskeligt Spørgsmaal er det, om politisk Foreningsvirksomhed kan gøres til et ulovligt Foreningsøjemed.

Skønt det er givet, at Foreningsfriheden i første Række er møntet paa politiske Foreninger, indeholder Grundloven ingen Bestemmelser, som tillægger saadanne Foreninger en større Beskyttelse end andre Foreninger. Men man har anset det for forudsat i Grundloven, navnlig ved dens Bestemmelse om Forholdstalsvalgmaaden, § 31, 2. Stk., at der skal være fri Adgang til at danne politiske Partier¹⁾.

Skønt det ikke er absolut udelukket at afholde Valg efter Forholdstal uden politiske Partier, idet der uden saadanne kan optræde Valggrupper, t. Eks. ved kommunale Valg, naar der opstilles »Borgerlister«, maa det erkendes, at i alt Fald Folketingsvalg ikke i Praksis kan foretages efter Forholdstalsvalgmaaden, hvis der ikke findes politiske Partier, som tager sig af Kandidatopstillingen. Men rent bortset fra dette valgtekniske Spørgsmaal er politiske Partier blevet et nødvendigt Led i det demokratiske Statsstyre²⁾. Det maa derfor antages, at Lovgivningsmagten ikke kan forbyde politiske Partier eller et politisk Parti. Det vilde jo ogsaa være politisk Korrupsion, om et Folketingsflertal

¹⁾ Jfr. *Ross og Andersen* S. 204 f. og *Johs. Simonsen* i *Juristen* 1937 S. 216 ff.

²⁾ I *Hal Koch og Alf Ross*, *Nordisk Demokrati*, 1949, har *Povl Engelstoft* S. 120—33 skrevet om Partierne i Danmark. Fyldige Oplysninger herom findes i *Den danske Rigsdag* III, 1950, S. 193—388.

uden videre forbød Oppositionspartierne for derigennem at betrygge sin egen Magtstilling.

Dette betyder ikke, at Grundloven udelukker enhver retlig Normering af politiske Partier eller Partivirksomhed. Et politisk Parti maa naturligvis ikke anvende Vold eller andre efter almindeligt gældende Ret ulovlige Midler, f. Eks. Bestikkelse, til Fremme af sine Formaal, og et Parti, som gør noget saadant eller bekender sig dertil, nyder ikke godt af den grundlovmæssige Foreningsfrihed, jfr. nedenfor S. 686 om Grl. § 78, 2. Stk., nok derimod Partier, som ved Midler, der efter almindeligt gældende Ret er lovlige, arbejder for Indførelse af et Statsstyre, som radikalt adskiller sig fra det bestaaende Folkestyre.

Grundloven er heller ikke iøvrigt til Hinder for, at der gives Bestemmelser om Partivirksomhed, f. Eks. Paabud om offentlig Registrering af Partier og om Offentliggørelse af Oplysninger vedrørende Partiernes Finansiering¹⁾, Forbud mod, at Partier modtager Tilskud fra andre end Medlemmer, Bestemmelser om Partiernes Virksomhed ved Opstilling af Valgkandidater. Netop den afgørende Betydning, Partierne har faaet for Valgene, kunde anføres til Fordel for saadanne Bestemmelser. Grundlovens og Valglovens Bestemmelser om almindelig Valgret og Bestemmelser, som skal sikre fri Stemmeafgivning, taber i Betydning, hvis de, der yder store Bidrag til Partierne, har den afgørende Indflydelse paa Kandidatopstillingen, eller Partivirksomheden iøvrigt er korruperet. I adskillige Lande er der da ogsaa givet Lovbestemmelser om politisk Partivirksomhed²⁾.

Lovbestemmelser, som normerer Foreningsvirksomhed, medfører ikke nødvendigvis, at Dannelse af Foreninger, hvis Øjemed er uforeneligt med Bestemmelserne, er forbudt. Det er ikke udelukket, at det efter Loven kan være tilladt at danne Foreninger, selvom den paatænkte Foreningsvirksomhed i en eller anden Henseende er ulovlig. Ulovligheden kan jo imødegaaes paa an-

¹⁾ En saadan Bestemmelse findes i den vesttyske Forbundsforfatning Art. 21.

²⁾ Saadanne Bestemmelser findes t. Eks. i U.S.A., jfr. *Ogg and Ray* S. 197 ff. og 202 ff. I Norge findes der en Lov af 17. December 1920 om Nomination ved Stortingsvalg; men Overholdelse af Lovens Bestemmelser er kun en Betingelse for, at Deltagerne i Opstillingsmøder faar Krav paa Befordringsgodtgørelse og Kostpenge af Statskassen, jfr. *Castberg* I S. 394 f.

den Maade end ved at udelukke Foreningsdannelsen, navnlig ved Straf.

De grundlovmæssige Skranker for Lovgivningsmagtens Adgang til at forbyde Foreningsdannelser maa tilsvarende gælde, naar der er Tale om ved Lov at skride ind imod bestaaende Foreninger. Kan en Lov ikke forbyde Oprettelse af religiøse eller politiske Foreninger, kan en Lov heller ikke forbyde (opløse) eller give Hjemmel for Forbud mod (Opløsning af) saadanne bestaaende Foreninger.

Bortset herfra har en Forening, som er lovlig ved dens Oprettelse, ikke nogen grundlovbeskyttet Tilværelse. Grundloven er ikke til Hinder for, at et Foreningsformaal, som var lovligt ved Foreningens Dannelselse, senere paa Grund af ny Love bliver ulovligt med den Følge, at Foreningen kan eller skal opløses eller opløses umiddelbart ved Lov. Eksempler herpaa haves i Lov Nr. 123 af 28. April 1934 og Lov Nr. 349 af 22. August 1941. I det Omfang Foreninger, som dannes, kan undergives en Normering af deres paatænkte Foreningsvirksomhed, kan en Normering af Foreningsvirksomhed ogsaa indføres med Gyldighed for bestaaende Foreninger. Og i det Omfang, en Lov kan bestemme, at Foreninger, som dannes, kun kan udfolde Foreningsvirksomhed i H. t. en offentlig Tilladelse, t. Eks. Næringsadkomst, jfr. nedenfor under d, kan en Lov ogsaa bestemme, at bestaaende Foreninger kun kan fortsætte deres Virksomhed, naar de erhverver en saadan Tilladelse.

Det forekommer, at Grundlovsbestemmelser, som principielt anerkender Foreningsfrihed, tager Forbehold overfor statsfarlige Foreninger, se saaledes den svejtsiske Forbundsforfatning Art. 56, hvorved det saa bliver et Spørgsmaal, hvad der skal forstaas ved statsfarlig¹⁾, eller overfor Foreninger, som forfølger et nærmere angivet Formaal, som anses for stats- eller forfatningsfarligt, se den vesttyske Forbundsforfatnings Art. 9, 2. Stk., hvorefter Foreninger, som retter sig mod den forfatningsmæssige Ordning eller mod Forstaaelse mellem Folkene er forbudt.

Det Grundlovsforslag, som blev vedtaget af Rigsdagen i 1939, indeholdt i § 83 Bestemmelser, hvorefter dels Foreninger, der

¹⁾ Jfr. *Ruck* S. 63 f.

virker ved visse Midler, navnlig Vold, dels Foreninger, som virker for at berøve Borgerne nogle nærmere angivne Frihedsrettigheder, skal ophæves ved Dom¹⁾).

I Grl. 1953 § 78, 2. Stk. hedder det: »Foreninger, der virker ved eller søger at naa deres Maal ved Vold, Anstiftelse af Vold eller lignende strafbar Paavirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved Dom.« Det er første Led af den i 1939 vedtagne Bestemmelse, som herved er blevet ophøjet til Grundlovsbestemmelse, medens man ikke har optaget Bestemmelsen om Foreninger, der virker for at berøve Borgerne visse Frihedsrettigheder.

Naar det som ovenfor S. 681 antages, at Foreninger, der virker ved ulovlige Midler, falder udenfor den i § 78, 1. Stk. hjemlede Foreningsfrihed, gør de i 2. Stk. nævnte Foreninger det selvfølgelig ogsaa; thi der er her Tale om kvalificeret Ulovlighed. Men Bestemmelsen indeholder et grundlovmæssigt Paabud om Opløsning af de omhandlede Foreninger, som ikke ved Lov vil kunne gøres lovlige.

Grundlovens Paabud om Opløsning er formentlig uden større praktisk Betydning. Da Domstolene ikke kan skride ind af egen Drift, bliver det Regeringen, der kommer til at træffe Afgørelse af, om der skal rejses Sag mod Foreningen, jfr. nedenfor S. 690 ff., og de for Afgørelsen opstillede Kriterier er saa vage, at der ikke bliver synderlig Forskel paa Regeringens Stilling her og i H. t. § 78, 3. Stk. Man tænke blot paa en Situation, hvor en Regering maatte overveje at rejse Sag mod det kommunistiske Parti, der jo vedkender sig i en given Situation at ville skride til Anvendelse af Vold²⁾).

d. *Censur med Foreningsvirksomhed*. Som ovenfor S. 678 anført, kan der ikke indføres en Ordning, hvorefter Foreninger eller visse Foreninger kun kan dannes efter en forudgaaende Tilladelse. Man kan nu spørge, om det efter Grundloven er udelukket at indføre en Ordning, hvorefter Foreningsvirksomhed kun kan paabegyndes i H. t. en forudgaaende Tilladelse.

Det synes klart, at Grundlovens Forbud mod Censur af For-

¹⁾ Se herom Betænkning 1938 S. 58 og 66, Rtld. 1938—39 B. Sp. 285—88, U. 1938 B. S. 270 ff.

²⁾ Jfr. Raarb. 1934—35 S. 525—34. I Det danske Folks Vej, Programudtalelse fra Danmarks kommunistiske Parti, 1952, S. 60 hedder det, at Kommunismen kun vil naa sit Maal med Støtte af Folkets store Flertal.

eningsdannelser er uden praktisk Betydning, hvis der er fri Adgang til at indføre en Censur med Foreningsvirksomhed. Meningen med Dannelsen af en Forening er, at den skal udfolde en vis Virksomhed. Hvis da denne ikke tør paabegyndes uden en foregaaende Legalitets- eller Hensigtsmæssighedsprøvelse, er det praktisk taget det samme som Censur med Foreningsdannelsen. Det maa som Følge heraf antages, at Censur med Paabegyndelse af Foreningsvirksomhed principielt er udelukket. Det kan f. Eks. ikke ved Lov bestemmes, at en politisk eller selskabelig Forening først maa paabegynde sin Virksomhed, naar dennes nærmere Beskaffenhed er blevet godkendt af Politiet.

I adskillige Tilfælde har Loven imidlertid indført en Ordning, hvorefter Foreninger først maa paabegynde deres Virksomhed, naar Tilladelse dertil er indhentet. Livsforsikringsvirksomhed, som ifølge Lovb. Nr. 299 af 30. Juni 1922 § 1 kun maa drives af Aktieselskaber og gensidige Selskaber, maa saaledes ifølge samme Paragraf kun paabegyndes med en ministeriel Tilladelse. Aktieselskaber og Kommanditaktieselskaber kan nok drive bunden Næring, herunder Beværter- og Gæstgivernæring, men kun ifølge en særlig Adkomst, jfr. Næringslov Nr. 138 af 28. April 1931 § 8 og Beværterlov Nr. 129 af 15. Marts 1939 § 4. I Foreninger maa Udskænkning af stærke Drikke for Betaling kun finde Sted i H. t. Næringsadkomst paa Beværternæring med Ret til Udskænkning af stærke Drikke eller en særlig Tilladelse, se Beværterlovens § 26¹⁾. Ifølge Lov Nr. 108 af 7. April 1936 § 2, 1. Stk. og Lov Nr. 109 af s.D. § 4, 1. Stk. kan Opretelse af henholdsvis Hypotekforeninger og Kreditforeninger kun ske ved Lov. Er da saadanne Ordninger i Strid med Grl. § 78?

Det er indlysende, at Svaret maa blive benægtende. Det kan ikke være Grundlovens Mening, at en Forening skal have en mere tilsikret Adgang til at drive Erhvervsvirksomhed end Enkeltmand.

Man har givet den Forklaring, at Grundlovens Foreningsparagraf ikke vil gøre Indgreb i Lovgivningsmagtens i Grl. 1920 § 81, nu Grl. 1953 § 74, fastslaaede Myndighed til Ordning af Næ-

¹⁾ U. 1914. 321 forkaster en Indsigelse gaaende ud paa, at den tilsvarende Bestemmelse i den tidligere Beværterlovs § 24 var stridende mod Grl. 1866 § 87, jfr. *Sigurd Hintz*, U. 1913 B. S. 240 ff.

ringsvæsenet¹⁾). Men den nævnte Grundlovsbestemmelse giver jo ikke Lovgivningsmagten nogen Myndighed, som den ikke vilde have, hvis Grundlovsbestemmelsen ikke fandtes. Og en Ordning, hvorefter Foreninger først kan paabegynde Foreningsvirksomheden efter en forud indhentet Tilladelse, kan indføres ogsaa udenfor Næringslivets Omraade, f. Eks. m. H. t. visse Slags Undervisning²⁾).

Sagen maa formentlig opfattes paa følgende Maade:

Gr. l. § 78 taler i bred Almindelighed om Foreninger, uden nogen Begrænsning i Henseende til Sammenslutningens nærmere Beskaffenhed og den Virksomhed, som Foreningen er bestemt til at udfolde. Til Trods for denne helt generelle Formulering maa det antages, at den grundlovmæssige Foreningsfrihed ikke er af samme Indhold m. H. t. alle mulige Foreninger, uanset Foreningsvirksomheden. Det, som Grundloven har villet sikre, er Friheden til gennem Foreninger at drøfte og øve Indflydelse paa offentlige Anliggender, vel ogsaa videnskabelig og oplysende Foreningsvirksomhed. Det er i Danmark, oftest ogsaa i andre Lande, herpaa Bestræbelserne for Indførelse af Foreningsfrihed har taget Sigte.

M. H. t. saadan Foreningsvirksomhed vil det være uforeneligt med Gr. l. § 78 at indføre en Ordning, hvorefter Virksomheden kun maa paabegyndes efter en forudgaaende Tilladelse, men ikke, naar der er Tale om anden Foreningsvirksomhed.

e. *Begrænsning af bestaaende Foreningers Virksomhed.* De ovenfor under c nævnte Begrænsninger i Lovgivningsmagtens Adgang til at forbyde Dannelse af Foreninger paa Grund af deres Formaal (Foreningsvirksomhed) er ogsaa en Begrænsning i Lovgivningsmagtens Adgang til at forbyde den Foreningsvirksomhed, som udfoldes af en bestaaende Forening.

3°. *Foreningers Retsevne.* Hvad angaar Foreningers Retsevne³⁾ lægger Gr. l. § 78 ikke noget Baand paa Lovgivningsmagten. Efter gældende Ret opnaar Foreninger umiddelbart ved de-

¹⁾ Berlin II S. 452.

²⁾ Ifølge Lov Nr. 146 af 12. Juli 1946, jfr. Lov Nr. 31 af 18. Februar 1954, § 2 skal Friskoler, der jo i Regelen drives af Foreninger, anmeldes til Skolemyndighederne; men Godkendelse er alene en Betingelse for, at Friskolen selv kan vælge en tilsynsførende, se § 3.

³⁾ Jfr. *Sindballe*, Dansk Selskabsret II, 1930, S. 46—51 og *Poul Meyer*, Foreningsret S. 125—69.

res Dannelse Retsevne; men intet er til Hinder for, at en Lov kan gøre Erhvervelsen af Retsevne afhængig af en lovbunden eller skønsmæssig ¹⁾ Forvaltningsakt, jfr. Aktieselskabslovens § 17.

2. Opløsning af Foreninger. Forbud mod Dannelse af Foreninger og mod Foreningsvirksomhed.

I Grl. § 78, 3. Stk. hedder det: »Ingen Forening kan opløses ved en Regeringsforanstaltning. Dog kan en Forening foreløbig forbydes; men der skal da straks anlægges Sag imod den til dens Ophævelse«.

I Grundlovsudkastets § 73, 2. Pkt stod der: »Ingen Forening kan ophæves uden ved Dom«; men dette blev ændret, fordi man ikke vilde »udelukke Ophævelsen af en Forening ved Lov i saadanne mulige Tilfælde, i hvilke en umiddelbar Indskriden af den lovgivende Magt maatte befindes at være fornøden eller ønskelig« ²⁾. Det er herefter klart, at en bestemt Forening kan ophæves ved Lov, følgelig ogsaa paa Forhaand forbydes ved Lov, begge Dele selvom Ulovligheden af Foreningens Øjemed alene beror paa Ophævelsen eller Forbudet ³⁾.

1°. *Den materielle Hjemmel for Opløsning.* Grl. § 78, 3. Stk. er Kompetencebestemmelser, som intet udsiger om, under hvilke Omstændigheder en Forening kan opløses.

Grl. § 78, 1. Stk. maa antages at afgive umiddelbar Hjemmel for Opløsning af Foreninger med ulovligt Formaal ⁴⁾, jfr. oven-

¹⁾ Anderledes *Poul Meyer*, Foreningsret S. 41.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2170.

³⁾ Det kommunistiske Parti maatte anses for umiddelbart ophævet ved Lov Nr. 349 af 22. August 1941, jfr. *Troels G. Jørgensen*, Juristen 1941 S. 499 og U. 1942. 698 H. I Lov om Forbud mod visse S sammenslutninger Nr. 123 af 28. April 1934 § 1, 3. Stk. hedder det, at de i det foregaaende nævnte Foreninger »vil være at opløse«. Dette maa formentlig opfattes som et Paabud til Foreningerne, ikke til Myndighederne. Hvis Foreningerne ikke opløste sig selv, kunde de herfor ansvarlige straffes, jfr. Lovens § 2; men Foreningen kunde tillige opløses i Medfør af Grl. 1920 § 85, 3. Pkt.

⁴⁾ Jfr. U. 1874. 479 og 1924. 514. Antages det, at Firsernes Riffelforeninger havde et ulovligt Formaal, kunde de have været ophævet med Hjemmel i Grl. 1866 § 87. Men Regeringen rejste kun Tiltale mod Enkeltpersoner, jfr. *Himmelstrup* S. 145, *Poul Meyer*, Foreningsret S. 33 samt U. 1886. 850 og 1887. 152 H.

for under 1. 2°. c. og e. Det samme gælder klart m. H. t. § 78, 2. Stk.

Da Meningen med Grl. § 78 kun er at sikre Borgernes Adgang til at danne Foreninger og til at udøve Foreningsvirksomhed, er den nævnte Hjemmel ikke grundlovsikret overfor Lovgivningsmagten. Intet er derfor til Hinder for, at en Lov, som gør visse Foreningsformaal ulovlige, samtidig udtrykkeligt eller stiltiende bestemmer, at Foreninger, hvis Formaal strider mod Loven, dog ikke skal kunne opløses eller forbydes. Dette kan t. Eks. fremgaa af, at der i Loven er givet Anvisning paa andre Forholdsregler, som maa anses for udtømmende.

Man har diskuteret, om Opløsning af Foreninger kan finde Sted som Straf eller Sikkerhedsforholdsregel, og det er blevet anført, at Grl. 1920 § 85, nu Grl. 1953 § 78, maa forstaas med de Begrænsninger, der flyder af den almindelige Lovgivningsmagts Ret til at anordne strafmæssige Indgreb i eller Fortabelse af et hvilket som helst Retsgode¹⁾. Den Omstændighed, at Opløsning af en Forening har Karakter af Straf eller Sikkerhedsforholdsregel, kan dog formentlig ikke medføre, at Opløsning kan anvendes udenfor Tilfælde, hvor Foreningen kan siges at have et ulovligt Formaal, jfr. ovenfor 1. 2°. a. om Muligheden for ved Straffedom at udelukke den dømte fra Foreningsfriheden.

2°. *Kompetencen*. Naar ifølge Grl. § 78, 3. Stk., 1. Pkt. ingen Forening kan ophæves ved en Regeringsforanstaltning, betyder dette, at alle andre Statsmyndigheder end Lovgivningsmagten og Domstolene er grundlovmæssig inkompetente m. H. t. den omhandlede Retsakt. Det kan ikke ske ved kgl. Resolution, ej heller ved en Ministers, en Politimesters eller et særlig Nævns Beslutning. Sager om Opløsning af politiske Foreninger skal ifølge § 78, 4. Stk. uden særlig Tilladelse kunne indbringes for Rigets øverste Domstol. Dette udelukker ikke en Ordning, hvorefter Sagen anlægges ved Underretten, jfr. Rpl. § 701, 1. Stk.; men der skal saa være fri Adgang til Appel baade til Landsret og Højesteret²⁾, jfr. Rpl. § 966, 1. Stk. som ændret ved Lov Nr. 173 af 11. Juni 1954.

En Forening kan dog ifølge § 78, 3. Stk. 2. Pkt., der som oven-

¹⁾ *Stephan Hurwitz*, Kollektive Enheders pønale Ansvar, 1933, S. 216—21 og 252—55, jfr. *Poul Meyer*, Foreningsret S. 47 f.

²⁾ Jfr. Rtld. 1952—53 B. Sp. 371.

for nævnt indeholder umiddelbart gældende Ret, foreløbig forbydes (opløses). Man underforstaar her naturligt »ved en Regeringsforanstaltning«¹⁾; men Lovgivningsmagten staar frit m. H. t. en nærmere Fastsættelse af den administrative Kompetence til at nedlægge et foreløbigt Forbud²⁾. Det vilde ogsaa ved Lov kunne bestemmes, at et foreløbigt Forbud kun kan nedlægges under en Fogedforretning; thi da Meningen med Grl. § 78, 3. Stk. er at skabe en formel Sikring af Foreningsfriheden, kan det ikke antages, at den administrative Kompetence er grundlovsikret overfor Lovgivningsmagten. En Forenings Virksomhed kan allerede efter gældende Ret standses ved en umiddelbar Fogedforretning, som derimod ikke kan opløse Foreningen³⁾.

Grl. § 78, 2. Stk. taler kun om Opløsning ved Dom, idet der ikke som i 3. Stk. gives Regeringen Hjemmel til foreløbig at forbyde (opløse) de omhandlede Foreninger. Da det imidlertid vilde være ganske inkonsekvent, om Regeringen, som ifølge § 78, 3. Stk. foreløbig kan forbyde (opløse) Foreninger, som har et ikke i Grundloven særlig kvalificeret ulovligt Formaal, skulde være afskaaret fra foreløbig at forbyde (opløse) Foreninger, hvis Formaal er kvalificeret ulovligt, og da de i 2. Stk. nævnte Foreninger i og for sig omfattes af den ovenfor under 1° nævnte, i Grl. § 78, 1. Stk. indeholdte Hjemmel for Opløsning af Foreninger, tør det antages, at et foreløbigt Regeringsforbud (Opløsning) vil kunne anvendes.

Det foreløbige Forbud, som har Hjemmel i § 78, 3. Stk. 2. Pkt., er en Opløsning af Foreningen, blot af midlertidig Gyldighed, ikke alene et foreløbigt Forbud mod, at Foreningsorganerne eller Medlemmerne udfolder Foreningsvirksomheden⁴⁾.

Naar en Forening er blevet foreløbig forbudt, skal der ifølge § 78, 3. Stk. 2. Pkt. straks anlægges Sag imod den til dens Op-

¹⁾ Den internationale Arbejderforening blev forbudt ved Jmin. Bek. Nr. 109 af 14. August 1873, jfr. Jmin. Cirk. Nr. 120 af s. D. og U. 1874. 479 H.

²⁾ Den ved U. 1924. 514 H. ophævede Forening blev, som det fremgaar af Dommen, foreløbig forbudt af Politidirektøren i København.

³⁾ Jfr. Rpl. § 646 og *Erwin Munch-Petersen*, Tvangsfuldbyrdelse, 1948, S. 345 ff.

⁴⁾ Dette er ialt Fald forudsat i Jmin. Cirk. Nr. 210 af 14. August 1873, som giver Anvisning paa Straf for den, der efter det foreløbige Forbud »befindes at være Medlem«.

løsning. Bestemmelsen er ikke til Hinder for, at der uden noget foreløbigt Forbud straks skrives til Sagsanlæg. Det maa antages, at det foreløbige Forbud træder ud af Kraft, hvis der ikke straks skrives til Sagsanlæg. En rimelig, kort Tid maa dog indrømmes til Sagsanlæggets Iværksættelse ¹⁾).

Hvis Borgerne har dannet en Forening, som har et ulovligt Øjemed, kan det være, at Foreningsaftalen privatretligt er en Nullitet. I saa Fald bliver et »Forbud« mod eller en »Opløsning« af Foreningen fra det offentlige Side kun af konstaterende Betydning. En saadan Konstatering kan kun blive af Betydning m. H. t. Anvendelse af Straf, jfr. nedenfor under 3°, naar den foretages under Iagttagelse af Grl. § 78, 3. Stk.

3°. *Opløsningens Betydning.* Ved Opløsning af en Forening taber denne sin Eksistens. Vedtægterne og Medlemsforholdet ophører at gælde, Foreningens Ledere taber deres Lederbeføjelser. Den Afvikling ²⁾ af Foreningen, som ofte er paakrævet, kan give Anledning til en Række Retsspørgsmaal, som ikke her skal tages op til Undersøgelse.

Opløsning af en Forening forhindrer ikke de hidtil i Foreningen deltagende Personer i hver for sig at udfolde en Virksomhed svarende til Foreningsvirksomheden, f. s. v. denne efter sin Beskaffenhed kan udføres af Enkeltmand. Opløsningen er næppe engang i sig selv til Hinder for, at de tidligere Foreningsmedlemmer samvirker i det tidligere Foreningsøjemed under andre Former end Foreningsformen ³⁾). Endelig udelukker Opløsningen ikke umiddelbart ifølge Grundloven de tidligere Foreningsdeltagere fra at danne en ny Forening med ganske samme Formaals Ulovlighed, stiller ikke i saa Henseende de tidligere Foreningsdeltagere anderledes end ved Dannelsen af den ophævede Forening.

¹⁾ I Sagen U. 1874. 479 blev Forbudet givet den 14. August, medens Stævningen var af 28. s. M. U 1924.514 H. oplyser kun Datoen for det foreløbige Forbud.

²⁾ Jfr. U. 1942. 698 H.

³⁾ *Poul Meyer*, Foreningsretten S. 43 antager, at Politiet kan forbyde offentlige Forsamlinger arrangeret af den forbudte Forening. Dette kan i hvert Fald kun være rigtigt, hvis Forsamlingerne falder indenfor den forbudte Forenings Øjemed. Men ikke engang i saa Fald har Politiet større Myndighed overfor saadanne Forsamlinger end overfor andre offentlige Forsamlinger.

Det er imidlertid klart, at Opløsningen kun kan faa den tilsigtede Virkning, naar en Nydannelse af Foreningen og en kollektiv Fortsættelse af Foreningsvirksomheden paa en eller anden Maade modvirkes. Ved Strfl. § 132 a, som blev indsat i Strfl. ved Lov Nr. 87 af 15. Marts 1939 § 1, er der derfor fastsat Straf af Hæfte eller Fængsel indtil 1 Aar for den, som deltager i Fortsættelsen af en Forenings Virksomhed, efter at den foreløbig er blevet forbudt af Regeringen eller opløst ved Dom. Det synes her forudsat, at det foreløbige Forbud altid nedlægges af Regeringen; men hvis det er nedlagt af en Politimyndighed, som maa anses for kompetent til at nedlægge Forbudet, jfr. ovenfor S. 691, maa Strafbestemmelsen gælde ogsaa i dette Tilfælde. Naar der tales om at deltage i Fortsættelsen af Foreningens Virksomhed, rammer dette baade den blotte Deltagelse i Nydannelse af Foreningen og den blotte Deltagelse i den derpaa følgende Udfoldelse af Foreningsvirksomheden; men da der for den, der indtræder som Medlem i den nyoprettede Forening, er fastsat en lavere Straf, nemlig Bøde eller Hæfte, kan den strenge Straf kun gælde for den, der mere aktivt deltager i Foreningsdannelsen eller Foreningsvirksomheden. Det maa antages, at den nævnte Strafbestemmelse kan anvendes, ogsaa naar der vel ikke dannes en ny Forening, men udfoldes en kollektiv Fortsættelse af den Virksomhed, som udfoldedes eller tilsigtedes udfoldet af den opløste eller forbudte Forening.

4°. *Forbud mod Dannelse af Foreninger.* Skønt det fremgaar af Sammenhængen i Grl. § 78, 3. Stk., at Bestemmelserne umiddelbart tager Sigte paa bestaaende Foreninger, ikke paa Dannelse af Foreninger, maa det antages, at en ulovlig Foreningsdannelse med Hjemmel i disse Bestemmelser kan forekomme ved et foreløbigt Forbud, der efterfølges af Sagsanlæg.

Et judicielt Forbud kan tænkes nedlagt efter Rekvisition fra det offentlige Side. Fogeden vil da fuldtud kunne prøve Foreningsdannelsens Lovlighed. Ogsaa en Privatmand kan begære judicielt Forbud mod en Foreningsdannelse; men kun naar den strider mod hans Ret, jfr. Rpl. § 646, hvilket nærmest kan tænkes at være Tilfældet, hvis Foreningsdannelsen er kontraktstridig, t. Eks. i Strid med Ansættelsesaftaler.

¹⁾ Jfr. *Ruck* S. 64.

VIII. FORSAMLINGSFRIHEDEN

A. Indledning.

1. *Forsamlinger og Optog. Forskel fra Foreninger.* En Forsamling er ligesom en Forening en Flerhed af Mennesker, der træder i Forbindelse med hverandre i et fælles Øjemed; men medens Forbindelsen mellem en Forenings Medlemmer beror paa en Aftale og er af varig Karakter, sammentræder Forsamlinger oftest uden nogen forudgaaende Aftale, og Forbindelsen er kun forbigaaende. Undertiden hører det til Foreningers Øjemed at afholde Forsamlinger for Foreningens Medlemmer eller tillige for andre, det sidste t. Eks., naar politiske Foreninger indbyder til offentlige Vælgermøder forud for Valg. Men Foreningsvirksomhed forudsætter som saadan ikke Afholdelse af andre Forsamlinger end dem, der hører til Foreningsstyret, navnlig Generalforsamlinger.

At Foreninger saaledes er af varig Karakter, forlener dem med en Virkekraft, som i sin Art fattes Forsamlinger; men disse faar til Gengæld en særlig Styrke til Fremme af deres Formaal derved, at Deltagerne befinder sig i umiddelbar Nærhed af hverandre. Dette muliggør direkte Henvendelse til Deltagerne gennem det talte Ord, som ofte virker med større Kraft end det skrevne. Dertil kommer Muligheden for Bifald og Diskussion. Sang og Musik vil kunne fremkalde en særlig Modtagelighed for de Anskuelse, som kommer til Orde. Propagandateknik vil, som det navnlig fremgaar af Erfaringer fra det nazistiske Tyskland, hvor Faner og Musikkorps, Indmarcher og særlige Belysninger m. v. toges i Brug ved store politiske Møder, virkningsfuldt kunne bringes i Anvendelse overfor en forsamlet Menneskemængde.

I Forsamlinger udfoldes hyppigere end i Foreninger en Virksomhed, som tager Sigte paa at oplyse eller paavirke Masserne. Det er ikke saa sjældent, at Foreninger begrænser deres Medlemsantal, undertiden derved, at kun Personer af en vis Uddannelse eller indenfor et vist Erhverv eller Fag kan blive Medlemmer, undertiden endog talmæssigt, t. Eks. »Tolvmandsforeninger« og »Hundredemandforeninger«; men i alt Fald politiske Forsamlinger er typisk offentlige, idet enhver har Adgang, og

det er oftest Arrangørernes Ønske, at flest muligt vil komme til Stede.

Naar Forsamlinger ligesom Foreninger har tildraget sig forfatningspolitisk og forfatningsretlig Interesse, beror det paa, at der ofte i Forsamlinger udfoldes en Virksomhed, som er af politisk Betydning. Virkemidlet er i Regelen det talte Ord; men Forsamlinger vil ogsaa paa anden Maade kunne tilkendegive et Ønske eller en Opfattelse.

Forsamlingsfrihed har nær Tilknytning til Ytringsfriheden. Det er saaledes blevet antaget, at den grundlovsikrede Forsamlingsfrihed forudsætter en Ret for de forsamlede til at udveksle deres Tanker indbyrdes¹⁾.

Optog, hvorved forstaas en i et vist Øjemed forsamlet Menneskemængde, som bevæger sig fra Sted til Sted, anses undertiden for en særlig Slags Forsamling. At Menneskemængden er i Bevægelse, udelukker ikke ganske, at der tales til den, t. Eks. fra en Højttalervogn. Ofte antager et Optog ved dets Bestemmel- sessted Karakter af en Forsamling i snævrere Forstand, ligesom det forekommer, at en egentlig Forsamling gaar over til at blive et Optog. Det er navnlig som et Middel til Demonstration og Propaganda, at Optog bringes i Anvendelse, idet de vækker Opmærksomhed og vinder Tilslutning paa de Strækninger, der passeres. Musik, Faner og Plakater spiller her en stor Rolle.

Medens almindelige Forsamlinger, navnlig under Nutidens Befordringsforhold, kan opnaa stor Tilslutning ogsaa udenfor Byer og andre tæt befolkede Omraader, vil Optog oftest kun i Byer og saadanne andre Omraader kunne faa større Tilslutning. Optog er saaledes et politisk Paavirkningsmiddel, som ikke staaer til Raadighed for alle Dele af Befolkningen. Med størst Virkning lader de sig iværksætte i Hovedstaden, dels p. G. af dens store Befolkningstal, dels fordi der her vil kunne demonstreres ved Fremmøde overfor Folketinget og Regeringen.

Optog, som spillede en saa stor Rolle under det nazistiske Styre i Tyskland, er en Form for folkelige Tilkendegivelser, som er lidet stemmende med Demokratiets Idé. Naar man har

¹⁾ Jmin. Skr. 6. Juni 1860. P. d. a. s. antager *Duguit*, Droit constitutionnel V, 1925, S. 341, at Bestemmelsen om Ytringsfrihed i Erklæringen om Borger- og Menneskerettigheder bindende forudsætter Forsamlingsfrihed.

henvist til, at det berømte Optog gennem Københavns Gader den 21. Marts 1848 var et Led i de Begivenheder, som førte til Indførelsen af vor fri Forfatning, maa hertil bemærkes, at de Midler, som har fundet Anvendelse ved Indførelse af et Folkestyre, ingenlunde altid fortjener Anerkendelse, naar Forandringen først har fundet Sted.

Offentlige Forsamlinger, navnlig naar de afholdes under aaben Himmel, samt Optog giver ofte fra et politimæssigt Synspunkt Anledning til Betænkeligheder. For det første vil de kunne frembyde Fare for den offentlige Fred, især hvis de fremkalder Moddemonstrationer, saaledes at der opstaar Skænderier og Slagsmaal. Dernæst vil de kunne forstyrre eller hindre den almindelige Færdsel, idet de oftest finder Sted paa offentlig Gade eller Plads.

2. *Historie.* Bestemmelser om Forsamlingsfrihed blev optaget i mange af de nordamerikanske Forfatninger og indført i Unionsforfatningen ved det første Amendment 1791¹⁾). Den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrettigheder af 1789 taler ikke om Forsamlingsfriheden, som derimod fandt Anerkendelse i Forfatningen af 1791 og nogle af de senere Forfatninger fra Revolutionstiden samt i Forfatningen af 1848. I mange af det 19. Aarhundredes Forfatninger optoges Bestemmelser om Forsamlingsfrihed, bl. a. i Belgiens Forfatning af 1831. Bemærkelsesværdigt er det, at den norske Grundlov intet indeholder om Forsamlingsfrihed²⁾).

Under Enevælden³⁾ var der i Danmark f. s. v. Forsamlingsfrihed, som der ikke bestod noget almindeligt Forbud mod Afholdelse af Forsamlinger⁴⁾). Kun enkelte Slags Forsamlinger var forbudt, se saaledes Fr. af 23. December 1681 § 11 om Svendesammenkomster og Fr. af 13. Januar 1741 § 13 om visse gudelige Forsamlinger⁵⁾). Ejheller gjaldt det i al Almindelighed, at Forsam-

¹⁾ Jfr. *Ogg and Ray* S. 148 f.

²⁾ Jfr. *Castberg* II S. 402. Den svenske Regeringsform indeholder jo overhovedet ikke den sædvanlige Katalog af Frihedsrettigheder, se iøvrigt om Forsamlingsfriheden i Sverige, *Fahlbeck, Jägerskiöld og Sundberg, Medborgerrätt*, 1947, S. 239—46.

³⁾ Jfr. *J. E. Larsen* I. 2 S. 69 ff.

⁴⁾ Se dog Reskript af 1. Marts 1661.

⁵⁾ Jfr. *Glædemark* S. 67 f.

linger kun maatte afholdes efter en forud indhentet Tilladelse¹⁾. En saadan Forsamlingscensur var kun anordnet i faa Tilfælde, se saaledes den ovennævnte Laugsforordnings § 9 om Mestersammenkomster og det politisk saa omstridte »Bondecirkulære« af 8. November 1845²⁾, hvorefter ingen Forsamling, der gik ud paa at forhandle Bondestandens Forhold, maatte finde Sted, medmindre den forhen betimelig var anmeldt for Politimesteren og dennes Tilladelse dertil var erhvervet. Dette Cirkulære tilbagekaldtes allerede den 12. Maj 1846, se Kancellicirkulære af 14. s. M.

Indførelse af Forsamlingsfrihed blev i 1848 anset som en Selvfølgelighed. I Statsraadmødet den 23. Marts vedtoges det at imødekomme den slesvig-holstenske Deputations Krav herom³⁾, og allerede i Monrads Grundlovsudkast fandtes der Bestemmelser baade om Forsamlingsfrihed og Foreningsfrihed⁴⁾. Regeringsudkastets Bestemmelser i § 74 om Forsamlingsfrihed undergik kun en uvæsentlig Forandring i Grundlovskomiteen⁵⁾, og dennes Forslag vedtoges uændret af Rigsforsamlingen, hvis Forhandlinger om dette Punkt i Grundloven er uden synderlig Interesse. Bestemmelserne indgik i Grl. 1849 § 93 og gentoges i Grl. 1866 § 88, Grl. 1915 og 1920 § 86 og — med en mindre Ændring — i Grl. 1953 § 79.

B. Grundlovens Forsamlingsbegreb.

Naar Grl. § 79 taler om Borgernes Ret til at »samle sig« og om »Forsamlinger«, omfatter disse Udtryk ikke enhver forsamlet Menneskemængde. Det maa antages, at der kun tages Sigte paa forsamlede Menneskemængder, i hvilke der gennem Taler eller paa anden Maade foregaar Meningstilkendegivelser eller meddeles Oplysninger, eller som udad til giver Udtryk for visse An-

¹⁾ En saadan Ordning blev indført i Hertugdømmerne i 1838; men den var kun gældende til 1842, se *J. E. Larsen* I. 2 S. 70 og *Hans Jensen* II S. 619 f.

²⁾ Jfr. om Bondebevægelsen og Bondecirkulæret *Hans Jensen* II S. 521—27 og 620 f.

³⁾ Jfr. *Neergaard* I S. 135 og *Kriegers Dagbøger* I S. 13. Det endelige Svar til Deputationen tilsiger kun Foreningsfrihed, se *Neergaard* I S. 169.

⁴⁾ Jfr. *Jens Møller*, *Den danske Rigsdag* I S. 87 f.

⁵⁾ Jfr. *Rigsfors.* Sp. 2170 og 2177.

skuelser, t. Eks. gennem en Afstemning eller en Demonstration. Grænsen er naturligvis flydende. Et Bal-, Teater- eller Koncertpublikum er ikke en Forsamling, ejheller Deltagere i en Fællespisning, ved hvilken der ikke skal holdes Taler, eller en Menneskemængde, som overværer en Sportsopvisning¹⁾, end ikke om Mængden giver Udtryk for Bifald eller Mishag. Uden Betydning for Forsamlingsbegrebet er det, om Adgangen paa en eller anden Maade er begrænset, t. Eks. saaledes, at kun en Forenings Medlemmer, Udøvere af et vist Erhverv eller Personer over en vis Alder har Adgang. Et vist Antal Personer maa være til Stede, for at der kan siges at foreligge en Forsamling; men tre er formentlig nok. At ogsaa Sammenkomster, der maa karakteriseres som private, kan være Forsamlinger i Grundlovens Forstand, fremgaar af, at § 79 indeholder en særlig Bestemmelse om offentlige Forsamlinger.

Grundloven har i første Række villet yde Beskyttelse for Sammenkomster til Drøftelse af politiske, sociale eller faglige Spørgsmaal, men ogsaa Sammenkomster med andre Emner, t. Eks. kunstneriske eller videnskabelige, maa anses for Forsamlinger.

Man har ment, at Grl. 1920 § 86, nu Grl. 1953 § 79, kun angaar offentlige Forsamlinger²⁾; men dette er formentlig urigtigt. Under alle Omstændigheder er det klart, at private Forsamlinger, t. Eks. Foreningsmøder, ikke har en ringere grundlovmæssig Beskyttelse end offentlige Forsamlinger.

Det er usikkert, om Grl. § 79 finder Anvendelse paa Optog³⁾, hvilke som ovenfor S. 695 bemærket adskiller sig fra egentlige Forsamlinger derved, at Menneskemængden bevæger sig fra Sted til Sted, undertiden i Fortsættelse af eller som Indledning til en paa et bestemt Sted afholdt Forsamling.

Sprogligt er det mindre naturligt at anse Optog for omfattet af Udtrykket »Forsamlinger« i Grl. § 79. Det er blevet anført, at da Grl. 1920 i §§ 86 og 87, nu Grl. 1953 §§ 79 og 80, stiller »offentlige Forsamlinger« og »Opløb« op som Modsætninger, og Optog ikke kan henføres under eller sidestilles med Opløb, maa

¹⁾ Anderledes *Ross* og *Andersen* S. 207.

²⁾ Jfr. *Berlin* II S. 460. Anderledes *Matzen* III S. 416.

³⁾ Jfr. *Knud Berlin*, Om offentlige Optogs grundlovmæssige Stilling, U. 1931 B. S. 129—36 og Bemærkninger til denne Artikel af *F. Lucas* S. 183 f.

de falde ind under Forsamlinger¹⁾); men herved synes det overset, at mange Meneskemængder hverken er Opløb eller Forsamlinger.

Spørgsmaalet ses ikke at have været fremme under Grundlovsforhandlingerne. Det er sandsynligt, at man i 1848—49 har anset Optog for en naturlig Form for folkelige Tilkendegivelser; men heraf kan ikke drages den Slutning, at Grundlovgiverne har anset Optog for indbefattet under Udtrykket Forsamlinger.

Der er aabenbart ikke samme Begrundelse for en Optogsfrihed som for den egentlige Forsamlingsfrihed. Medens denne hovedsagelig skal sikre en særlig Form for Borgernes Meningsudveksling eller Meddelelse af og Modtagelse af Oplysninger, er Optog et Mittel for Demonstration og Propaganda, et Mittel, der kan frembyde en ikke ringe Fare for Folkestyret, navnlig fordi Optog er særligt egnede til at fremkalde Uroligheder og Voldshandlinger og ofte vil blive anvendt som et Pres paa Folkerepræsentationen og andre Statsmyndigheder.

Alt i alt synes der ikke at være tilstrækkelige Holdepunkter for at antage, at Grundlovens § 79 begrænser Lovgivningsmagtens Adgang til at give Bestemmelser om Optog²⁾.

C. Borgernes Forsamlingsret.

1. *Forsamlingscensur.* Ifølge Grl. § 79, 1. Pkt. har Borgerne Ret til uden forudgaaende Tilladelse at samle sig ubevæbnede.

Tidligere stod der ikke i Forsamlingsparagraffen noget om, at den grundlovhjemlede Forsamlingsfrihed var uafhængig af en foregaaende Tilladelse, men det maatte antages, at Forsamlingscensur var udelukket³⁾.

Et Paabud om, at Forsamlinger skal anmeldes til en Politimyndighed, inden de afholdes eller en vis Tid forinden, er ikke uforeneligt med Grundloven; men et saadant Paabud kan kun gives ved Lov eller i H. t. Lov⁴⁾, se Politivedtægt for København § 1,

¹⁾ Jfr. *Knud Berlin* U. 1931 B. S. 131.

²⁾ Anderledes *Berlin* II S. 458 f. og U. 1931 B. S. 131.

³⁾ Saaledes Jmin. Skr. 23. Juli 1852 samt Kmin. Skr. 22. Marts 1919.

⁴⁾ Jmin. Skr. 23. Juli 1852 antager dog, at en Anmeldelsespligt maa være en umiddelbar Følge af Grundlovens Bestemmelser om Politiets Ret til at overvære og forbyde visse Forsamlinger.

2. Pkt. Der kan sættes Straf for Overtrædelse af et saadant Paa-bud; men dets Tilsidesættelse kan ikke begrunde, at Forsamlingen forbydes¹⁾, jfr. nedenfor S. 705 ff.

2. *Forholdet til almindelig Lovgivning iøvrigt.* Grl. § 79 indeholder aktuelt gældende Ret, ikke blot f. s. v. Bestemmelserne yder Borgerne Beskyttelse, men ogsaa som Hjemmel for politimæssige Beføjelser. Politiet har saaledes umiddelbart i Paragraffens 2. og 3. Pkt. Hjemmel til at overvære offentlige Forsamlinger og til at forbyde Forsamlinger under aaben Himmel, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred. En mellemkommende Lov er altsaa ikke fornøden.

Denne Hjemmel for politimæssige Indgreb overfor Forsamlinger kan imidlertid ikke anses for grundlovsikret. Grundlovmæssig forankret er Bestemmelserne i § 79 kun, f. s. v. de yder Beskyttelse for Forsamlingsfriheden. En Lov, som begrænser eller udelukker de nævnte politimæssige Beføjelser, er derfor ikke grundlovstridig²⁾.

Det er iøvrigt meget uklart, i hvilket Omfang § 79 danner en Skranke for Lovgivningsmagten. I flere Henseender er Spørgsmaalet analogt med Spørgsmaalet om Lovgivningsmagtens Stilling overfor Grl. § 78 om Foreningsfriheden.

Man kan spørge, om Lovgivningsmagten kan opstille Forbud mod alle eller visse Forsamlinger, om den kan udelukke visse Personer fra at danne eller tage Del i Forsamlinger, og om den kan give Bestemmelser, som normerer Forsamlingsvirksomheden. Det første Spørgsmaal vil bedst kunne behandles nedenfor under E. i Forbindelse med Grl. § 79, 3. Pkt. De to andre Spørgsmaal skal omtales i det følgende.

Hvad angaar Forsamlingsdeltagerne maa det ovenfor S. 679 f. om Foreningers Medlemsbestand finde tilsvarende Anvendelse. En Lov vil saaledes ikke kunne udelukke eller begrænse visse Befolkningsgruppers Adgang til at danne Forsamlinger eller indtræde i Forsamlinger. Udlændinge kan dog formentlig ikke paaberaabe sig den grundlovmæssige Forsamlingsfrihed. Personer, som opholder sig i Udlandet, er jo faktisk udelukket fra at tage Del i Forsamlinger her i Landet. Retlige Afhængighedsfor-

¹⁾ Jfr. *Berlin* II S. 462 og *F. Lucas* U. 1931 B. S. 183 f.

²⁾ Anderledes *Matzen* III S. 418 og *Berlin* II S. 467.

hold, i Kraft af hvilke visse Personer kan afskæres fra at deltage i Forsamlinger, er ikke uforenelige med Grl. § 79, se for Forsvarsmagtens Vedkommende § 85 og Militær Straffelov, Lovb. Nr. 262 af 21. Juli 1954, § 68, som dog kun vedrører visse Forsamlinger. Tjenestemænd har Del i Forsamlingsfriheden; men Grundloven er ikke til Hinder for et Forbud imod, at de daner eller tager Del i Forsamlinger, hvis Drøftelser vedrører visse Tjenesteforhold, t. Eks. Iværksættelse af Tjenestemandstrejker.

M. H. t. Forsamlingsvirksomheden maa Lovgivningsmagten frit kunne give Regler, som ikke specielt begrænser Forsamlingens eller den enkelte Forsamlingsdeltagers Handlefrihed. Strafbestemmelser om Freds- og Ærekrænkelser, Næringslove og Næringsvedtægter, Lukkelove, Brandpolitilove, Epidemilove, Sundhedsvedtægter gælder t. Eks. ligesaa vel for Forsamlinger og Forsamlingsdeltagere som for andre, være sig Enkeltpersoner eller Menneskemængder.

Grl. § 79 er dernæst ikke i Almindelighed til Hinder for, at Lovgivningsmagten giver Regler, som specielt gælder for Forsamlinger eller Forsamlingsdeltagere.

Der maa for det første kunne fastsættes Bestemmelser, som ikke vedrører saadan Meningstilkendegivelse og Meddelelse af Oplysninger, som efter Grundlovens Forudsætninger maa anses for hørende til en Forsamlings Begreb. Der er t. Eks. ikke noget til Hinder for Forbud mod, at der i en Forsamling sælges Ispinde, musiceres, spilles Kort, drikkes Spiritus eller bæres Uniform. Der kan ogsaa ved Lov stilles Krav til Forhandlingsledelsen, t. Eks. om, at Lederen skal være myndig og uberygtet.

Hvad angaar de ovennævnte Meningstilkendegivelser m. v. maa Bestemmelsen i Grl. § 67 om Borgernes Ret til at forene sig i Samfund for at dyrke Gud paa den Maade, der stemmer med deres Overbevisning, være til Hinder for et Forbud mod religiøs Forsamlingsvirksomhed. Det er indlysende, at § 67 sikrer Forsamlingsfrihed for religiøse Foreningers Medlemmer. Men naar der i § 67 tales om at forene sig i Samfund, maa Meningen være overhovedet at sikre religiøs Forsamlingsfrihed i materiel Forstand. Trossamfund giver jo sædvanlig Personer udenfor Samfundet Adgang til at deltage i deres Gudsdyrkelse.

I det Omfang, Grundloven sikrer materiel Ytringsfrihed, jfr. ovenfor S. 671, gælder dette ogsaa om Ytringer i Forsamlinger.

Hvis Bestemmelser, som bl. a. eller alene vedrører Forsamlingsdeltagere eller Forsamlingsvirksomhed, overtrædes, kan der blive Tale om Straf eller andet Ansvar; men det bliver en Følge af Grl. § 79, 3. Pkt., at den paagældende Forsamling ingenslunde altid kan forbydes p. G. af saadanne Overtrædelser, jfr. nedenfor S. 705 ff. Hvis t. Eks. Talerne fremsætter ærefornærmende Udtalelser, kan saadant medføre Strafansvar; men Forsamlingen kan ikke af den Grund forbydes (hæves).

D. Offentlige Forsamlinger.

Ifølge Grl. § 79, 2. Pkt. har Politiet Ret til at overvære offentlige Forsamlinger. Som ovenfor anført kan denne Beføjelse for Politiet indskrænkes eller ophæves ved Lov; men Lovbestemmelser af et saadant Indhold er ikke givet. Modsætningsvis fremgaar det af Grl. § 79, 2. Pkt., at Grundloven ikke tillægger Politiet Beføjelse til at overvære private Forsamlinger. En saadan Beføjelse kan ikke tillægges Politiet ved Lov.

1. *Hvornaar er en Forsamling offentlig?* Det er herefter af afgørende Betydning, om en Forsamling i Grundlovens Forstand maa anses for offentlig eller privat ¹⁾).

I Grundlovsudkastets § 74, 2. Pkt. brugtes Udtrykket »Forsamlinger paa offentligt Sted«, hvilket Grundlovskomiteen ændrede til »Offentlige Forsamlinger« med den Begrundelse, at »det er ... Forsamlingens hele Karakter, der maa stemple den som offentlig ²⁾).

Hovedsynspunktet maa være, at en Forsamling maa og kun kan anses for offentlig, naar alle og enhver har Adgang til Forsamlingen. Dette gælder, hvad enten Forsamlingen afholdes paa et Sted, hvortil alle og enhver ogsaa bortset fra Forsamlingen har Adgang, hvilket navnlig er Tilfældet med offentlige Veje, Gader og Pladser, eller paa et Sted, hvortil der bortset fra Forsamlin-

¹⁾ Jfr. *Holck* II S. 358, *Matzen* III S. 417, *Berlin* II S. 460, *Ross og Andersen* S. 210, Jmin. Skr. Nr. 131 af 24. Juni 1876 og Nr. 107 af 13. Juni 1887.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2170.

gen ikke er Adgang for alle og enhver, t. Eks. Boliger, Foreningslokaler samt private Skove og Haver. Forsamlinger, som afholdes paa offentlig Vej, Gade eller Plads, vil som Regel være offentlige, idet der kun undtagelsesvis vil blive givet Tilladelse til Afspærringer. Om en Forsamling, der afholdes paa privat Omraade, efter det ovennævnte Hovedsynspunkt maa anses for offentlig eller privat, beror paa, om den, der har Raadighed over Omraadet, være sig Ejeren eller den, der har lejet eller laant Omraadet til Forsamlingens Afholdelse, har givet Adgang for alle og enhver.

Baade efter Retsgrunden for den omhandlede Sondring, at offentlige Forsamlinger frembyder større politimæssige Betæneligheder end private Forsamlinger, og det ovenfor om Grundlovsforhandlingerne oplyste maa det imidlertid antages, at det nævnte Hovedsynspunkt ikke afgiver noget udtømmende Kriterium.

Antallet af Deltagere kan, selvom der kun er Adgang for en afgrænset Kreds, være saa stort, at Forsamlingen maa anses for offentlig, t. Eks. hvis et politisk Parti eller De samvirkende Fagforbund lader afholde et Massemøde i Søndermarken, hvortil kun Medlemmer henholdsvis af Partiet¹⁾ eller af Fagforeningerne har Adgang. Omvendt kan Antallet af Deltagere, selvom alle har Adgang, vistnok være saa lille, at Forsamlingen ikke i Grundlovens Forstand kan anses for offentlig²⁾, t. Eks. hvis alle og enhver har Adgang til et Møde paa en lille, afsides beliggende Ø.

2. *Politiets Ret til at overvære offentlige Forsamlinger.* Offentlige Forsamlinger har Politiet Ret til at overvære, Grl. § 79, 2. Pkt. Dette gælder, hvad enten Forsamlingen holdes under aaben Himmel eller ej.

Man kan ikke sige, at Bestemmelsen er overflødig, fordi alle og enhver, altsaa ogsaa Politifolk, jo har Adgang til offentlige Forsamlinger, jfr. dog ovenfor under 1. En Forsamling mister nemlig ikke sin Egenskab af offentlig derved, at enkelte, t. Eks. Polititjenestemænd, ikke har Adgang.

Fuldt effektiv er den nævnte Beføjelse for Politiet kun, hvis der bestaar en Forpligtelse til at gøre Anmeldelse til Politiet om

¹⁾ Jfr. Jmin. Skr. Nr. 131 af 24. Juni 1876.

²⁾ Jfr. Ordførerens (Hall) Udtalelse, Rigsfors. Sp. 2628.

paatænkte offentlige Forsamlinger; thi ellers er det ikke sikkert, at Politiet faar Kendskab til offentlige Forsamlinger. En saadan Anmeldelsespligt kan baade f. s. v. angaar Forsamlinger under aaben Himmel og andre Forsamlinger paabydes ved eller i H. t. Lov. Hvad angaar Forsamlinger under aaben Himmel indeholder Politilov af 11. Februar 1863 § 8 og Politilov Nr. 21 af 4. Februar 1871 § 2 fornøden Hjemmel for, at Anmeldelsespligt kan foreskrives i Politivedtægter, og det samme maa i alt Fald antages m. H. t. offentlige Forsamlinger, der afholdes paa offentlige Beværtnings- og Forlystelsessteder, se Lov 1871 § 2 a¹⁾). Ifølge den københavnske Politivedtægts § 1, 2. Pkt. er der Pligt til at anmelde Processioner og Møder paa offentlig Gade, Vej eller Plads, og en tilsvarende Bestemmelse er optaget i enkelte andre Politivedtægter. Derimod er der ikke givet Bestemmelser om Anmeldelse af Forsamlinger, som ikke holdes under aaben Himmel.

Formaalet med at give Politiet Adgang til offentlige Forsamlinger er, at Politiet skal kunne faa Kendskab til, hvad der foregaar i Forsamlingen, saaledes at det paa Stedet eller senere kan skride ind overfor Forsamlingen eller de enkelte Deltagere. Heraf følger, at Politiet kan forlange at faa anvist en Plads, hvorfra det bekvemt kan høre og se, hvad der foregaar i Forsamlingen; men iøvrigt maa det være Forsamlingsledelsen, som anviser Pladsen²⁾).

Bortset fra Bestemmelsen om Forbud mod Forsamlinger under aaben Himmel indeholder Grundloven intet om, hvad Politiet kan foretage sig overfor Forsamlinger og Forsamlingsdeltagere. Dette maa da bero paa Politiets almindelige Pligt til at sørge for Opretholdelse af Sikkerhed, Fred og Orden og de almindelige Politilove, se de enslydende Bestemmelser i Lov af 11. Februar 1863 § 12 og Lov Nr. 21 af 4. Februar 1871 § 10. En Begrænsning i Politiets Beføjelser overfor Forsamlinger og i Lovgivningsmagtens Adgang til at tillægge Politiet saadanne Beføjelser ligger i Grundlovens Bestemmelse om Forbud mod Forsamlinger, idet et saadant Forbud kun grundlovmæssigt kan bringes i Anvendelse, naar Forsamlingen frembyder Fare for den offentlige Fred, se nærmere nedenfor under E.

¹⁾ Jfr. *F. Lucas*, U. 1931 B. S. 183 f.

²⁾ Anderledes U. 1886.492 (501 f.) H.

Politiets Ret til at overvære Forsamlinger kan under politisk spændte Forhold give Anledning til Uro ¹⁾, idet f. Eks. Tilhængere af en Regeringsopposition under Politiets Nærværelse vil føle sig under Spionage og Tryk fra Regeringens Side. Følelsen af et saadant Tryk vil især kunne indfinde sig hos Talere, som staar i et særligt Afhængighedsforhold til Regeringen, i første Række Personer i det offentlige Tjeneste ²⁾).

E. Forsamlingsforbud.

1. *Grundlovens Sondring mellem Forsamlinger under aaben Himmel og under Tag.* Forsamlinger under aaben Himmel kan forbydes, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred, Grl. § 79, 3. Pkt. Det fremgaar klart heraf, at den grundlovsmæssige Hjemmel til at forbyde Forsamlinger kun gælder for Forsamlinger under aaben Himmel, ikke for andre Forsamlinger.

Forsamlinger, der ikke holdes under aaben Himmel, kalder man ofte Forsamlinger under Tag, hvilket jo rent sproglig er Modsetningen til under aaben Himmel. Retligt er Betegnelsen under Tag ukorrekt. Det kan ikke ved Fortolkningen af Grundlovens § 79 være afgørende, om der over Forsamlingsstedet findes et Tag eller andet, som spærrer for Udsigten opad. En Forsamling, som afholdes paa en af en Mur med Ind- og Udgange afgrænset Plads, der ikke er dækket af noget Tag, eller paa en af en Gaards Bygninger omsluttet Gaardsplads, er ikke i Grundlovens Forstand en Forsamling under aaben Himmel. P. d. s. S. er en Forsamling, som afholdes paa en overdækket, men ikke af Mure eller andet omsluttet Plads, i Grundlovens Forstand en Forsamling under aaben Himmel. For Nemheds Skyld vil i det følgende Betegnelserne »under aaben Himmel« og »under Tag« blive benyttet. Den ovennævnte Korrektion maa da have i Erindring.

2. *Grundlovens Bestemmelse om Forsamlingsforbud vedrører kun Forsamlingsemanationer.* Grl. § 79, 3. Pkt. betyder ikke, at

¹⁾ Jfr. U. 1886.492 H.

²⁾ Da Noes under Holstebromødet foreslog, at Medlemmerne af Vælgerforeningens Bestyrelse skulde fjerne Politimesteren fra Tribunen, var han forsigtig nok til at undtage to Skolelærere, der var Medlemmer af Bestyrelsen, U. 1886.492 (495 f.) H.

Politiet aldrig kan forbyde Afholdelse af Forsamlinger under aaben Himmel, som ikke frembyder Fare for den offentlige Fred, eller Forsamlinger under Tag. Grl. § 79, 3. Pkt. vedrører kun Taler og andre Tilkendegivelser til og fra Forsamlingen samt Forsamlingsdeltagernes Optræden iøvrigt, f. s. v. den har Forsamlingspræg, t. Eks. Tumulter og kollektiv Vold. Kun m. H. t. saadanne Forsamlingsemanationer kan man slutte modsætningsvis fra Grl. § 79, 3. Pkt., at Politiet ikke kan forbyde Forsamlinger under aaben Himmel, hvoraf der ikke kan befrygtes Fare for den offentlige Fred, eller Forsamlinger, som ikke holdes under aaben Himmel. Det er ogsaa kun m. H. t. Forsamlingsemanationer, at Politiet med umiddelbar Hjemmel i Grundloven kan forbyde Forsamlinger, nemlig Forsamlinger under aaben Himmel, hvoraf der kan befrygtes Fare for den offentlige Fred. Politiets Indskriden mod Forsamlinger iøvrigt maa have Hjemmel udenfor Grundloven.

En grundlovmæssig Betyggelse af Forsamlingsfriheden udover, hvad der følger af en Modsætningslutning fra Grl. § 79, 3. Pkt., ligger i Grl. § 79, 1. Pkt., hvorefter Borgerne har Ret til at samle sig ubevæbnede, jfr. ovenfor S. 699 ff.

3. *Forbud, der ikke er begrundet med Forsamlingsemanationers Farlighed for den offentlige Fred.* Det kan være, at en Forsamling, den være sig offentlig eller privat, under aaben Himmel eller under Tag, afholdes eller tænkes afholdt i Strid med en privat Raadighedsret, navnlig Ejendomsretten, over Forsamlingsstedet. Hvis Forholdet ikke er strafbart, kan Politiet i Regelen ikke skride ind; men der kan blive Tale om Nedlæggelse af judicielt Forbud. Er Forholdet strafbart, vil Politiet i alt Fald i grovere Tilfælde kunne forhindre, at Forsamlingen afholdes, jfr. Rpl. § 113, 1. Stk. Det anførte gælder ogsaa om Arealer eller andre Lokalteter, som tilhører det offentlige, t. Eks. Byggegrunde, Eksercerpladser, Skydebaner, militære Ridehuse. Endvidere kan t. Eks. nævnes, at Politiet vil kunne forbyde en Forsamling under Tag, hvis der er Fare for, at Menneskemængden vil bringe Huset til at styrte sammen.

Politiet vil dog navnlig, uden at Grundloven er til Hinder derfor, kunne skride ind overfor og efter Omstændighederne forudgaaende forbyde Forsamlinger, der afholdes eller tænkes afholdt paa Veje, Gader eller Pladser, som er bestemt til almindelig

Færdsel¹⁾. Dette er af stor praktisk Betydning m. H. t. offentlige Forsamlinger under aaben Himmel; thi saadanne Forsamlinger vil meget ofte blive henlagt til Steder, som er bestemt til Færdsel for Almenheden, bl. a. fordi dette vil kunne forøge Antallet af Forsamlingsdeltagere. Undertiden er der positiv Hjemmel for, at Politimyndigheden af færdselsmæssige Hensyn kan forbyde Forsamlinger, som p. G. af Forsamlingsstedet vil komme i Strid med færdselsmæssige Hensyn, se den københavnske Politivedtægts § 1, 3. Pkt.; men det maa kunne ske i Kraft af Politiets almindelige Beføjelse til at sørge for Sikkerhed, Fred og Orden²⁾. P. d. a. S. er der intet til Hinder for, at Politiet forbigaaende regulerer den almindelige Færdsel af Hensyn til en Forsamling, som afholdes paa Færdselsarealet.

Politiets Forbud mod Afholdelse af Forsamlinger paa offentlig Vej, Gade eller Plads maa have en konkret Begrundelse³⁾. Politimyndigheden vil saaledes ikke kunne udfærdige et varigt Forbud mod Afholdelse af Forsamlinger overalt paa saadanne Steder indenfor dens stedlige Kompetenceomraade. Da Grundloven formentlig forudsætter en vis Adgang til at afholde Forsamlinger paa offentlig Vej, Gade og Plads, maa det antages, at en Lov, som generelt forbyder eller giver Hjemmel for generelt at forbyde Afholdelse af saadanne Forsamlinger, vil være uforenelig med Grundloven.

Ejeren af et Gade- eller Pladsareal, der staar aabent for almindelig Færdsel, være sig Kommunen eller en Privatmand, kan formentlig ikke i Kraft af sin Ejendomsret modsætte sig, at der afholdes Forsamlinger paa Arealet⁴⁾.

Men det er ikke blot Forsamlingsstedet, som uden at Grundloven er til Hinder derfor kan begrunde et Forbud mod en Forsamling, skønt den ikke frembyder Fare for den offentlige Fred. Smitsomme Sygdomme kan t. Eks. ifølge Lov Nr. 138 af 10. Maj

¹⁾ Jfr. *Nipperday* II S. 150 ff.

²⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 528 f.

³⁾ Politidirektøren i København har dog udtalt, at det ikke kan forventes godkendt, at der afholdes Friluftsmøder i den indre By, se nærmere *Carsten Arbøl* og *F. Cederquists* kommenterende Udgave af Politivedtægt for København, 1949, S. 30.

⁴⁾ Jfr. *Richard Thoma*, Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preussischen Oberverwaltungsgerichts, 1925, Side 201 Note 18.

1915 § 22 begrunde et Forbud fra Epidemikkommissionen mod Afholdelse af offentlige Møder.

Det er en Selvfølge, at de ovenfor omhandlede Forsamlingsforbud ikke kan benyttes til Omgaaelse af Begrænsningen for Politiets Beføjelse til at forbyde Forsamlinger p. G. af Forsamlingsemanationer, jfr. nedenfor under 4.

4. *Forbud mod Forsamlinger paa Grund af Forsamlingsemanationers Farlighed for den offentlige Fred. a. Forsamlinger under aaben Himmel* kan ifølge Grl. § 79, 3. Pkt. forbydes, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred.

Det følger af Forsamlingsfrihedens Grunde, at en Forsamling ikke kan anses for farlig, blot fordi der i Forsamlingen med større eller mindre Tilslutning rejses Kritik mod Regeringen eller bestaaende Samfundstilstande. Dette gælder, selvom der agiteres for politiske Anskuelse, som, hvis de kunde paaregne væsentlig Tilslutning, vilde frembyde Samfundsfare, t. Eks. den Anskuelse, at der i visse Tilfælde bør ydes Modstand mod Politiets lovlige Fremfærd, naar dog Fremsættelsen af en saadan Anskuelse maa paaregnes at blive et Slag i Luften.

Et Forbud er dernæst udelukket, hvor Forsamlingen vel kan siges at frembyde Fare for en politimæssig Interesse, men dog ikke for den offentlige Fred. At der kan ventes i en Forsamling at ville blive fremsat injurierende Udtalelser, maaske endog mod Ministre eller høje Embedsmænd, er ikke i sig selv tilstrækkelig Begrundelse for et Forbud, ejheller en Fare for Overtrædelse af visse Ordensforskrifter, se t. Eks. den københavnske Politivedtægt § 5 om Skrigen, Raaben og højroestet Syngen paa offentlig Gade, Vej og Plads¹⁾. At saadanne Ulovligheder er strafbare, er en Sag for sig.

En nærmere Afgrænsning af Begrebet den offentlige Fred er vanskelig. Kun almene Interesser af en ikke ringe Vægt kommer i Betragtning. Er de udsatte Goder saa betydningsfulde, at en Krænkelser af dem almindeligt vil blive opfattet som mere end en Fredskrænkelser, t. Eks. Borgernes Liv og Førlighed, er der a potiori Adgang til at forbyde Forsamlingen.

¹⁾ I Grundlovsforslaget af 1938 § 86 var det udtrykkelig bestemt, at Forsamlinger under aaben Himmel skulde rette sig efter Politiets Ordensforskrifter; men om Adgangen til at forbyde saadanne Forsamlinger herved var udvidet, synes uklart, jfr. U. 1938 B. S. 267 ff.

Usikkerheden m. H. t. Begrebet den offentlige Fred bliver f. s. v. af mindre Betydning, som det under alle Omstændigheder maa antages, at en Forsamling kun kan forbydes, naar Forbud er et egnet og nødvendigt Middel til Afværgelse af Fare for den offentlige Fred. Hvis t. Eks. to Personer i en Forsamling kommer i Slagsmaal, er det overflødig at spekulere over, om den offentlige Fred er krænket; thi Opløsning af Forsamlingen af den Grund er et baade uegnet og uforlødent Middel til Imødegaaelse af Slagsmaalet. Politiet kan jo blot anholde og fjerne Slagsbrødrene ¹⁾).

Det fremgaar ikke af Grl. § 79, 3. Pkt., om Forsamlinger kan forbydes, naar de blot frembyder en abstrakt Fare for den offentlige Fred, eller kun, som efter Weimarforfatningens Art. 123, der taler om »umiddelbar Fare« ²⁾, naar Faren er af konkret Karakter. Forskellen mellem en abstrakt og konkret Fare er jo udflydende; men det maa antages, at kun en nogenlunde konkret Fare kan begrunde et Forbud ³⁾. For vidtgaende var i alt Fald det i Københavns Politis Bekendtgørelse af 4. Maj 1872 indeholdte Forbud mod ethvert offentligt Møde under aaben Himmel, der af den internationale Arbejderforenings Bestyrelse eller af andre paa dens Vegne maatte blive bestemt ⁴⁾).

Det er kun en fra Forsamlingen direkte hidrørende Fare, som kan begrunde et Forbud, ikke en Fare, som indirekte fremkaldes af Forsamlingen derved, at udenforstaaende Personer af Forsamlingen tager Anledning til at optræde ufredeligt, t. Eks. ved Angreb paa Forsamlingen. Dette er bedst stemmende med Grundlovens Ord og med den offentligretlige Grundsætning, at Befalinger til Afværgelse af politistridige Tilstande maa rette sig mod den, som foraarsager Tilstanden, ikke mod den, der blot

¹⁾ Politilov 1863 § 12 og Politilov 1871 § 10 er ikke saaledes at forstaa, at enhver voldelig Adfærd i en Forsamling berettiger Politiet til at begære Forsamlingen hævet eller til selv at erklære den for hævet.

²⁾ Den vesttyske Forbundsforfatnings Art. 8 bestemmer blot, at Forsamlingsretten m. H. t. Forsamlinger under aaben Himmel begrænses ved Lov eller i Henhold til Lov.

³⁾ Saaledes ogsaa Ross og Andersen S. 209, Berlin II S. 465. At Grl. § 86, 3. Pkt. udtrykker sig, som om det skulde være tilstrækkeligt, at der foreligger Fare for Fare, idet der baade bruges Udtrykket »befrygtes« og »Fare«, er formentlig uden Betydning for Spørgsmaalet.

⁴⁾ Jfr. U. 1874.791 og 1875.405 H.

giver Anledning dertil, medmindre der da foreligger en Nød-situation, i hvilken Politiet kun er i Stand til at afværge Faren ved at skride ind imod sidstnævnte¹⁾.

Grl. § 79, 3. Pkt. har i første Række et forudgaaende Forbud for Øje, altsaa den Situation, at Politiet gennem Anmeldelse eller paa anden Maade faar Kundskab om en paatænkt Forsamling under aaben Himmel. Men naar Politiet efter Grundloven kan forbyde en paatænkt Forsamling, hvoraf der kan befrygtes Fare for den offentlige Fred, maa det saa meget mere kunne forbyde Fortsættelsen af (hæve) en stedfindende Forsamling, hvoraf der kan befrygtes eller er opstaaet en saadan Fare²⁾.

Som tidligere omtalt er der ikke noget i Vejen for, at en Lov kan sætte Grænser for Politiets Beføjelser, der er snævrere end Grundlovens. Dette er m. H. t. stedfindende Forsamlinger sket ved Politilov 1863 § 12, 3. Pkt. og Politilov 1871 § 10, 2. Stk., 2. Pkt. Begge Steder hedder det: »Ved offentlige Forsamlinger under aaben Himmel skal Politiet yde sin Bistand til at opretholde Ordenen. Opstaar der Uorden, som udarter til voldelig Adfærd, kan Politiet fordre Forsamlingen hævet; efterkommes ikke denne Fordring, kan Politiet selv erklære Forsamlingen for hævet og indskrider da som ved Opløb«³⁾. Efter disse Bestemmelser kan Politiet ikke hæve en stedfindende Forsamling i alle Tilfælde, hvor der af Forsamlingen kan befrygtes eller er opstaaet Fare for den offentlige Fred, t. Eks. ikke, naar en Forsamling i Ro og Orden paahører Udtalelser, der opfordrer til grove Ulovligheder, eller endog giver saadanne Udtalelser Tilslutning⁴⁾. Politiet maa i saadanne Tilfælde være indskrænket til efter Omstændighe-

¹⁾ Se min Afhandling i Juristen 1950 S. 191 ff., jfr. *K. K. Steincke* samstedts S. 243 ff. I Sverige er det endog antaget, at en kommunal Myn-dighed ikke ved Udlejning af Lokaler til offentlige Møder maa lade sin Beslutning diktere af Hensynet til Fare for forstyrrende Optræden udenfor Lokalet, se *Håkan Rahm*, F. T. 1944 S. 303.

²⁾ Jfr *Matzen* III S. 420 f., *Berlin* II S. 466.

³⁾ Det er uklart, om Fordringen skal stilles til Ledelsen eller Forsamlingen som saadan eller begge Dele, jfr. *Matzen* III S. 413 f., men det er klart, at Politiet kan erklære Forsamlingen for hævet og skride ind som ved Opløb, hvis en Ledelse nægter at hæve Forsamlingen, samt at Politiet, hvis en Ledelse har erklæret Forsamlingen for hævet, uden at Delta-gerne retter sig derefter og gaar hver til sit, kan skride ind som ved Opløb uden selv at erklære Forsamlingen for hævet.

⁴⁾ Jfr. *Matzen* III S. 420 f. og *Berlin* II S. 467.

derne at anholde og fjerne de enkelte, som gør sig skyldige i noget strafbart.

Den ved Politilovene saaledes indførte Begrænsning i Politiets Adgang til paa Grund af Forsamlingsemanationer at forbyde (hæve) en stedfindende Forsamling maa saa meget mere gælde, naar der er Tale om at forbyde en paatænkt Forsamling. Det er altsaa hvad angaar Forsamlingsemanationer kun den Antagelse, at der i Forsamlingen vil opstaa Uorden, som vil udarte til voldelig Adfærd, der kan begrunde et Forbud.

Det kan maaske siges, at de omhandlede Bestemmelser i de to Politilove sætter en efter Sagens Natur for snæver Begrænsning af Politiets Myndighed overfor offentlige Forsamlinger. Her overfor er der Grund til at paapege, at de Foreteelser, som uden at kunne begrunde et Forsamlingsforbud i H. t. Politilovene kan anses for farlige for den offentlige Fred, t. Eks. Opfordringer til og Planlægning af politiske Kupaktioner, ligesaa godt kan forekomme og befrygtes at ville forekomme i Forsamlinger under Tag; men efter Grundloven kan Forsamlinger under Tag ikke forbydes, jfr. straks nedenfor. Adgangen til at forbyde Forsamlinger paa Grund af Forsamlingsemanationer har dernæst i det hele været af ringe Betydning i Praksis.

b. *Forsamlinger under Tag* kan ikke med Hjemmel i Grundloven forbydes paa Grund af Forsamlingsemanationer, og der kan ikke ved Lov gives Hjemmel for saadanne Forbud.

Man har ment, at det kun er forudgaaende Forbud mod Forsamlinger under Tag, som er udelukket ved Grl. § 79, ikke Forbud mod (Ophævelse af) stedfindende Forsamlinger, hvoraf der kan befrygtes eller er opstaaet Fare for den offentlige Fred¹⁾. Naar Grundloven imidlertid saa bestemt sonder mellem Forsamlinger under Tag og Forsamlinger under aaben Himmel, og det kun om de sidstnævnte Forsamlinger siges, at de kan forbydes, maa man, uanset at det her i første Række er et forudgaaende Forbud, som haves for Øje, modsætningsvis antage, at Forsamlinger under Tag overhovedet ikke kan forbydes som farlige for den offentlige Fred²⁾. Noget andet er, at en Menneske-

¹⁾ Jfr. *Matzen* III S. 421 ff.

²⁾ Saaledes *Berlin* II S. 468 f. I Folketingsudvalget vedr. Politiloven af 1863 foreslog et Mindretal en for alle offentlige Forsamlinger fælles Bestemmelse om Forsamlingers Ophævelse p. G. af Ufred og Tumulter, se Rtid. 14. Sess. 1862 B. Sp. 544; men Forslaget gik ikke igennem.

mængde, som i Begyndelsen har maattet anses for en Forsamling, senere hen kan miste denne Egenskab, fordi den opløses i Tumulter og Slagsmaal, og at Politiet i saa Fald kan betragte Mængden som et Opløb og skride ind efter de herom gældende Bestemmelser.

Ifølge Politilov af 1863 § 12, 4. Pkt. og Politilov af 1871 § 10, 3. Stk. kan Politiet ved andre offentlige Forsamlinger end Forsamlinger under aaben Himmel efter Anmodning fra Forsamlingens Leder yde sin Bistand til Ordenens Opretholdelse og paa hans Begæring, eller naar der opstaar Ufred eller Slagsmaal, anholde eller med Magt fjerne Fredsforstyrreterne; men der er ingen Adgang til at forbyde (ophæve) Forsamlingen.

5. *Forsamlingsforbud ved Lov.* At Grl. § 79, 3. Pkt. umiddelbart kun har en politimæssig Beføjelse for Øje, fremgaar af Sammenhængen og Rigsforsamlingens Forhandlinger; men den af Bestemmelsen følgende Begrænsning af Politiets Beføjelse til at forbyde Forsamlinger p. G. af Forsamlingsemanationer bliver ogsaa af Betydning for Lovgivningsmagten. En Lov kan givetvis ikke udvide den Politimyndighederne ved Grl. § 79, 3. Pkt. tillagte Beføjelse ¹⁾. Men Lovgivningsmagten kan heller ikke, f. s. v. angaar Forsamlingsemanationer, umiddelbart forbyde Forsamlinger i videre Omfang end Politiet kan gøre det i H. t. Grl. § 79, 3. Pkt. Da et ved Lov fastsat Forbud saaledes maa have en tilsvarende konkret Karakter som et Politiforbud, vil en umiddelbar Indskriden fra Lovgivningsmagts Side i Reglen være upraktisk.

F. Om eksekutiv Forhindring af Forsamlinger p. G. af Forsamlingsemanationer.

Af det foran udviklede fremgaar, at der ingenlunde efter Grl. § 79 eller almindelig Lov er Adgang til at forbyde (hæve) en stedfindende Forsamling, fordi der i Forsamlingen udvises ulovlig Adfærd. Men saadan Adfærd kan imødegaas paa anden Maade. Herved opstaar imidlertid det Spørgsmaal, om Haandhævelse af Bestemmelser, hvis Overtrædelse ikke krænker eller

¹⁾ U. 1940.1095 antager derimod, at Politiet under de ekstraordinære Forhold i Besættelsestiden efter Ordre fra Regeringen kunde udstede midlertidige Forbud mod Afholdelse af offentlige indendørs Møder, jfr. Jmin. Cirk. Nr. 73 af 12. April 1940.

medfører Fare for den offentlige Fred, kan ske paa en Maade, som bringer Forsamlingen til Ophør. Ifølge Københavns Politivedtægt § 5 er t. Eks. højtrøstet Syngen paa offentlig Plads forbudt. Hvis en Forsamling overtræder dette Forbud, kan der blive Tale om Straf. Politiet kan imidlertid i Almindelighed haandhæve Sikkerhed, Fred og Orden ved umiddelbar Magtanvendelse¹⁾, se nævnte Vedtægts § 106, 2. Stk. Kan Politiet da i det ovennævnte Tilfælde adsplitte Forsamlingen for derved at standse Spektaklet?

Spørgsmaalet maa besvares benægtende. Grundloven er ikke til Hinder for, at der ved eller i H. t. Lov opstilles Ordensforskrifter vedrørende Forsamlinger, ogsaa f. s. v. angaar Forsamlingsemanationer, t. Eks. Forbud mod, at Talere benytter saa kraftige Højttalere, at de omboende derved forulempes. Overtrædelse af saadanne Forskrifter kan straffes; i det nævnte Eksempel kan Politiet ogsaa med Magt fjerne Højttaleren. Men naar Grundloven er til Hinder for, at Forsamlingen paa Grund af Overtrædelse af saadanne Ordensforskrifter hæves (forbydes), maa den ogsaa udelukke, at Forsamlingen adsplittes som et Midde til Haandhævelse af Ordensforskriften.

G. Opløb.

Ved Opløb maa ifølge Grl. § 80²⁾ den væbnede Magt, naar den ikke angribes, kun skride ind, efter at Mængden 3 Gange i Kongens og Lovens Navn forgæves er opfordret til at skilles. Denne Bestemmelse er umiddelbart bindende for den væbnede Magt, og Lovgivningsmagten kan ikke give den væbnede Magt Adgang til at skride ind mod Opløb uden under den i Grundloven opstillede Betingelse.

Der er ikke i Grl. § 80 nogen positiv Hjemmel for den væbnede Magts, endsige Politiets Indskriden over for Opløb, og Lovgivningsmagten kan frit opstille Begrænsninger baade for den væbnede Magts og for Politiets Myndighed paa dette Omraade. Saadan positiv Hjemmel findes imidlertid for Politiets Vedkommende i Politilov af 1863 § 12, 1. Pkt. og Politilov af 1871 § 10,

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 528 f.

²⁾ Om Opløbsbestemmelsens Tilblivelse, se *Jens Møller*, Den danske Rigsdag I S. 62 f.

1. Stk. Det hedder her, at naar Opløb finder Sted, maa Politiet med Magt adskille Mængden, dog først efter at de tilstedeværende tre Gange i Kongens og Lovens Navn forgæves er opfordret til at adskilles. Militæret har ikke nu til Dags nogen almindelig Beføjelse til at skride ind mod Opløb¹⁾; men dets Bistand kan om fornødent forlanges af Politiet²⁾.

Grundlovens § 80 og Politilovene stiller klart Opløb i Modsætning til Forsamlinger; men en Forsamling kan blive til et Opløb, naar den opløses i Tumulter og Slagsmaal³⁾. Ifølge Politilov 1863 § 12, 3. Pkt. og Politilov 1871 § 10, 2. Stk., 2. Pkt. kan Politiet kun, naar det har erklæret Forsamlingen for hævet, skride ind som ved Opløb⁴⁾.

Begrebet Opløb omfatter imidlertid ingenlunde enhver Menneskemængde, som ikke er en Forsamling, t. Eks. ikke Publikum i en Restaurant eller et Teater. Kun en Menneskemængde, som ikke eller ikke længere sammenholdes af noget bestemt forud givet Formaal, men er opstaaet mere tilfældigt og er af mere eller mindre tumultarisk Karakter, kan anses for Opløb, altsaa t. Eks. ikke en Menneskemængde, som afventer Bekendtgørelse af Valgresultater paa Raadhuspladsen, eller som venter, medens Langebro er oppe. Det er dog klart, at den grundlovmæssige Betingelse for, at den væbnede Magt kan indskride mod Opløb, saa meget mere maa være opfyldt, naar der er Tale om dens Indskriden overfor andre Menneskemængder.

Grundlovens § 80 omhandler kun den væbnede Magts Indskriden mod Opløb. Udtrykket den væbnede Magt omfatter i hvert Fald militær Magt, maaske tillige Politistyrker, som er væbnet med Pistol, Sabel eller andre Krigsvaaben, derimod næppe, naar de kun er udstyret med almindelige Politistave⁵⁾. Det er derfor ikke i Kraft af nogen grundlovmæssig Nødvendighed, at Politilovene som ovenfor nævnt i al Almindelighed gør

¹⁾ Nogle ældre Bestemmelser herom findes anført i Lovleksikon IV S. 109 f.

²⁾ Kane. Skr. 23. Marts 1830 indeholder en Redegørelse for Bestemmelser om militær Assistance til Understøttelse af de civile Autoriteter.

³⁾ Jfr. U. 1934.152.

⁴⁾ Muligen udelukker Bestemmelserne dog ikke, at Politiet uden nogen forudgaaende Erklæring kan skride ind, hvis Forsamlingen har udviklet sig til et Opløb.

⁵⁾ Jfr. *Berlin* II S. 471 ff.

det til en Betingelse for Politiets Indskriden, at de tilstedeværende tre Gange i Kongens og Lovens Navn forgæves er opfordret til at adskilles, saa meget mindre som denne Opfordring ifølge Politilovene i Modsætning til Grl. § 80 er nødvendig, endog om Politiet angribes¹⁾).

H. Nyder Forsamlingsfriheden Domstolsbeskyttelse?

Borgerne har Domstolsbeskyttelse, hvis Politimyndighederne sætter sig udover Grundlovens Bestemmelser om Forsamlingsfriheden, formentlig ogsaa, hvis disse Bestemmelser tilsidesættes af Lovgivningsmagten. Domstolene kan saaledes, naar der er Spørgsmaal om Politiets Ret til at overvære en Forsamling, afgøre, om Forsamlingen maa anses for offentlig, og om Politiet kan forlange at faa overladt en Plads ved Siden af Taleren²⁾).

Der er dem der mener, at Politiforbud mod Forsamlinger under aaben Himmel ikke kan underkendes af Domstolene³⁾).

I den grundlovgivende Rigsforsamling stillede I. A. Hansen, som nærede Betænkelighed ved Bestemmelsen om Politiets Myndighed til at forbyde Forsamlinger under aaben Himmel⁴⁾), Forslag om, at Forbudet skulde kunne underkastes Domstolenes Prøvelse, men Forslaget blev forkastet⁵⁾).

At man saaledes ikke ved Siden af Domstolenes almindelige Kompetence til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser speciel vilde indrømme dem Adgang til at efterprøve de her omhandlede Politiforbud, kan ikke medføre, at den nævnte almindelige Kompetence maa træde tilbage overfor Forsamlingsforbud. Det vilde ogsaa være ejendommeligt, om Forsamlingsfriheden for en stor Dels Vedkommende helt skulde bero paa Politiets og en Ministers upaaankelige Afgørelser⁶⁾).

¹⁾ *Berlin* II S. 473 taler om, at Politiloven paa dette Punkt næppe er stemmende med Grundloven. En almindelig Lov kan dog selvfølgelig godt uden at komme i Strid med Grundloven sætte snævrere Grænser for Politiets Indskriden mod Opløb, end Grundloven gør det.

²⁾ Jfr. U. 1886.492.

³⁾ Se *Matzen* III S. 419 f., samt *Ross* og *Andersen* S. 209.

⁴⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2626.

⁵⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 3226. Der var 62 Stemmer imod, 49 for.

⁶⁾ O. V. G., som kun er kompetent i Retsspørgsmaal, har mange Gange taget Stilling til saadanne politimæssige Forsamlingsforbud, se t.Eks.

Et Forsamlingsforbud kan tænkes at komme under Domstolens Prøvelse, hvis der anlægges Straffesag mod Polititjenestemanden for Myndighedsmisbrug, jfr. Strfl. § 155 og Politilov 1871 § 12, 2. Stk. Domstolene har ogsaa under en Injuriesag i Anledning af en Beskyldning for Grundlovsbrud ved Udstedelse af et Forsamlingsforbud taget Stilling til Forbudets Forenelighed med Grundloven¹⁾. Det er klart, at Domstolene, hvis der bliver Spørgsmaal om Ikendelse af Straf for Afholdelse af en i Medfør af Grl. § 79, 3. Pkt. forbudt Forsamling, vil tage Stilling til Forbudets Lovlighed.

En borgerlig Retssag mod Politimyndigheden, hvorunder Forbudet paastaas kendt ulovligt og ugyldigt, vil ikke suspendere Forbudet, se Grl. § 63, 2. Pkt., og der vil i Almindelighed ikke være Tid til at opnaa Dom før det Tidspunkt, da Forsamlingen skulde have været afholdt. Der er imidlertid ikke noget til Hinder for, at Domstolene tager Stilling til Forbudet efter dette Tidspunkt.

I alle Tilfælde, hvor et Forsamlingsforbud maatte komme under Domstolens Prøvelse, vil disse indrømme Politiet en vid Margin²⁾ med Hensyn til Afgørelsen af, om der af Forsamlingen kan eller har kunnet befrygtes Fare for den offentlige Fred; men er det nogenlunde klart, at der ikke har været Grundlag for et Forbud, maa dette underkendes³⁾.

Et Forsamlingsforbuds Lovlighed beror imidlertid ikke alene paa Politiets Bedømmelse af Forsamlingens Farlighed. Forbudet kan være behæftet med formelle retlige Mangler, navnlig Inkompetence. Her bliver der ikke Anvendelse for nogen Marginalbetragtning. Om en Forsamling kan forbydes p. G. af en Fare for, at dens Afholdelse vil give Anledning til, at udenforstaaende

O. V. G. 78.261 og 88.224, jfr. *B. Drews*, Preussisches Polizeirecht II, 1933, S. 32 ff.

¹⁾ Jfr. U. 1874.791 og 1875.405 H.

²⁾ Uholdbart er det formentlig, naar U. 1875.805 H. som Begrundelse for, at et Forbud mod ethvert af den internationale Arbejderforening berammede Møde under aaben Himmel var foreneligt med Grundloven, anfører, at det ved Forbudets Henvisning til Grl. 1866 § 88 (nu § 79) tilstrækkeligt var tilkendegivet, at Forbudet kun skulde have Gyldighed, saalænge de omhandlede Møder maatte være at anse som farlige for den offentlige Fred og Sikkerhed, jfr. ogsaa *Berlin* II S. 465 Note 144.

³⁾ Se nærmere Forvaltningsretten S. 597 ff og S. 280 f., jfr. *Berlin* II S. 465 f.

vil krænke den offentlige Fred, jfr. ovenfor S. 709 f., er ogsaa et skarpt Domstolsspørgsmaal; men m. H. t. den nærmere Afgørelse af, om Faren truer fra Forsamlingen eller udefra, og om der foreligger en Nødsituation, som kan berettigge Politiet til endog i sidstnævnte Tilfælde at afværge Faren ved at skride ind mod Forsamlingen, maa der tilkomme Politiet en vis Margin.

IX. EJENDOMSRETEN. EKSPROPRIATION

I. INDLEDNING

Naar der i den danske Grundlov blev optaget Bestemmelser, som skulde sikre Ejendomsretten, ogsaa mod Indgreb fra Lovgivningsmagtens Side, var dette efter Tidens Opfattelse aldeles selvfølgeligt¹⁾. Ejendomsretten hørte til de traditionelle Menneskerettigheder. Med Forbilleder i de amerikanske Enkeltstateres Forfatninger nævner den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrettighederne af 1789 Ejendomsretten som en af de naturlige og ufortabelige Menneskerettigheder, hvilke det er enhver politisk Sammenslutnings Formaal at opretholde, og Ejendomsretten erklæres for hellig og ukrænkelig. Lignende Udtalelser optoges i senere Rettighedserklæringer, og baade Revolutions-tidens og senere franske Forfatninger fastslog Ejendomsrettens Ukrænkelighed, dog med Forbehold af Ekspropriation mod Erstatning²⁾. Ogsaa i andre Landes Forfatninger fra første Halvdel af det 19. Aarh. fandtes der Bestemmelser til Sikring af Ejendomsretten, deriblandt den belgiske Forfatning af 1831, hvis Art. 11 synes at have været det nærmeste Forbillede for vor Grundlovs Ejendomsparagraf.

Ligesom denne belgiske Grundlovsartikel indeholdt Grundlovsudkastets § 68 kun en Bestemmelse om Ekspropriation, næsten ordret den Bestemmelse, som indgik i Grl. 1849 § 87, 2. og

¹⁾ »Udvalget maa naturligvis bifalde Indholdet af denne Paragraf«, hedder det i Grundlovskomiteens Betænkning, Rigsfors. Sp. 2169.

²⁾ Nationalkonventet fastsatte Dødsstraf for den, der foreslog en Agrarlov eller en hvilkensomhelst anden Omstyrtning af Grundejendomsret, kommerciel eller industriel Ejendomsret, jfr. *Duguít*, *Droit constitutionnel* III 1923, S. 608 ff., *Esmein* II S. 536 ff. I Praksis var det for Revolutionstidens Magthavere den besiddende Mellestandes Ejendomsret, der skulde sikres.

3. Pkt., og som endnu findes i Grl. 1953 § 73, 1. Stk. 2. og 3. Pkt. Grundlovskomiteen foreslog imidlertid, at Paragraffen skulde indledes med en almindelig Udtalelse om Ejendomsrettens Ukrænkelighed, og dette Forslag vedtoges af Rigsforsamlingen, som ligeledes sluttede sig til Grundlovskomiteens Forslag om, at Udkastets Udtryk »tilsvarende Erstatning« skulde ændres til »fuldstændig Erstatning«¹⁾. Grl. 1849 § 87 blev ordret optaget i Grl. 1866 som § 82, i Grl. 1915 og 1920 som § 80, 1. Stk. samt i Grl. 1953 som § 73, 1. Stk. I 1915 tilføjedes et nyt 2. Stk. om Behandlingen af Lovforslag vedrørende Ekspropriation, jfr. Grl. 1953 § 73, 2. Stk., og i Grl. 1953 et nyt 3. Stk. om Domstolenes Kompetence.

Meningen med Bestemmelsen om, at Ejendomsretten er ukrænkelig, er ikke, at Ejendomsrettigheder har en af Lovgivningsmagten og andre Statsmyndigheder uafhængig Tilværelse, saaledes at ethvert Indgreb i disse Rettigheder er udelukket. Saadanne Indgreb kan dog kun foretages ved eller i Henhold til Lov. Dette følger for Ekspropriationsindgrebs Vedkommende af Grl. § 73, 1. Stk. 3. Pkt. M. H. t. Indgreb, som ikke er Ekspropriation, følger det af Princippet om lovmæssig Forvaltning; men dette Princip har ikke i sin Almindelighed eller — udenfor Ekspropriationstilfælde — for Ejendomsrettigheders Vedkommende retlig Rang med Grundlovsbestemmelser. Der er derfor intet til Hinder for, at en Lov kan indrømme Forvaltningen meget vidtgaaende og ubestemte Beføjelser til at gøre Indgreb i Ejendomsrettigheder.

Man har imidlertid opfattet Bestemmelsen som en institutionel Garanti, der skulde være til Hinder for Ophævelse af Ejendomsretten som Retsinstitut²⁾. Som saadanne institutionelle Garantier har man i Tyskland betragtet f. Eks. Weimarforfatningens Art. 119 om, at Ægteskabet er Familiens Grundlag, Art. 153 om, at Ejendomsretten sikres af Forfatningen, og Art. 154 om, at Arveret i H. t. Loven er sikret. Det drejer sig ikke her om Frihedsrettigheder i Betydningen af en mod Indgreb sikret Friheds sfære, men om retlige Indretninger, hvis Opretholdelse Forfatningen garanterer³⁾.

¹⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2169 og 3201.

²⁾ Jfr. *Berlin* II S. 390.

³⁾ Jfr. *Carl Schmitt*, S. 170 ff., *Anschütz* S. 706 f.

Naar det i Grl. § 73, 1. Stk. 1. Pkt., hedder, at Ejendomsretten er ukrænkelig, foreligger der ikke i denne Bestemmelses Tilblivelseshistorie noget Holdepunkt for, at Meningen har været at stille Ejendomsretten under en saadan institutionel Garanti. Bestemmelsen kom ind i Grundloven uden nogen Begrundelse fra Grundlovskomiteens eller Rigsforsamlingens Side. Det var aabenbart fremmede Forbilleder, der gjorde sig gældende, t. Eks. Erklæringen om Menneske- og Borgerrettigheder Art. 17, Chartet af 1830 Art. 8. Udtalelsen er en Programerklæring, der næppe kan faa Betydning som Retssætning¹⁾). Ogsaa om man opfatter den som en Institutsgaranti, vil den være uden praktisk Betydning. Kommer det saa vidt, at Lovgivningsmagten vil afskaffe den private Ejendomsret, vil man staa overfor politiske Magthavere, som lader haant om Grundlovsbestemmelser.

Det bliver da Grl. § 73, 1. Stk. 2. og 3. Pkt. om Afstaaelse af Ejendom, sædvanligvis kaldet Ekspropriation²⁾), som maa gøres til Genstand for en mere indgaaende Behandling.

Undertiden opfattes disse Bestemmelser som en Hjemmel for Ekspropriation, saaledes at visse Indgreb i Ejendomsretten eller andre Rettigheder skulde være grundlovmæssig udelukket, fordi de ikke har Hjemmel i Grundlovens Ekspropriationsbestemmelser³⁾). Dette er formentlig en Misforstaaelse. Hvis Grundloven ikke havde indeholdt Bestemmelser om Ekspropriation, vilde der for Alvor have kunnet eksproprieres. Grl. § 73, 1. Stk. 2. og 3. Pkt. opstiller gennem nogle Betingelser for nogle kvalificerede Indgreb i Ejendomsretten ikke en Hjemmel, men en Skranke for Lovgivningsmagten. Naar Talen er om Indgreb i andre Rettigheder eller Interesser end Ejendomsretten, t. Eks. Indfødsretten eller familieretlige Statusforhold, eller om Indgreb i Ejendomsretten, der ikke kan betegnes som Ekspropriation, t. Eks. almindelige Bygningslove og Fastsættelse af Maksimalpriser, staa Lovgivningsmagten frit. Baade ekspropriationsretlige og andre Indgreb kan imidlertid tænkes at være udelukket ved andre Grund-

¹⁾ Saaledes ogsaa Ross og Andersen S. 212, Matzen III S. 336 f. Anderledes Egon Larsen S. 60.

²⁾ »Noget, som til Modersmaalets Ære ikke lader sig udtrykke paa Dansk, Noget, der kaldes Ekspropriation«, sagde Grundtvig.

³⁾ Saaledes Magnussen S. 155 f., jfr. S. 125, Egon Larsen S. 37 og m. H. t. et ikke udgivet Værk *Vinding Kruse* I S. 240 og i T. f. R. 1907 S. 229 ff., jfr. Matzen III S. 341.

lovsbestemmelser. Det offentlige Tilegnelse af en Forfatters Manuskript i det Øjemed at hindre Værkets Offentliggørelse og Tilintetgørelse af et Manuskript vil saaledes være stridende mod den i Grl. § 77 hjemlede Trykkefrihed.

II. GENSTANDEN FOR EKSPROPRIATION

A. Ejendom, Ejendomsret.

Ved en Afgrænsning af de ekspropriationsretlige Indgreb, der kun kan finde Sted under de i Grl. § 73 opstillede Betingelser¹⁾, maa det først undersøges, hvad der maa forstaaes ved Udtrykket Ejendom (Ejendomsret).

1. *Baade fast Ejendom og Løsøre.* Undertiden tænkes herved paa fast Ejendom, og denne Forstaaelse kunde f. s. v. være nærliggende, som det særligt er m. H. t. fast Ejendom, at Ekspropriation er af praktisk Betydning. I Sverige, Finland og Frankrig finder de almindelige Regler om Ekspropriation kun Anvendelse, naar Talen er om fast Ejendom²⁾. Hos os er det stedse blevet antaget, at ogsaa Indgreb i Ejendomsret til Løsøre kan være Ekspropriation og derfor undergivet Bestemmelserne i Grl. § 73.

Under normale Forhold vil det kun sjældent forekomme, at det offentlige tvangsmæssigt tilegner sig artsbestemte Genstande, idet Behovet for saadanne vil kunne fyldestgøres ved Køb; men under økonomiske Kriser sker det ofte, at Ejere af t. Eks. Kornvarer tvinges til helt eller delvis at afgive deres Beholdninger, se t. Eks. Lov Nr. 196 af 7. Maj 1948. Saadanne Indgreb maa utvivlsomt anses for Ekspropriation³⁾.

2. *Enhver Formueret.* I ældre dansk Teori antoges det, at Grundlovens Ejendomsparagraf kun tager Sigte paa Ejendomsret i Modsætning til obligatoriske Rettigheder, men saaledes at

¹⁾ Den nærmere Fastsættelse af Ekspropriationsbetingelserne har fundet Sted i talrige Ekspropriationslove eller Ekspropriationsbestemmelser. Disse Love og Bestemmelser kan kun lejlighedsvis optages til Behandling i nærværende Fremstilling.

²⁾ Jfr. *Strahl* S. 95 ff., *Ståhlberg* Finlands förvaltningsrätt, 1940, S. 509 ff., *V. Merikoski*, Lärobok i Finlands offentliga rätt, II 1952, S. 181, *Waline* S. 442.

³⁾ Anderledes *Magnussen* S. 154 og 158.

ikke blot Afstaaelse af Ejendomsret, men ogsaa Afstaaelse af begrænsede tinglige Rettigheder, t. Eks. Servitutrettigheder og Brugsrettigheder, samt visse Indskrænkninger i Ejendomsretten, t. Eks. ved Stiftelse af Brugs- og Servitutrettigheder, gaar ind under Bestemmelsen ¹⁾). Senere er det blevet den herskende Opfattelse, at Ordene Ejendom og Ejendomsret er ensbetydende med Formue og Formueret ²⁾), saaledes at navnlig ogsaa Fordringsrettigheder er indbefattet, baade hvad angaar Afstaaelse og Stiftelse, jfr. ovenfor om artsbestemte Genstande. Ophævelse af en Fordringsret kan ske ved en mod Kreditor rettet Ekspropriation, endog naar der er Tale om Pengekrav. Dette kan blive af praktisk Betydning, hvis Lovgivningsmagten vil befri visse Debitorer for en Del af deres Gæld. Hvis Tilgodehavendet er uerholdeligt, faar Kreditor ikke noget Krav paa Erstatning ³⁾).

Ogsaa Ejendomsgoder, som ikke kan genanskaffes ⁴⁾), og uoverdragelige Rettigheder er beskyttet ved Grl. § 73. Ligeledes Forfatter- og Kunstnerrettigheder, jfr. Lov Nr. 149 af 26. April 1933 ⁵⁾). Man har ment, at Retten til et endnu ikke udgivet Værk overhovedet ikke skulde kunne eksproprieres, og at det tilsvarende maa gælde om Kunstnerretten ⁶⁾). Denne formentlig uholdbare Mening staar i Sammenhæng med den ovenfor S. 719 f. nævnte Opfattelse, som i Grl. § 73 vil se en nødvendig Hjemmel for Adgangen til Ekspropriation.

En Forretning som Helhed: Bygninger med Inventar, udestaaende Fordringer, Patent- og Varemærkerettigheder m. v. samt Goodwill maa henføres under Grundlovens Ejendomsbegreb ⁷⁾).

Naar det siges, at Ejendom og Ejendomsret maa opfattes som ensbetydende med Formue og Formueret, kan dette kun være

¹⁾ Jfr. *Holck* II S. 330 ff. og *J. E. Larsen* F. 3 S. 186 f.

²⁾ Jfr. *Matzen* III S. 335 ff., *Berlin* II S. 386, *Vinding Kruse* I S. 239 ff. I U. 1902.182 hedder det, at Udtrykket »Ejendom« maa antages at omfatte alle Formuerettigheder.

³⁾ Jfr. *Castberg* II S. 347.

⁴⁾ Anderledes *Magnussen* S. 157.

⁵⁾ Jfr. *Vinding Kruse* I S. 238 f., *Hardy Andreassen*, *Varemærkeretten*, 1948, S. 348 ff., *J. Hartvig Jacobsen*, *Ophavsretten*, 1941, S. 280 f., *Torben Lund*, *Billedkunsten i retlig Belysning*, 1944, S. 265 f.

⁶⁾ Jfr. *Vinding Kruse* I S. 240 og i *L. A. Grundtvig*, *Forfatterretten*, 1918, S. 51, *Berlin* II S. 386.

⁷⁾ Jfr. *Schjødt* S. 112.

en rent foreløbig Afgrænsning af de Gode, som nyder Beskyttelse i H. t. Grl. § 73, bl. a. fordi det ikke er sikkert, at den Bestemmelse af Begrebet Formueret, som maatte kunne foretages indenfor Privatretten, bliver afgørende m. H. t. Grl. § 73. Om et Gode kan henføres under de Bestemmelser, der her opstilles om Ejendomsretten, maa afgøres ud fra selvstændige Overvejelser.

3. *Adkomsten behøver ikke at være privatretlig.* Urigtigt er det, naar man undertiden fremhæver, at den omhandlede Grundlovsbestemmelse kun vedrører Rettigheder, der hviler paa privatretlig Adkomst¹⁾. Bestemmelsen indeholder intet Holdpunkt for denne Antagelse, og der er ingen Grund til i Henseende til den grundlovmæssige Beskyttelse af Ejendomsretten at lægge Vægt paa, om Rettigheder hviler paa en privatretlig Adkomst, t. Eks. Kontrakt eller Arv, eller paa en offentligretlig Adkomst, t. Eks. Lov eller Forvaltningsakt. Som Eksempel paa, at Rettigheder af sidstnævnte Slags kan nyde grundlovmæssig Beskyttelse, kan nævnes Retten til Tjenestemandslønning for allerede udført Tjeneste samt Pensionsrettigheder²⁾ og en ved eller i H. t. Lov som uigenkaldelig tilstaaet Understøttelse. Naar det i Lov om Forlængelse af Nationalbankens Octroi Nr. 157 af 12. Juli 1907 § 16 hedder, at de Nationalbanken ved Loven givne og fornyede Rettigheder ikke kan tilbagekaldes eller forandres, maa det ligeledes antages, at disse Rettigheder nød grundlovmæssig Beskyttelse. Næringsrettigheder kan være Ejendom i Grundlovens Forstand³⁾, jfr. Beværterlov Nr. 129 af 15. Marts 1939 § 41. Ogsaa Eneretten til registrerede Varemærker, jfr. Lov Nr. 101 af 7. April 1936, og Mønstre, jfr. Lovb. Nr. 193 af 1. September 1936.

Noget andet er, at Rettigheder, som hviler paa en offentligretlig Adkomst, ofte ikke er stiftet som uigenkaldelige eller uforanderlige. Medens Rettigheder, som erhverves mod Staten eller en Kommune ved en Kontrakt, er af samme Karakter som kontraktmæssige Rettigheder mod en privat Mand eller Sammenlutning, kan Rettigheder — om man vil Fordele — der tilstaaes ved Lov eller Forvaltningsakt, ofte fra det offentliges Side til-

¹⁾ Jfr. *Matzen* III S. 339 f., *Berlin* II S. 387.

²⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 159, 160 f. og 162 ff.

³⁾ Det er naturligvis ikke alle Indgreb i Næringsrettigheder, som er Ekspropriation, jfr. *Næringsretten* S. 50 ff.

bagekaldes eller ændres. Dette kan bl. a. bero paa, at der ikke til saadanne Rettigheder eller Fordele svarer nogen Modydelse, saaledes navnlig offentlige Understøttelser¹⁾).

4. *Ikke afgørende, om Fortabelse og Formindskelse af Godet medfører økonomisk Tab.* Den materielle Ejendomsbeskyttelse i H. t. Grl. § 73 bestaar først og fremmest i, at der for visse Indgreb skal ydes Erstatning. Heraf følger imidlertid ikke, at Goder, som er af en saadan Art, at Fratagelse, Tilintetgørelse eller Formindskelse ikke medfører noget økonomisk Tab for Indehaveren, falder udenfor Grl. § 73. Fratagelse af Ting, der kun har Affektionsværdi, f. Eks. Breve, kan være Ekspropriation i Grundlovens Forstand²⁾. Der opstaar i saadanne Tilfælde ikke noget grundlovmæssigt Erstatningskrav; men Indgrebet kan kun finde Sted, hvor Almenvellet kræver det og kun ifølge Lov. Ogsaa Grl. § 73, 2. Stk., kan her blive af Betydning. P. d. a. S. omfatter Grl. § 73 ingeniunde alle Goder, hvis Fratagelse, Tilintetgørelse eller Formindskelse medfører økonomisk Skade, t. Eks. ikke Indfødsret, rettere de dermed forbundne Fordele, herunder Retten til at være i Landet, eller Bevægelsesfriheden. En Lov om Indespærring af visse Personer bliver ikke grundlovstridig, blot fordi den nægter de indespærrede Erstatning for den ved Indespærringen forvoldte økonomiske Skade³⁾.

5. *Personligt Arbejde.* Intet i Grundloven er til Hinder for, at en uoverdragelig Ret ifølge en Kontrakt, der forpligter til personligt Arbejde, ved Ekspropriation erhverves af en Ekspropriant. Men man har ment, at Pligt til personligt Arbejde ikke kan stiftes ved Ekspropriation⁴⁾. Dette staar i Forbindelse med den ovenfor S. 719 f. nævnte Opfattelse, som i Grl. § 73 vil se en nødvendig Hjemmel for Ekspropriation. Efter rigtig Forstaaelse af Grl. § 73 er Spørgsmaalet imidlertid kun, om en Arbejdspligt kan paalægges uden Iagttagelse af de her opstillede Betingelser, navnlig uden at der ydes fuldstændig Erstatning, fordi den personlige Arbejdskraft ikke kan anses for et Ejendomsgode i Grundlovens Forstand. Spørgsmaalet maa formentlig besvares benægtende. Men hvis Paalægget er af generel Karakter, t. Eks.

¹⁾ Jfr. U. 1929.239 H.

²⁾ Jfr. *Magnussen* S. 125, *Schjødt* S. 48.

³⁾ Jfr. U. 1950.207 H.

⁴⁾ *Magnussen* S. 153, jfr. *Schjødt* S. 117. Anderledes *Castberg* II S. 347.

Paalæg af Værnepligt og Ombud, vil det af denne Grund ikke være Ekspropriation.

6. *Den Brug, et Ejendomsgode er undergivet*¹⁾, kan ikke stille Godet udenfor Grl. § 73; men Brugen kan medføre, at Ekspropriation ikke kræves af Almenvellet, fordi Godet iforvejen tjener Almenvellet. Almenvellet kan imidlertid være tilgodeset i forskellig Grad. Og ligesom det normalt maa tilkomme Lovgivningsmagten at bestemme, om Almenvellet kræver Afstaaelse af et Ejendomsgode, som ikke kan siges at tjene Almenvellet, maa Lovgivningsmagten tilsvarende kunne afgøre, hvilken af to offentlige Interesser, der skal have Fortrinnet. Spørgsmaalet kan opstaa ved Fortolkningen af Ekspropriationslove.

Det kan være, at en Lov om Benyttelsen af et Ejendomsgode efter sit Indhold udelukker den Anvendelse, som haves for Øje ved en paatænkt Ekspropriation. Naar saaledes Skovloven paalægger Fredskovpligt, vil det være uforeneligt hermed, at Skovarealet anvendes til Vejudvidelse. Spørgsmaalet bliver saa, om Ekspropriationsbestemmelsen tør antages at indeholde Hjemmel for et Indgreb i Fredskovordningen. Højesteret har for nogle Aar siden statueret, at Fredskovordningen maatte respekteres²⁾.

Det er i saadanne Tilfælde Arealets paatænkte Anvendelse, der er udelukket, ikke direkte selve Ekspropriationen. Men indirekte er ogsaa Ekspropriation udelukket, hvis det er givet, at Ekspropriationsformaalet ikke kan realiseres, endog grundlovsmæssig udelukket, idet Almenvellet ikke her kan siges at kræve Ekspropriation.

B. Sammenstød af Ekspropriationer.

Nogle særlige Spørgsmaal, der kan siges at vedrøre Genstanden for Ekspropriation, opstaaer ved Sammenstød af Ekspropriationer, som kan forekomme enten saaledes, at to Eksproprianter samtidig vil tilegne sig samme Ejendomsgode, eller paa den Maade, at en Eksproprianter vil tilegne sig et allerede eksproprieret Gode. Konflikten maa i de to Tilfælde løses ud fra de samme principielle Betragtninger. I det sidstnævnte Tilfælde kan det

¹⁾ Jfr. navnlig *Schjødt* S. 120 ff.

²⁾ Se U. 1947.467 H., jfr. Min. f. off. Arb. Skr. Nr. 138 af 8. Juni 1948. Se derimod U. 1944.329.

dog faa Betydning, at Ekspropriationsforetagendet er iværksat; thi i saa Fald vil den første Ekspropriation, saafremt det kommer an paa mere konkrete Overvejelser, have forøget Modstandskraft, saa sandt som det kan være mere betænkeligt at gribe forstyrrende ind i et saadant Foretagende end blot at hindre dets Iværksættelse. Det er Spørgsmaalet om Ekspropriation af et allerede eksproprieret Ejendomsgode, som er af størst praktisk Betydning. I det følgende haves alene dette Spørgsmaal for Øje.

Selve Afgørelsen af Konflikten maa i saadanne Tilfælde nødvendigvis træffes ved den sidste Ekspropriation. Spørgsmaalet bliver, om Ekspropriationsmyndigheden maa afstaa fra at ekspropriere. I det Omfang, dette antages, maa det tilsvarende formentlig gælde om Ekspropriation af et Ejendomsgode, som uden at være eksproprieret anvendes til et Formaal, der efter en gældende Lov kunde have været tilgodeset ved Ekspropriation.

Ekspropriationslovene indeholder kun undtagelsesvis Bestemmelser, som direkte tager Stilling til Spørgsmaalet, se Lov om Afgivelse af Grus til Jernbaners Vedligeholdelse af 15. Maj 1868 § 1 og m. H. t. Afbrydelse af Vejforbindelser Jernbaneordningen af 5. Marts 1845 § 5¹⁾, men undertiden Bestemmelser, som hyppigt faar til Følge, at Ekspropriation af eksproprieret Ejendom er udelukket. Som Eksempel herpaa kan anføres de Bestemmelser, hvorefter Ekspropriationshjemmelen kun gælder Ejendomme i privat Eje, saaledes Lov om Gader, Veje og Vandløb i København af 14. December 1857 § 10, Bygningslov for Frederiksberg, Lovb. Nr. 212 af 1. August 1912 § 14 og Københavns Byggeslov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 41. Efter saadanne Bestemmelser vil det nemlig oftest være udelukket at ekspropriere eksproprieret Ejendom²⁾. Undertiden kan der af Loven drages Slutninger, som vedrører det omhandlede Spørgsmaal. Det maa t. Eks. være en Følge af Naturfredningslov Nr. 140 af 7. Maj 1937 § 13, sammenholdt med § 9³⁾, jfr. Bek. Nr. 382 af 13. December 1938, at der ikke kan anlægges Veje eller Jernbaner, som strider mod en Fredningskendelse, den være sig ekspropriationsmæssig eller

1) Jfr. U. 1912. 17 H.

2) Ifølge Lov om Grundafstaaelse til Vandafledningsanlæg af 30. November 1857 § 13 er Ekspropriation efter Lovens almindelige Regler udelukket m. H. t. visse Ejendomme, men det kan ske ved kgl. Resolution.

3) Jfr. *Illum* S. 153 ff.

ej, eller mod en formel Fredningsekspropriation, jfr. Naturfredningsloven § 13, 4. Stk., og derfor heller ikke eksproprieres til saadanne Anlæg, vistnok ogsaa, at Fredningsindgreb, hvad enten de har Karakter af Ekspropriation eller ej, kan rettes mod eksproprieret Ejendom, endog om der derved lægges Hindringer i Vejen for Ekspropriationsformalet¹⁾. Endvidere maa det antages, at hvis en Lov anordner eller giver speciel Hjemmel for en bestemt Ekspropriation, maa denne have Fortrin baade overfor en tidligere Ekspropriation og overfor senere Ekspropriationer i H. t. generel Hjemmel.

Adskillige Forfattere²⁾ mener, at en stedfunden Ekspropriation i Almindelighed maa respekteres, at altsaa Tidsprioriteten maa være afgørende³⁾. Denne Opfattelse tager formentlig ikke tilstrækkelig i Betragtning, at Almenvellet som Grundlag for Ekspropriation kan være noget højst forskelligt. Ekspropriationsformaal kan have en meget forskellig Vægt; Forskellen i saa Henseende kan endda være større end Forskellen mellem de mindst vægtige Ekspropriationsformaal og Formaal, som overhovedet ikke kan henføres under Almenvellet. At det første Ekspropriationsformaal som Regel skulde være det vigtigste, er der ingensomhelst Grund til at antage. Det eneste, som efter en Interesseafvejelse i Almindelighed kan anføres for at give den første Ekspropriation Fortrinnet, er at Ekspropriationsforetagendet her ofte vil være iværksat. Som Eksempler til Belysning af det urimelige i altid i Mangel af speciel Hjemmel at udelukke Ekspropriation af et eksproprieret Ejendomsgode kan nævnes Ekspropriation til Udvidelse af en Vej, der gaar igennem, eller af en Kirkegaard, der grænser op til en stor militær Øvelsesplads, hvortil Arealet er eksproprieret, Ekspropriation af et Areal til Indretning af et vigtigt militært Depot, jfr. Lov Nr. 117 af 11. April 1934 § 1, fra en kommunal Park paa et ved Ekspropriation erhvervet Areal.

¹⁾ Se U. 1927.104.

²⁾ Jfr. *Hedeberg*, U. 1927 B. S. 209—16, *Vinding Kruse* I S. 246, se dog samme Forfatter, T. f. R. 1934 S. 229 f., *Berlin* II S. 389 Note 49, *O. Liebe*, U. 1895 S. 1003.

³⁾ Indmin. Skr. af 12. Juni 1889 vil udlede en saadan Grundsætning af Lov om Afgivelse af Grus til Jernbaners Vedligeholdelse af 15. Maj 1868 § 1.

At lade det komme an paa, om Eksproprianten er Staten, en Kommune eller et privat Foretagende, saaledes at en efter den nævnte Rækkefølge foregaaende Ekspropriet altid skulde have Fortrin for en efterfølgende, vil heller ikke være rimeligt¹⁾, idet Ekspropriationsformaalenes Vægt ikke altid svarer til en saadan Rangfølge. Ej heller kan der lægges afgørende Vægt paa, om Ekspropriationshjemmelen findes i en Lov eller i en med Hjemmel i Lov udfærdiget Vedtægt.

Det maa da, naar Loven ikke tør antages at have taget Stilling til Spørgsmaalet, tilkomme de Ekspropriationsmyndigheder, som er kompetente m. H. t. den sidste Ekspropriation, at afgøre efter en Interesseafvejning, om Ekspropriationen kan foretages, eller den tidligere Ekspropriation skal respekteres²⁾. Herved maa ikke alene de to Ekspropriationsformaal sammenholdes. Det maa navnlig ogsaa tages i Betragtning, om Tilegnelsen og den ny Anvendelse af Ejendomsgodet vil gribe mere eller mindre forstyrrende ind i en bestaaende Tilstand, hvorved det bl. a. bliver af Betydning, om Ekspropriationsforetagendet er blevet iværksat, og om det ny og det tidligere Ekspropriationsformaal — mere eller mindre tilfredsstillende, med større eller mindre Vanskelighed — kan opnaas ved Hjælp af et andet Ejendomsgode end henholdsvis det, der tænkes eksproprieret, og det, der allerede er eksproprieret³⁾.

En Betænkelse ved en saadan Ordning er det, at Afgørelsen kan blive ensidig, dels fordi Ekspropriationsmyndigheden ikke har fornøden Sagkundskab vedrørende det første Ekspropriationsformaal, dels fordi den kan være tilbøjelig til at favorisere det sidste Ekspropriationsformaal. Afgørelsen bør træffes af en overordnet Instans, der mere sagkyndigt og uhildet kan afveje de modstaaende Hensyn; men en saadan Instans mangler som oftest⁴⁾. Sagen kan, hvis Enighed ikke opnaas gennem Forhandling, indbringes for Domstolene, jfr. Grl. § 73, 3. Stk.

1) Jfr. *Hedeberg*, U. 1927 B S. 209 f., *Illum* S. 150.

2) Jfr. *Illum* S. 150, *Troels G. Jørgensen* U. 1926 B S. 122.

3) I den bekendte Vestre Kirkegaards Sag var det et Spørgsmaal, om Statsbanerne kunde ekspropriere fra et Kirkegaardsareal; men Sagen ordnedes ved Forlig, se U. 1895 B S. 1001—04 og 1266—82.

4) Jfr. *Hedeberg* U. 1927 B. S. 210, *Illum* S. 150 f.

C. Hvem er beskyttet som Ejer ifølge Grl. § 73?

Efter Ordlyden af Grl. § 73, 1. Stk. staar ingen Ejere udenfor den grundlovmæssige Beskyttelse af Ejendomsretten. Om Ejeren er Dansk eller Udlænding, om han bor eller opholder sig her eller i Udlandet, om han er rig eller fattig, gør ingen Forskel. Det er ligeledes uden Betydning, om Ejeren er en Enkeltmand, et Selskab eller en Stiftelse, det sidste hvad enten dens Fundats er konfirmeret eller ej.

Beskyttelsen gælder ogsaa til Fordel for offentligretlige Forvaltningssubjekter¹⁾, t. Eks. Kommuner og Havne. Ekspropriation fra Staten er ikke udelukket, t. Eks. Ekspropriation af et Areal fra en Landbrugsejendom i Statens Eje til en Vejudvidelse; men det kan kun ske under de i Grl. § 73, 1. Stk. 2. og 3. Pkt. nævnte Betingelser.

Derimod bliver der ikke Spørgsmaal om Ekspropriation, hvis et Ejendomsgode skal overføres fra et Forvaltningsvæsen til et andet eller fra en Forvaltningsmyndighed til en anden²⁾. Det kan være, at saadan Overførelse kun kan finde Sted ifølge Lov og kun, hvis et »Erstatningsbeløb« overføres fra et Regnskab til et andet; men Grl. § 73 er uden Betydning for Besvarelsen af disse Spørgsmaal.

D. Ejendom i Udlandet.

I Almindelighed vil en Ekspropriation rette sig mod et Ejendomsgode, som findes her i Landet; men Grl. § 73 opstiller ingen Hindring for Ekspropriation af Ejendomsgoder, der befinder sig i Udlandet, hvad enten Ejeren er Dansk eller Udlænding, hvad enten han bor her eller i Udlandet. Men saadanne Ekspropriationer støder paa andre Hindringer.

Først kan spørges, om der her gælder en folkeretlig Begrænsning. I saa Henseende er det givet, at dansk Tvangsmyndighed til Gennemførelse af en Ekspropriation ikke kan udøves i Ud-

¹⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 59—71.

²⁾ Jfr. Forvaltningsretten S. 56—59 og den i T. f. R. 1953 S. 518 omtalte, norske Højesteretsdom, hvorefter et Forvaltningsvæsen ikke kunde faa Erstatningsansvar overfor et andet.

landet¹⁾. Det vilde antagelig ogsaa være folkeretstridigt, om en dansk Myndighed eksproprierede et i Udlandet værende Ejendomsgode tilhørende en i Udlandet bosat Udlænding²⁾. Derimod udelukker Folkeretten ikke Ekspropriationer, blot fordi Ejendomsgodet har en vis Tilknytning til Udlandet. Hvis Ejendomsgodet befinder sig her i Landet, gør det i alt Fald ikke noget, at Ejeren er fremmed Statsborger, bor eller opholder sig i Udlandet³⁾. Det er dernæst formentlig ikke udelukket, at danske Myndigheder eksproprierer et Ejendomsgode, som befinder sig i Udlandet, saafremt Ejeren er Dansk⁴⁾, maaske ogsaa hvis han blot bor her i Landet, f. Eks. en Maskine, der tilhører en i Udlandet bosat dansk Statsborger eller en her boende Importør, der ikke er dansk Statsborger.

De enkelte Ekspropriationslove maa anvendes i Overensstemmelse med international offentlig Ret. Det antages i Almindelighed, at offentretlige Regler kun anerkendes af Domstolene i det Land, hvor Reglerne er givet⁵⁾. Hvis danske Myndigheder eksproprierer et Ejendomsgode, som befinder sig i Udlandet, vil de udenlandske Domstole (og andre Myndigheder) ikke yde Bistand til Gennemførelse af Ekspropriationen⁶⁾, t. Eks. fratage Ejeren en eksproprieret Løsøretning. Da nu danske Myndigheder ikke selv kan udøve Tvangsmyndighed i Udlandet, vil Ekspropriationsbeslutningen ikke kunne gennemtvinges.

Som Følge af det anførte maa det vistnok antages, at danske Ekspropriationslove, som ikke bestemmer andet, jfr. ovenfor S.

1) Jfr. *Ross* S. 176 ff.

2) Jfr. *Schjødt* S. 119, som dog mener, at udenlandske Kreditorers Fordringer paa Nordmænd kan eksproprieres i Norge.

3) Jfr. *Schjødt* S. 119.

4) Jfr. *Schjødt* S. 119. Ifølge Vareforsyningslov Nr. 406 af 3. August 1940 § 5 kunde Handelsministeren overtage ogsaa i Udlandet beroende Varer »f. s. v. de tilhører danske Statsborgere eller Virksomheder«. Senere føjedes der til »og er indkøbt eller fremstillet med Henblik paa Indførsel her til Landet«, se saaledes Lovb. Nr. 209 af 15. Maj 1948 § 6.

5) Se *N. P. Madsen-Mygdal*, Ordre Public og territorialitet, 1946, S. 51 ff., *Torsten Gihl*, Svensk Juristtidning 1944 S. 256 ff., jfr. U. 1925.176. Om en i Czekoslovakiet foretaget Nationalisering af bl. a. en Fordring paa et dansk Firma, se U. 1952. 856.

6) Jfr. *Torsten Gihl* S. 261—72.

729 Note 4, kun giver Hjemmel for Ekspropriation af Ejendoms-goder, der befinder sig her i Landet, herunder Fordringer paa Udlændinge, naar Kreditor er bosat her ¹⁾).

III. EKSPROPRIATION I FORHOLD TIL ANDRE EJENDOMSINDGREB

Meningen med Grl. § 73 er ikke, at alle offentlige Forholdsregler, som kan anses for Indgreb i Ejendomsretten, er Ekspropriation og derfor undergivet Bestemmelserne herom. Der maa foretages en Afgrænsning af de Ejendomsindgreb, som er Ekspropriation, overfor Indgreb, som ikke er det. Denne Opgave hører til de vanskeligste indenfor Ekspropriationsretten.

1. *Den rettlige Tradition* afgiver et betydningsfuldt Bidrag til en saadan Afgrænsning.

a. Dette er for det første Tilfældet med hele *den privatrettlige Ordning af Rettigheder og Pligter*. Naar Rettigheder i H. t. den til enhver Tid gældende Retsorden bortfalder ved Forældelse, Prækclusion, Hævd eller anden ekstinktiv Erhvervelse, naar Loven paalægger Underholdsbidrag osv. osv., har alt saadant intet at gøre med Ekspropriation.

b. Det samme er Tilfældet med de Ejendomsindgreb, der helt eller delvis har Karakter af *Straf*, saaledes Bødestraffe, Bødeansvar for kollektive Enheder, ikke strafskyldige Personers Bødehæftelse og Bod. Endvidere *Rettighedsfortabelse* ²⁾ samt Indgreb af *straffeprocessuel* Karakter, saasom Beslaglæggelse i H. t. Rpl. Kap. 68 og Beslag paa Sigtedes Formue i H. t. Kap. 73 ³⁾. Endvidere *Konfiskation* af pønalt eller ikke pønalt Karakter ⁴⁾.

c. Udenfor Begrebet Ekspropriation falder dernæst al Slags *Beskatning* ⁵⁾. Men Skattelovgivningen har nu udviklet saa man-

¹⁾ Jfr. *Madsen-Mygdal* S. 119 ff. om visse Loves »begrænsede Kompetencevilje«.

²⁾ Jfr. *Stephan Hurwitz*, *Kriminalret* S. 40 f. og 44 f.

³⁾ Jfr. *Hurwitz* S. 731—45.

⁴⁾ Jfr. *Hurwitz*, *Konfiskation i Anledning af begaaede Lovovertrædelser*, 1930.

⁵⁾ Jfr. *J. Hartvig-Jacobsen*, *Skatteretten*, 1950, S. 26 og 37, *Poul Meyer*, *U. 1953 B. S.* 81—87 samt *U. 1920.490*.

ge Former for Beskatning, at det kan være svært at fastholde en traditionel Grænse overfor Ekspropriation ¹⁾).

Givet er det, at en ved Lov eller i H. t. Lov paalagt generel Pligt til at betale Penge til Stat eller Kommune, være sig straks eller senere, falder udenfor det traditionelle Ekspropriationsbegreb. Adgangen til at paalægge Borgerne saadanne Pligter er altsaa ikke direkte begrænset ved Bestemmelserne i Grl. § 73. Men det kan ikke antages, at Lovgivningsmagten fuldkommen frit kan paalægge Pengeforpligtelser. Hvor vanskeligt det end er at afgrænse Begrebet Skat ²⁾, kan der tænkes Paalæg af Pengeforpligtelser, som — ogsaa bortset fra Bøder m. v., jfr. ovenfor — klart ikke kan anses for Beskatning, t. Eks. Paalæg til enkelte Personer om Indbetaling af Beløb i Statskassen i rent finansielt Øjemed. Det maa antages, at Grl. § 73 her yder Beskyttelse. Det er i alt Fald indlysende, at der ikke i en Ekspropriationslov kan træffes Bestemmelse om, at Ekspropriaterne som Skat skal udrede et Beløb, der svarer til deres Erstatningskrav. Men naar der ved Ejendomsafstaaelser, som udkræves af Almenvellet, hvilket Begreb ikke i Grundlovens Forstand tager Sigte paa Dækning af det offentliges rent finansielle Behov, skal betales Erstatning til Ejeren, maa det blive en almindelig Følge heraf, at Lovgivningsmagten ikke aldeles frit, efter et hvilket-somhelst Kriterium, kan paalægge Borgerne at indbetale Penge i en offentlig Kasse. At fastslaa Rækkevidden af denne Indskrænkning i Lovgivningsmagtens Beføjelse er naturligvis vanskeligt ³⁾).

Af større praktisk Betydning er det, om Naturalpræstationer

¹⁾ I Landstingsudvalgets Betænkning af 17. April 1915, Rtld. 1914—15 B. Sp. 1962, hedder det vedr. Grl. 1915 § 80, 2. Stk., at denne Bestemmelse »tilsigter at forhindre, at Forslag om Ekspropriation, der mulig maatte have en anden Karakter end de Forslag om samme Emne, der almindeligt har været Genstand for Lovgivning, skal kunne gennemføres, uden at Spørgsmaalet har været forelagt Vælgerne, saafremt en Tredjedel af . . .«, jfr. L. Sp. 1167.

²⁾ Jfr. *J. Hartvig-Jacobsen*, *Skatteretten*, 1950, S. 34 ff. og *Castberg II* S. 356 ff.

³⁾ I Sverige blev Spørgsmaalet om »kvarlåtenskapsskatten«s Forenelighed med Regeringsformen livlig diskuteret. Se t. Eks. *Erik Fahlbeck* och *Israel Myrberg*, *Konfiskatoriska skatteförfattningars rättsgiltighet*, 1948. En almindelig Kritik af denne Skat blev fremsat af *Gösta Eberstein*, *Kvarlåtenskapsskatten i kritisk belysning*, 1948.

kan udskrives som en Art Beskatning og ud fra dette Synspunkt anses for Formueindgreb, der falder udenfor Grundlovens Begreb om Ekspropriation og derfor kan finde Sted, uden at der ydes Ejeren Erstatning. Saadanne Naturalpræstationer, som i ældre Tid har spillet en stor Rolle, finder ogsaa omend i langt mere begrænset Omfang Anvendelse i Nutiden. Undertiden ydes der ingen Erstatning, se t. Eks. om Indkvartering, der kun varer 1 Døgn, Lov Nr. 91 af 29. Marts 1924 § 23¹⁾, undertiden delvis eller fuldstændig Erstatning, se forskellige andre Bestemmelser i den nævnte Lov og t. Eks. Lov om Tilvejebringelse af Befordringsmidler til Brug for Krigsmagten m. v. Nr. 337 af 21. September 1939. Oftest ydes der Erstatning.

Udskrivning af Naturalpræstationer kan utvivlsomt finde Sted efter saadanne skattemæssige Kriterier, at der ikke foreligger Ekspropriation²⁾.

Baade under den første og den anden Verdenskrig og i den nærmeste Tid efter de to Krige er der blevet gennemført Kornordninger, hvorefter Landmændene er forpligtet til at aflevere Korn efter en vis Ligning. Denne Kornaflevering kan formentlig ikke karakteriseres som Beskatning. Det er, navnlig da de Mængder, som af samfundsmæssige Grunde maatte udskrives, var meget store, en Selvfølge, at der maatte ydes Vederlag for Kornet. Men det ydede Vederlag laa langt under, hvad der kunde have været opnaaet ved fri Priser, og hvad Kornet kunde have været udbragt i ved Anvendelse i Bedriften. Da Afleveringspriserne var et Led i den almindelige, kriseprægede Regulering af Priser, Produktion og Omsætning, maa det antages, at Priserne var forenelige med Grundlovens Ekspropriationsbestemmelser³⁾.

d. Det siges ofte, at *Krigsskade* falder udenfor Reglerne om Ekspropriation⁴⁾.

De egentlige Krigshandlinger, saasom Bombning og Skydning, har efter deres Beskaffenhed intet at gøre med Ekspropriationsindgreb; medfører de Skade, er Erstatningsspørgsmaalet en Del

¹⁾ Erstatningsfriheden i dette Tilfælde blev afskaffet ved Lov Nr. 475 af 22. December 1939 § 2, fordi den voldte regnskabsmæssigt Besvær.

²⁾ Jfr. *Castberg* II S. 358, *Schjødt* S. 58.

³⁾ *Ross* og *Andersen* S. 218 mener, at Kornloven var en Kombination af Beskatning og Ekspropriation.

⁴⁾ Jfr. *Matzen* III S. 351 ff., *Berlin* II S. 403 f., *Ross* og *Andersen* S. 219 f.

af det almindelige Spørgsmaal om Statens Ansvar for skadegørende Handlinger. Der er derfor paa dette Sted kun Anledning til en nærmere Undersøgelse af Tilfælde, hvor Forsvarsmagten af Hensyn til Krigsførelsen tilegner sig Borgernes Ejendele, forbigaaende eller for bestandig, eller foretager Ødelæggelse af fast eller løs Ejendom, t. Eks. Nedrivning af Huse til Sikring af et Skudfelt eller for at unddrage Fjenden Adgang til Husly. Det drejer sig her om Indgreb, som i alt Fald vilde være Ekspropriation, hvis ikke der forelaa en Krigssituation. Spørgsmaalet er da, om Krigssituationen bevirker, at de ikke kan anses for Ekspropriation.

Det er kun, naar danske militære eller civile Myndigheder volder saadan Skade, at der kan være Tale om en Pligt til at betale Ekspropriationserstatning, ikke naar Skaden tilføjes af Fjenden. Iøvrigt foreligger der f. s. v. en typisk Ekspropriationssituation, som det drejer sig om konkrete Ejendomsindgreb, der udkræves af Almenvellet. Der skulde altsaa kræves Lovhjemmel for Indgrebet og betales fuldstændig Erstatning. Men ingen af Delene finder Sted.

En almindelig Lovhjemmel for de omhandlede Ejendomsindgreb kunde jo nok tænkes tilvejebragt; men det er forstaaeligt, at det ikke er sket. Krigsnødvendigheden¹⁾ er blevet anset for tilstrækkelig Hjemmel. Det hedder herom i U.1872.733, stadfæstet ved 1874.178 H., at »Staten ifølge sin Højhedsret²⁾ maa være berettiget til at raade over sine Undersaatters Ejendom for at forsvare sin egen Tilværelse imod en fremtrængende Fjende«.

Naar der ikke gives Erstatning, tilskrives det navnlig den rent praktiske Grund, at Erstatningsudgiften kan blive uoverkommelig for Staten. Dette er nu ikke ubetinget rigtigt, hvis man kun har de Tilfælde for Øje, som overhovedet kan opfattes som Ekspropriation, jfr. ovenfor. Men det er ikke blevet anset for rimeligt m. H. t. Erstatningsspørgsmaalet at gøre Forskel mellem disse Tilfælde og almindelig Krigsskade, ejheller Forskel under Hensyn til, om Skaden er tilføjet af egne eller Fjendens militære og civile Myndigheder³⁾. Og under denne Forudsætning vil en

¹⁾ Om Anvendelsen af Nødretsgrundsætningen paa dette Omraade, se *Troels G. Jørgensen* i T. f. R. 1908 S. 117—23.

²⁾ Dette maa betyde det samme som uden særlig Hjemmel.

³⁾ Se om den franske Lov af 1919 min Afhandling i U. 1921 B. S. 135 f.

almindelig Erstatningspligt kunne blive af helt uoverskuelig Rækkevidde.

Efter Krigene 1848—50 og 1864 blev der givet særlige Bestemmelser om Erstatning for Krigsskade, se Love af 30. Juni 1850, 29. Marts 1852 og 17. November 1865¹⁾). Disse Love hviler klart paa den Forudsætning, at der ikke uden særlig Hjemmel kunde rejses Krav mod Staten paa Erstatning for nogen af de foran nævnte Skader, og der er Tale om en ren Billighedserstatning, hvilket navnlig fremgaar deraf, at Lovene begrænser den samlede Erstatningsudgift.

At der ikke uden særlig Hjemmel kan kræves Erstatning for nogen Art af Krigsskade, er fastslaaet af Domstolene. U.1874.178 H. frifinder Staten for et Krav om Erstatning for Militærets Nedbrydning af nogle Bygninger efter Krigens Udbrud, faa Dage før Dybbølstillingens Indeslutning af Fjenden. Det siges bl. a. i Begrundelsen, at Nedbrydningen ikke kunde betragtes som Ekspropriation. Og U.1881.841 H. frifinder i et lignende Tilfælde, dog at Nedbrydningen her var sket før Krigsudbruddet, men efter at Forbundseksekutionen var besluttet og paa-begyndt.

Antages det i Overensstemmelse med disse Domme, at Indgreb i Ejendomsretten, som iøvrigt har Karakter af Ekspropriation, kan foretages uden Erstatning, naar de kan anses for krigsmæssige Foranstaltninger, vil Afgrænsningen overfor Ekspropriationer, der medfører Erstatningspligt, baade territorielt og tidsmæssigt volde adskillig Vanskelighed²⁾).

2. *Afgrænsningen iøvrigt.* Naar der udenfor saadanne specielle Grupper af Ejendomsindgreb, der traditionelt tør antages at falde udenfor Grundlovens Begreb om Ekspropriation, skal fore-

¹⁾ Medens Lovene af 1850 og 1865 kun angaar Krigsskader, der hidrører fra henholdsvis Treaarskrigen og Krigen i 1864, skal Bestemmelserne i Loven af 1852, der specielt angaar Erstatning for Tab af Bagage og Heste m. m. i Felten, ifølge § 9 »indtil videre ogsaa være gældende paa lignende Tab under andre indtræffende Krigstilfælde«. Lovens Bestemmelser er blevet anvendt efter 1864 samt m. H. t. Krigsskader ved Begivenhederne omkring den 29. August 1943, se en trykt Beretning af 11. Januar 1945 fra et af Krigsministeriet og Marineministeriet nedsat Udvalg. I Byrettens og Landsrettens Dom U. 1952. 742 H. tages der Stilling til om en Skade, forvoldt ved Minesprængning umiddelbart efter den tyske Kapitulaton i Maj 1945 kunde anses for Krigsskade.

²⁾ Om militære Øvelser, se U. 1941.479 H., 1911. 788 H. og 1904.287 H.

tages en Afgrænsning af dette Begreb overfor Ejendomsindgreb, som ikke er Ekspropriation, har man ofte bestræbt sig for at finde en enkelt i saa Henseende afgørende Egenskab ved Indgrebet.

a. Det har saaledes været en udbredt Opfattelse, at der kun foreligger Ekspropriation, hvor der finder en *Overførelse* Sted af den Rettighed, som Ejeren mister, ikke naar Rettigheden blot berøves dens Indehaver. Dette er blevet præciseret derhen, at der maa være nogen, som erhverver en Raadighedsret svarende til det ved Indgrebet lidte Raadighedstab. Eksempelvis nævnes, at Paalæg af en Servitut om, at Ejeren ikke maa bebygge sin Ejendom, ikke kan være Ekspropriation¹⁾.

En saadan Overførelsesteori kan vel nok siges at have en vis Støtte i Grundlovens Ord, naar der i §73 tales om at afstaa Ejendom. Til Fordel for en Overførelsesteori kan ogsaa anføres, at naar Eksproprianten erhverver den Rettighed, som Ejeren mister, faar han en konkret Formuefordel, der i nogen Maade æquivalerer Erstatningen.

Teorien fører imidlertid til Resultater, som i hvert Fald fra Ejeren Synspunkt er urimelige. Hans Tab kan være ganske det samme, hvad enten Eksproprianten erhverver hans Ting, eller den tilintetgøres. Fra Ekspropriantens Synspunkt kan det som ovenfor berørt ikke frakendes Betydning, at en Rettighedserhvervelse giver Æquivalent for Erstatningen. Men Erstatningen modsvares ogsaa ved Indgreb, der ikke overfører nogen Ret, af en Interesse, som tilgødeses ved Indgrebet, t. Eks. naar en Bygning nedrives for at skabe Udsigt over et smukt Landskab²⁾. At denne Interesse ikke er af økonomisk eller konkret økonomisk Art, synes ikke altid at burde være afgørende. Baade i den private Livsførelse og indenfor den offentlige Forvaltning er det en almindelig Foreteelse, at ikke-økonomiske Behov kun kan tilfredstilles ved økonomiske Opofrelser. Under alle Omstændigheder maa Overførelsesteorien nu til Dags anses for opgivet³⁾.

¹⁾ Jfr. *Anders Vinding Kruse* i T. f. R. 1947 S. 299 f.

²⁾ For 30 Aar siden var det for Alvor paa Tale at lade Panoptikonbygningen i København nedrive for at skabe Udsigt til Hovedbanegaarden. Skulde dette kunne ske uden Erstatning til Ejeren?

³⁾ Jfr. *Matzen* III S. 343, *Berlin* II S. 292, *Ross* og *Andersen* S. 220 ff., *Magnussen* S. 115 ff., *Ivar Strahl* S. 63 Note 9 og S. 96, *Castberg* II S. 371,

b. Ofte lægges der Vægt paa, om Ejendomsindgreb er *generelle eller konkrete*. Undertiden tillægger man denne Sondring absolut Betydning ved Afgrænsningen af Ekspropriationstilfælde overfor andre Ejendomsindgreb¹⁾. Konkrete Indgreb er Ekspropriation, generelle Indgreb er ikke Ekspropriation.

Naar man tillægger den nævnte Sondring Betydning for Erstatningsspørgsmaalet, beror det paa en retlig Vurdering gaaende ud paa, at det lettere gaar an at tilføje Ejere Tab uden at yde Erstatning, naar Indgrebet rammer ligeligt, end naar det skaber Ulighed. Retligt anvendelig bliver Sondringen mellem generelle og konkrete Ejendomsindgreb imidlertid først, naar man har angivet det Kriterium, i H. t. hvilket Indgrebet anses for generelt; thi først derigennem faar Sondringen en bestemt Mening.

Der tænkes i Almindelighed paa den Ejendomsgenstand, som Indgrebet tager Sigte paa; men t. Eks. faste Ejendomme frembyder ud fra utallige Synspunkter Lighed og Ulighed: Der kan være Lighed og Ulighed i Henseende til Jordens Bonitet, Arealets Størrelse, dets Beliggenhed, Bebyggelse eller Anvendelse iøvrigt, landskabelige Udseende, geologiske Beskaffenhed, Bevoksning osv. osv.

At Indgrebet er generelt i H. t. det ene eller andet af de nævnte eller andre Kriterier, tilfredsstillende ikke i lige Grad den ovennævnte Vurdering. Udfærdiges der t. Eks. i en Krisetid for at fremme Produktionen af Korn og Rodfrugter et Forbud mod at udlægge mere end en vis Brøkdelen af Landbrugsejendommens Areal med Frøafgrøder, vil Lighedsfølelsen vel nok i højere Grad være tilfredsstillende, hvis Forbudet rammer alle Landbrugsejendomme, eller det maaske er progressivt efter Størrelsen, end hvis det kun rammer Ejendomme over en vis Størrelse. Det hele er dog meget usikkert. I det nævnte Eksempel kan man ogsaa sige, at der bør være Lighed i Forhold til den hidtidige Benyttelse.

Et Indgreb, som efter et eller andet Kriterium er generelt, vil i højere Grad tilfredsstillende Lighedsfølelsen, hvis det rammer mange, end hvis det kun rammer faa. Et Forbud mod at opføre

Anschütz S. 708 f. og 713 f. Overførelsesteorien hyldes af *Troels G. Jørgensen* S. 11, jfr. Festskrift for *Vinding Kruse*, 1940, S. 217, af *Anders Vinding Kruse* T. f. R. 1947 S. 295 ff. og delvis af *Vinding Kruse* I S. 249 ff.

¹⁾ Saaledes *Magnussen* S. 137 og 151.

Bygninger i Nærheden af Skove og Strande og et Forbud mod at opføre Bygninger i Nærheden af Lufthavne er begge generelle efter et Beliggenhedskriterium; men det første rammer langt flere Ejendomme end det sidste og tilfredsstillende derfor i højere Grad Lighedsfølelsen. Det er i Samklang hermed, at der ikke gives Erstatning for Byggeforbudet i Lov om Naturfredning Nr. 140 af 7. Maj 1931 § 25, jfr. Lov Nr. 339 af 25. Juni 1940, medens Forbudet i H. t. Lov om Sikring af Indflyvning i offentlige Lufthavne og Landingspladser Nr. 411 af 12. Juli 1946 under visse Forudsætninger betragtes som Ekspropriation.

Det anførte er tilstrækkeligt til at vise, at naar man sonderer mellem generelle og konkrete Ejendomsindgreb, er der Tale om noget mere eller mindre, ikke om et Enten-eller. Alligevel er der her Tale om en Egenskab ved Ejendomsindgreb, som maa tages i Betragtning ved Afgørelsen af, om de medfører grundlovs-mæssige Erstatningskrav, men en Egenskab, som gør sig gældende med større eller mindre Vægt.

c. Man antager i Regelen, at det ved Afgørelsen af, om et Ejendomsindgreb er Ekspropriation eller ej, maa blive af Betydning, om Indgrebet finder Sted af *den ene eller anden Grund*. Troels G. Jørgensen vil endog afgøre Spørgsmaalet alene ud fra en Undersøgelse af Indgrebets causa og kommer da til et meget snævert, men til Gengæld ret skarpt afgrænset Ekspropriationsbegreb, idet han kun vil tale om Ekspropriation, naar Indgreb i Ejerbeføjelser sker »uden anden Begrundelse end Andenmands Behov for Overtagelse af disse Beføjelser«¹⁾. Mod denne Opfattelse kan i det væsentlige gøres de samme Indvendinger som mod Overførelsesteorien, jfr. ovenfor.

Sikkert er det dog, at der er Ejendomsindgreb, som allerede efter deres Begrundelse falder udenfor Begrebet Ekspropriation. Naar det offentlige saaledes lader Ting tilintetgøre, fordi den Brug, der gøres af Tingene, eller deres Beskaffenhed eller den Tilstand, hvori de befinder sig, er skadelig eller farlig for vigtige Samfundsinteresser, t. Eks. Nedslagtning af Husdyr, der lider af en smitsom Sygdom²⁾ og Nedbrydning af et Hus, der er faldefærdigt og derfor frembyder Fare for Omgivelserne³⁾, forelig-

¹⁾ Festskrift for Vinding Kruse S. 217.

²⁾ Jfr. Lov Nr. 156 af 14. April 1920.

³⁾ Jfr. Politivedtægt for København § 25.

ger der ikke Ekspropriation. Der er imidlertid ikke her Tale om et skarpt Kriterium. For det første kan de Samfundsinteresser, som motiverer Indgrebet, være af forskellig Art og Vægt: Interesser i at afværge positiv Skade af større eller mindre Betydning, saasom Sygdom hos Mennesker og Husdyr, Plantesygdomme, sundhedsfarlige eller brandfarlige Bolig- eller Adgangsforhold, og Interesser i samfundsmæssige Forbedringer, saasom Tilvejebringelse ved Fjernelse af Bygninger eller andet af en Ud-sigt over et smukt Landskab ¹⁾ eller et Vejkryds ²⁾, Tilvejebringelse af en fra økonomiske eller sociale Synspunkter forbedret Fordeling af Jord eller Byggegrunde ³⁾. Endvidere kan en Skade være af større eller mindre Omfang, en Fare mere eller mindre overhængende. Det drejer sig — ikke blot teoretisk, men ogsaa henset til gældende Love — om jævne Overgange, idet Ejendomsindgrebets Grund med større eller mindre Vægt taler imod eller for at opfatte Indgrebet som Ekspropriation.

d. Endelig bliver det af Betydning, om *Ejendomsindgrebet er større eller mindre*. Det er formentlig i Erkendelse heraf, at man har ment at kunne opstille en afgørende Sondring mellem Tilfælde, hvor et Ejendoms gode fratages Ejeren, og Tilfælde, hvor han kun mister enkelte Ejerbeføjelser (Raadighedsindskrænkninger ⁴⁾).

Ogsaa her drejer det sig imidlertid om jævne Overgange. Sætter man den fuldstændige Berøvelse af Ejendomsret til 100 %, forekommer der Ejendomsindgreb, der fratager Ejeren t. Eks. 90 %, 50 %, 20 % osv. af Ejendoms godet ⁵⁾. Efter de gældende Love er Overgangene dog ikke saa jævne, som naar Talen er om Grundene til Ejendomsindgreb. De fleste Indgreb, som ikke tager hele Ejendomsretten fra Ejeren, fjerner sig i Intensitet temmelig langt fra dette Ydertilfælde ⁶⁾.

Det er Indgrebets Intensitet i Forhold til det ramte Ejendoms-

¹⁾ Jfr. Naturfredningslovens § 13, 2. Stk.

²⁾ Jfr. Lov Nr. 28 af 1. Februar 1930 og Nr. 129 af 14. April 1932 § 34, 1. Stk.

³⁾ Se Københavns Byggeslov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 37, 3. Stk, jfr. § 39.

⁴⁾ Jfr. *Vinding Kruse* I S. 250 ff. Det kan tænkes, at Indgrebet indirekte er i Ejers Interesse, jfr. *Illum* S. 48 ff.

⁵⁾ Jfr. *Walter Jellinek*, Verhandlungen des 36 Deutschen Juristentages, 1930, S. 305 f.

⁶⁾ Se nærmere Festskrift for Ussing S. 30 ff.

gode eller den ramte Del af et Ejendomsgode, som principielt kommer i Betragtning. Mister Ejeren et Areal helt, er det saaledes uden Betydning, om Arealet hænger sammen med en større eller mindre Restejendom.

e. Efter den foranstaaende Oplægning, der ikke har kunnet gaa i Enkeltheder, skulde Afgørelsen af, om et Ejendomsindgreb er Ekspropriation, bero paa *en kombineret Undersøgelse* navnlig af, i hvilken Grad Indgrebet er generelt eller konkret, i hvilken Grad Grunden til Indgrebet taler for eller imod at anse det for Ekspropriation, samt endelig Indgrebets Intensitet. Det helt sikre Ekspropriationstilfælde foreligger, hvor Indgrebet helt berøver en enkelt eller nogle enkelte Ejere et Ejendomsgode, der overføres til en anden Ejer til Brug i hans Erhvervsvirksomhed, det helt sikre Tilfælde af Indgreb, som ikke er Ekspropriation, foreligger, naar Indgrebet rammer næsten alle Ejere, kun er af ringe Intensitet og tjener det Formaal at afværge en alvorlig Samfundsfare.

Det er ikke let med Sikkerhed at fastslaa, om Lovgivningspraksis stemmer med eller finder en Forklaring i de ovenfor fremsatte Synspunkter, dels fordi Loven undertiden giver Erstatning for Ejendomsindgreb, som utvivlsomt ikke er eller opfattes som Ekspropriation, dels fordi Lovgivningen ikke altid hviler paa samme Opfattelse m. H. t. den grundlovmæssige Nødvendighed for Ydelse af Erstatning. Byplanlov Nr. 122 af 18. April 1925 forudsætter saaledes en langt vidererækkende grundlovmæssig Nødvendighed for Ydelse af Erstatning end Byplanlov, Lovb. Nr. 242 af 30. April 1949. Lovb. om Regulering af bymæssige Bebyggelser Nr. 129 af 13. April 1954 giver formentlig Ret til Erstatning udover den grundlovmæssige Nødvendighed. I adskillige Tilfælde kan en Overensstemmelse med de ovenfor fremsatte Synspunkter dog eftervises. At det har spillet en Rolle, om Ejendomsindgrebet er mere eller mindre generelt, ses deraf, at medens der som foran nævnt ikke gives Erstatning for Byggeforbudet i Lov om Naturfredning Nr. 140 af 7. Maj 1937 § 25, jfr. Lov Nr. 339 af 25. Juni 1940, der rammer forholdsvis mange Ejere, betragtes de i H. t. Lov om Sikring af Indflyvningen til offentlige Lufthavne og Landingspladser Nr. 411 af 12. Juli 1946 nedlagte Byggeforbud, der rammer forholdsvis faa Ejere, under visse Forudsætninger som Ekspropriation. Som Eksempel paa, at man har tillagt Grunden til Ejendomsindgrebet Betydning,

kan nævnes, at medens Lov Nr. 156 af 14. April 1920 og Nr. 346 af 29. Juli 1942 formentlig ikke betragter Nedslagning af smittefarlige Husdyr som Ekspropriation¹⁾, giver Lov om Sikring af Færdselen ved Vejkryds Nr. 28 af 1. Februar 1930 § 7 Anvisning paa Fjernelse af Hegn, Skure, Lysthuse og deslige, der hindrer den fri Oversigt, ved Ekspropriation. At Lovgivningsmagten har tillagt Ejendomsindgrebs Intensitet afgørende Betydning, fremgaar t. Eks. af Færdselslov Nr. 129 af 14. April 1932 § 34, hvorefter Ejeren skal holde Træer og levende Hegn ved Gade, Vej eller Plads saaledes studsede, at de ikke hindrer Udsynet for Vejfarende, sammenholdt med Vejkrydslovens ovenfor nævnte Ekspropriationsbestemmelse vedrørende Fjernelse af og Højdebegrænsning for bl. a. Hegn og Beplantning. Særlig klart har den ovennævnte Indflyvningslovs § 3 lagt Vægt paa Ejendomsindgrebs Intensitet.

3. Om et Ejendomsindgreb er Ekspropriation, kan efter det foran udviklede ikke afgøres ud fra et enkelt Kriterium, men kun ud fra en Overvejelse, som tager Hensyn til en Række Egenskaber ved Indgrebet²⁾. Imidlertid udelukker dette ikke, at man paa Grundlag af gældende Love, Praksis og almindelig Retsopfattelse kan gruppere Ejendomsindgreb under visse *Typer*, som *forholder sig nogenlunde sikkert til Ekspropriationsbegrebet*.

a. Det klassiske Ekspropriationstilfælde foreligger, hvor *fuld Ejendomsret* over fast Ejendom eller Løsøre *overføres* til en Ekspropriant. Som altovervejende Hovedregel maa saadanne Indgreb anses for Ekspropriation. Det forekommer, at der til en Gadeudvidelse kun udkræves en Arealstrimmel paa nogle faa m² og næsten uden Værdi; men ogsaa i et saadant Tilfælde vil Tvangsafgivelse være Ekspropriation.

I disse Tilfælde er Indgrebet oftest konkret, idet det er rettet mod et bestemt Areal eller — hvad dog sjældent forekommer — en bestemt Løsøreting. Men det gør intet til Sagen, om Indgre-

¹⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen* S. 12 ff., *Ernst Andersen*, Sædvane S. 55 ff. og *Magnussen* S. 130 ff.

²⁾ Saaledes *Ragnar Knoph*, Rettslige standarder, 1939, S. 103—18, *Illum* S. 24—65, *Ross og Andersen* S. 217—28. I Tyskland har *Walter Jellinek* under den lidt misvisende Betegnelse »Schutzwürdigkeitstheorie« fremsat en lignende Opfattelse, se *Verhandlungen des 36 Deutschen Juristentages*, 1930, S. 292—320.

bet er af generel Karakter, t. Eks. Overtagelse af abstrakt angivne Varebeholdninger, se t. Eks. Bek. Nr. 190 af 28. August 1914 om Statens Overtagelse af alle Hvedebeholdninger i København og Frederiksberg Kommune. Det vilde ogsaa være Ekspropriation, om det t. Eks. ved Lov blev bestemt, at alle nærmere angivne gamle Musikinstrumenter skal afleveres til en musikhistorisk Samling, eller at alle til Havet grænsende Ejendomme skal afgive en 5 m bred Jordstrimmel til Brug for Almenheden. En Lov, som paabød, at alle Grundejere skal afgive de til Vejanlæg og Jernbaneanlæg fornødne Arealer, vilde i Virkeligheden være det samme som den gældende Ekspropriationsordning, idet en individuel Bestemmelse af Arealerne vilde blive foretaget gennem de enkelte Anlæg.

Heller ikke Grunden til Ejendomsindgrebet kommer i Regelen her i Betragtning. Om et Areal skal bruges til et Jernbaneanlæg, et Vejanlæg, en Skole, en Kaserne osv., er uden Betydning. Dog maa en Erhvervelse, der sker, fordi Tingen, naar den er erhvervet af Eksproprianten, skal tilintetgøres, sidestilles med Tilintetgørelse af Ting, der ikke erhverves af nogen Ekspropriant, jfr. nedenfor.

Helt undtagelsesfrit har Lovgivningen ikke anset de her omhandlede Ejendomsindgreb for Ekspropriation. Den i Lov Nr. 160 af 1. Juli 1927 paabudte Aflevering af Tryksager til visse Biblioteker sker uden Vederlag, hvorved erindres, at det kan dreje sig om kostbare Bøger og Værker¹⁾. Det er ikke Ejendomsindgrebets causa, som kan begrunde, at der ikke her skal betales Ekspropriationserstatning. Bøgerne er jo til almindelig Biblioteksbrug. Men det drejer sig kun om et ringe Tab. Det kunde formentlig ikke bestemmes, at der ogsaa vederlagsfrit skal afgives Bøger til alle Folkebiblioteker. Det maatte i alt Fald saa opfattes som en Slags Beskatning. Af større Betydning er det, at der i visse Tilfælde uden Erstatning skal afgives Areal til Gadeudvidelse, se Københavns Byggeslov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 21, 2. Stk. ²⁾.

¹⁾ Afleveringspligten i H. t. Presselov Nr. 147 af 13. April 1938 § 3 er af politimæssig Karakter, jfr. *Krabbe*, *Presseret* S. 43.

²⁾ *Vasegaard* S. 179 mener, at denne ny Bestemmelse er givet bl. a. ud fra det Synspunkt, at det paahviler Ejerne ved en Gade at tilvejebringe tilfredsstillende Gadeforhold. Om Hjørneafskæring, se Lovens § 20, jfr. *Vasegaard* S. 170, 186 f. og 191.

Nogle ældre Lovbestemmelser om vederlagsfri Afgivelse af Grus og andet Vejmateriale maa undergives en indskrænkende Fortolkning, hvis de skal kunne anses for stemmende med Grl. ¹⁾).

b. Efter Vinding Kruses Opfattelse er enhver Fratagelse af et Ejendoms gode Ekspropriation, hvad enten Fratagelsen har Overførelse eller *Tilintetgørelse* til Formaal ²⁾). Dette kan f. s. v. tiltrædes, som Ekspropriationsbegrebet ikke kan afgrænses ved Overførelseskriteriet, jfr. ovenfor S. 735. Men Tilintetgørelse er dog en anden Indgrebstype end de under a. omhandlede Tilfælde, skønt det fra Ejerens Synspunkt kommer ud paa et. Tilintetgørelsesindgreb vil nemlig oftest have en Begrundelse, som medfører, at de maa holdes udenfor Ekspropriationsbegrebet. Dette kommer af, at Ting naturligvis i Regelen kun kræves tilintetgjort, naar de har samfundsmæssigt skadelige eller uheldige Egenskaber. Som ovenfor anført vil imidlertid saadanne skadelige eller uheldige Egenskaber have meget forskellig Vægt, uden at der kan drages bestemte Grænser. Tilintetgørelse af Dyr, fordi de frembyder Smittefare, og Planter, fordi de er skadelige for Landbruget, er ikke Ekspropriation, ejheller Nedbrydning af Bygninger, der som faldefærdige eller fordi der er opstaaet Ildebrand i dem, frembyder Fare for Omgivelserne. Derimod vil det være Ekspropriation, hvis en Bygning kræves nedrevet for derved at skabe en smuk landskabelig eller arkitektonisk Udsigt. Hvis sunde Dyr kræves slaaet ned, fordi der er Fare for, at de vil viderebefordre en smitsom Sygdom, maa det formentlig ogsaa anses for Ekspropriation, ligeledes hvis en Bygning, der ikke er antændt, kræves nedrevet, fordi det er nødvendigt for at standse en Ildebrands Udbredelse ³⁾). For sidstnævnte Tilfældes Vedkommende er det imidlertid i Brandpolitilovene bestemt, at Skaden betragtes som Brandskade, se Lov Nr. 28 af

¹⁾ Jfr. navnlig *Ernst Andersen*, Sædvane S. 57–59 og U. 1949.1058 med Henvisninger i Note 3, samt U. 1937.790 H., 1884.576, 1869.380 og 1867.209. Om vederlagsfri Afgivelse af Gadejord i H. t. Skoleanordning for Landet af 29. Juli 1814 § 52, se U.1909.423. *Magnussen* S. 146 opfatter Grustagningsretten som en Tilegnelsesservitut.

²⁾ *Vinding Kruse* I S. 250 og 253 f.

³⁾ Saaledes *Magnussen* S. 127 f. Anderledes *Ernst Andersen*, Sædvane S. 55. Man kan ikke sige, at der i saadanne Tilfælde aldrig vil blive noget Ekspropriationstab at erstatte; thi det er ingenlunde givet, at Branden totalt vilde have ødelagt Bygningen.

21. Marts 1873 § 27, Lov Nr. 153 af 30. November 1874, Lov Nr. 174 af 31. Marts 1926 § 40, hvilket antages at betyde, at der kun opstaar et Forsikringskrav, saaledes at den, der ikke har forsikret, selv maa bære Tabet. Denne Ordning maa forudsætte, at der ikke er Tale om Ekspropriation¹⁾.

c. Ejendomsindgreb, som typisk maa anses for Ekspropriation, er saadanne, som stifter en Brugs- eller Raadighedsret og derved overfører visse *Ejerbeføjelser til den berettigede*²⁾, se t. Eks. Jernbaneforordningen af 5. Marts 1845 § 1³⁾, Lov om Telegrafer og Telefoner Nr. 84 af 11. Maj 1897 § 9⁴⁾ Lovb. om Fremskaffelse af indenlandske Brændselsmaterialer Nr. 179 af 30. Marts 1943⁵⁾, Love om Ekspropriationer i visse militære Øjemed Nr. 152 af 8. Juni 1912 § 1 og Nr. 117 af 11. April 1934 § 1. Saadanne Ejendomsindgreb adskiller sig kun kvantitativt fra de ovenfor under a. omhandlede.

Tilsvarende maa Ophævelse af Brugs- og andre Raadighedsrettigheder typisk anses som Ekspropriation i Forhold til den berettigede. Ogsaa her sker der en Slags Overførelse af ejendomsretlige Beføjelser⁶⁾.

Fratagelse af Servitutrettigheder har man ment at kunne side-stille med en Raadighedsindskrænkning vedr. den herskende Ejendom⁷⁾. Dette Synspunkt kan dog ikke føre til, at Fratagelsen ikke ligesaavel maa anses for Ekspropriation som Paalæg af en Servitut. Det er ogsaa fast Praksis, at der ved Ekspropriationer af fast Ejendom, som medfører Bortfald af Servitutter, ydes Erstatning til de servitutberettigede.

Som ovenfor nævnt kan en Ejers Raadighed i vidt Omfang indskrænkes ved Lov eller i Henhold til Lov, uden at Indgrebet kan anses for Ekspropriation. Ogsaa den, der i H. t. en Servitut kan raade over en fremmed Ejendom, maa i et vist Omfang uden at faa Erstatning finde sig i Indgreb i sine Beføjelser i H. t. Ser-

¹⁾ De omhandlede Spørgsmaal er udførligt behandlet af *Ernst Andersen*, Sædvane S. 54—59, jfr. *Ross og Andersen* S. 220—24, og af *Magnussen* S. 126—33.

²⁾ Jfr. *Vinding Kruse* I S. 250 og 255.

³⁾ Jfr. U. 1907.645.

⁴⁾ Jfr. U. 1902.182.

⁵⁾ Jfr. U. 1941. 1036.

⁶⁾ Jfr. *Illum* S. 263 f. om Byplanlovens Motiver.

⁷⁾ Jfr. *Illum* S. 261 f.

vitutten. Eksempler herpaa findes i Byplanloven, Lovb. Nr. 242 af 30. April 1949, § 10, 2. Stk., hvorefter Byplanen og Markplanen skal respekteres bl. a. af Panthavere og andre Indehavere af Rettigheder i Ejendommene, og Københavns Byggeslov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 38, 1. Stk. Efter begge Bestemmelser kan Servitutter endog helt bortfalde som uforenelige med de i H. t. Loven trufne Bestemmelser, jfr. derimod førstnævnte Lovs § 12, 2. Stk. og sidstnævnte Lovs § 38 om Afstaaelse og Forandring af Servitutter mod Erstatning ¹⁾).

d. Man har hævdet, at Ejendomsindgreb, som blot gaar ud paa en *Raadighedsindskrækning*, aldrig er Ekspropriation ²⁾). Denne Opfattelse, som utvivlsomt har øvet Indflydelse paa Lovgivningen, navnlig Byplanloven af 1938, fører formentlig til en for snæver Afgrænsning af Ekspropriationsbegrebet.

At der ikke sker nogen Overførelse af konkrete Ejerbeføjelser, er ikke tilstrækkelig Begrundelse for, at de omhandlede Indgreb aldrig skulde kunne anses for Ekspropriation. Iøvrigt vil Retsforholdet ofte ikke være væsentlig forskelligt fra Indholdet af en privatretlig negativ Servitut, t. Eks. naar en Kommune ejer et højtbliggende for Almenheden tilgængeligt Areal, hvorfra Udsigten sikres ved, at der paa Nabogrunde lægges en Fredningsservitut, som forbyder Bebyggelse og høj Beplantning.

M. H. t. Indgrebets Intensitet har man anlagt den Betragtning, at der i visse Tilfælde intet tages fra Ejeren, idet Raadighedsindskrækningen ikke forhindrer den hidtidige Raaden; det er kun fremtidige Fordele, Ejeren afskæres fra. Landmanden kan t. Eks. vedblivende dyrke sin Jord, kun ikke bebygge den eller udstykke den til Bebyggelse. En saadan Sondring mellem tilstedeværende og fremtidige Fordele er imidlertid uklar og irrationel. Principielt er det naturligvis kun Fratagelse af bestaaende Fordele, som kan begrunde et Erstatningskrav; men t. Eks. Muligheden for i Fremtiden at anvende et Areal paa en anden og mere indbringende Maade end hidtil er en bestaaende

¹⁾ Jfr. *Illum* S. 262 ff. og *Vasegaard* S. 365 f., 389 f., 391 ff.

²⁾ Saaledes navnlig *Vinding Kruse* i *Juristen* 1937 S. 92 og I S. 251 f. og 255 f., jfr. ogsaa *Vagn Jensen* U. 1934 B. S. 213 ff., *Anders Vinding Kruse* T. f. R. 1947 S. 318, *Eyvind Møller*, *Festskrift til Vinding Kruse* S. 253 ff. Vedr. Forholdet mellem Ekspropriation og erstatningsfri Begrænsninger af Ejendomsretten kan ogsaa henvises til *Poul Meyer*, *Ejendomsretten i Støbeskeen*, 1951, S. 155—202.

økonomisk Fordel. Dette lægger sig i mange Tilfælde klart for Dagen ved Udstykning til Bebyggelse af Landbrugs- og Gartneriarealer.

En Raadighedsindskrænkning vil oftest være langt mindre intensiv end fuldstændig Berøvelse af Ejendomsret. I visse Tilfælde vil Intensiteten dog være næsten den samme, t. Eks. et Fredningsforbud mod Beplantning eller Grusgravning paa et Areal, der er aldeles uegnet til Landbrug, eller et Forbud mod Bebyggelse af en Villagrund. En Raadighedsindskrænkning vil i alt Fald ofte berøve en Ejer Fordele, som ganske svarer til Fordele, som en Servituthaver kan tilgodese sig af den tjenende Ejendom, og som normalt ikke kan fratages Servituthaveren uden ved Ekspropriation, t. Eks. hvis en Raadighedsindskrænkning i H. t. Naturfredningsloven gaar ud paa, at en Ejer ikke maa grave Grus eller Kalk paa sin Ejendom.

Oftest vil Raadighedsindskrænkninger være af mere generel Karakter end den fuldstændige Berøvelse af Ejendomsret. Dette er navnlig Tilfældet, hvor Raadighedsindskrænkninger fastsættes umiddelbart ved Lov, t. Eks. Fredskovpligt og Forbud mod Nedrivning af Bygninger, se t. Eks. Lov Nr. 18 af 23. Januar 1917¹⁾ og Bek. Nr. 325 af 18. Sept. 1952. At Raadighedsindskrænkninger paalægges administrativt i H. t. Lov, betager dem ikke nødvendigvis deres generelle Karakter, se t. Eks. Lov om Svinedifteritis Nr. 186 af 14. December 1887 §§ 2 og 3²⁾. Men t. Eks. Fastsættelse af Byplaner og Markplaner i H. t. Byplanloven og Fredninger i H. t. Naturfredningsloven er ofte af meget konkret Art³⁾.

Det, som oftest vil føre til, at en Raadighedsindskrænkning ikke kan betragtes som Ekspropriation, er dens Begrundelse. Undertiden vil det dreje sig om Afværgelse af en klart samfundsskadelig Ejendomsudnyttelse, saaledes Forbud mod sundhedsfarlig og brandfarlig Bebyggelse, jfr. t. Eks. de ovennævnte Bestemmelser i Loven om Svinedifteritis, Københavns Byggelov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 54, 1. Stk. og Lov om Brandpolitiet paa Landet Nr. 174 af 31. Marts 1926; men i de fleste Tilfælde maa det snarere siges at være en blot samfundsmæssig Uhen-

¹⁾ Jfr. U. 1918. 468.

²⁾ Jfr. U. 1893. 753 H. og *Magnussen* S. 138 f.

³⁾ Se min Afhandling i Festskrift til Ussing S. 35 f.

sigtsmæssighed, der søges afværget, saaledes mange Byggebestemmelser, Bestemmelser i Landbrugs- og Udstykningslove, Skovloven. I begge Slags Tilfælde er det en given Sag, at Raadighedsindskrænkninger af nogenlunde generel Karakter ikke er Ekspropriation.

I det hele taget maa det erkendes, at de heromhandlede Ejendomsindgreb oftest falder udenfor Ekspropriationsbegrebet. Men der er Undtagelser. Medens et Fredningsforbud mod Bebyggelse nok grundlovmæssigt kan finde Sted uden Erstatning, hvis det drejer sig om et rent Landbrugsareal, lidet tjenligt til Bebyggelse, vil det være Ekspropriation, hvis Arealet er egnet til Udstykning til Byggegrunde. For vidtgaaende i Retning af erstatningsfri Raadighedsindskrænkninger er formentlig Byplanloven, Lovb. Nr. 242 af 30. April 1949, idet de omhandlede Raadighedsindskrænkninger ogsaa udenfor de i §§ 14 og 15 nævnte Tilfælde vil kunne have Karakter af Ekspropriation¹⁾. Bemærkelsesværdigt er det, at Lovb. om Regulering af bymæssige Bebyggelser Nr. 129 af 13. April 1954 § 14 i skarp Modsætning til Byplanloven hjemler Ejeren Krav paa Erstatning, hvis en Byudviklingsplan medfører en Værdinedgang.

e. *Ophævelse af offentligretlige Raadighedsindskrænkninger* kan i Almindelighed ikke blive Ekspropriation. Hvis et Fredningsforbud mod Bebyggelse ophæves, jfr. Naturfredningslovens § 18, kan den Grundejer, som derved bliver udsat for at miste en smuk Udsigt, naturligvis ikke forlange Erstatning for sin Ejendoms Værdiforringelse²⁾.

IV. GRUNDLOVENS EKSPROPRIATIONSBETINGELSER

A. Lovhjemmel.

Naar det i Grl § 73, 1. Stk. siges, at ingen kan tilpligtes at afstaa sin Ejendom, uden hvor Almenvellet kræver det, og det derefter hedder: »Det kan kun ske ifølge Lov ...«, er det indlysende, at den fornødne Ekspropriationshjemmel aldrig direkte kan søges

¹⁾ Jfr. *Illum* S. 35 ff. og 62 samt *Kaj Olfert Møller*, N. a. T. 1945 S. 34 ff.

²⁾ Har han støttet Fredningens Gennemførelse ved Ydelse af et Bidrag til Erstatningsudredelsen, kan det blive et Spørgsmaal, om han kan kræve sine Penge tilbage.

i Grundloven. Myndighederne kan altsaa aldrig kræve Ejendomsafstaaelse blot under Paaberaabelse af, at Afstaaelsen udkræves af Almenvellet.

1. *Ekspropriationshjemmelen maa ikke være for generel.* Det er endvidere klart, at en Lov, der blot — som en Gentagelse af Grl. § 73, 1. Stk., 2. Pkt. — siger, at Ekspropriationer kan finde Sted, naar Almenvellet kræver det, ikke indeholder fornøden Ekspropriationshjemmel. Lidt snævrere er Bestemmelsen i Byggelov for København Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 41, 1. Stk., hvorefter Grunde, Bygninger m. v. kan kræves afstaaet, naar det er nødvendigt at kunne raade over dem til »Anlæg, der tjener et for Staden almenyttigt Formaal«¹⁾, idet der her kræves et for Staden almenyttigt Formaal og kun er Tale om Afstaaelse af Rettigheder vedrørende *faste Ejendomme*. Alligevel er det rigtigt, naar det er blevet anført, at Bestemmelsen har et for almindeligt Indhold²⁾. Betænkelig er ogsaa den i Lov Nr. 164 af 7. August 1914 indeholdte Ekspropriationsbemyndigelse, der er ubegrænset i Tid og overordentlig vidtrækkende med Hensyn til Ekspropriationsformaal og Genstanden for Ekspropriation. Loven blev imidlertid givet i en Krisesituation, der formentlig maa tages i Betragtning ved Bedømmelsen af dens Forenelighed med Grundloven³⁾.

Hvis en Ekspropriationsbestemmelse, der fremtræder som Hjemmel for Ekspropriationer, er for vidtgaaende — Lov i Forhold til Grundlov, Anordning i Forhold til Lov og Grundlov — kan der efter Omstændighederne blive Tale om at fortolke Bestemmelsen indskrænkende, saaledes Byggelov for København Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 41, 1. Stk. Men hvis denne Mulighed ikke foreligger, maa Bestemmelsen anses for ugyldig.

2. *Den endelige Ekspropriationsakt.* Oftest vil den efter Grundloven fornødne Ekspropriationslov indeholde Bestemmelser om et eller flere Ekspropriationsformaal og om de Ejendoms-

¹⁾ Mindre vidtgaaende var Bygningslov for København, Lovb. Nr. 211 af 1. August 1912, § 14, 1. Stk., jfr. Lov Nr. 173 af 16. Maj 1934 § 1. Bygningslov for Frederiksberg, Lovb. Nr. 212 af 1. August 1912, § 14, jfr. Lov Nr. 65 af 23. April 1897, taler derimod om Afstaaelse »i andre almenyttige Øjemed«.

²⁾ Jfr. Ross og Andersen S. 231 og U. 1946. 442.

³⁾ Jfr. Berlin II S. 205—13, Ernst Andersen S. 68 ff. og Sædvane S. 49 ff., Ross og Andersen S. 139 ff.

goder, der kan eksproprieres, medens Beslutningen om de enkelte Ekspropriationer træffes ved Forvaltningsakt i Medfør af Loven.

Det forekommer imidlertid, at den endelige Ekspropriationsakt ikke er en Forvaltningsakt, men en generel Retsforskrift. Dette var navnlig Tilfældet under den første Verdenskrig. Ved Lov Nr. 164 af 7. August 1914 bemyndigedes Indenrigsministeren bl. a. til »mod fuld Erstatning at lade Staten overtage saadanne Levnedsmidler og Varer, som det er af Betydning for Samfundet at have Raadighed over«¹⁾. I Medfør af denne Bemyndigelse blev Beholdninger af artsbestemte Varer ofte overtaget ved ministerielle Bekendtgørelser²⁾. Bemyndigelsen blev dog ogsaa benyttet som Grundlag for konkrete Ekspropriationsakter³⁾, der undertiden foretoges i H. t. Subdelegation fra Indenrigsministeren⁴⁾. Ogsaa Ekspropriation i H. t. de ekstraordinære Ekspropriationsbemyndigelser, der blev givet under og efter den anden Verdenskrig, se Lov om Statens Overtagelse af visse Varer Nr. 327 af 22. September 1939 og t. Eks. Vareforsyningslov Nr. 158 af 29. Marts 1943 § 5, blev undertiden foretaget generelt⁵⁾; men disse Bemyndigelser blev i det hele ikke udnyttet i nær saa vidt Omfang som Ekspropriationsbemyndigelserne under den første Verdenskrig.

Der er imidlertid intet til Hinder for, at en Ekspropriationslov kan indeholde den endelige, konkrete Ekspropriationsbeslutning,

¹⁾ Loven søger at kamouflere, at der er Tale om Ekspropriation, se dens § 1, 2. Stk., hvor der tales om »Købesummen for Varer, som Staten maatte overtage . . .«.

²⁾ Se Bek. N. 190 af 28. August 1914, jfr. Bek. Nr. 194 af 1. September 1914, Bek. Nr. 14 af 18. Januar 1915, Bek. Nr. 357 af 23. November 1916, Bek. Nr. 401 af 21. December 1916, Bek. Nr. 124 af 7. Marts 1917, Bek. Nr. 278 af 2. Juni 1917, Bek. Nr. 440 af 13. September 1917, Bek. Nr. 441 af s. D.

³⁾ Se U. 1921. 233 H., jfr. An. Nr. 347 af 1. Juli 1918, Bek. Nr. 330 af 18. Juni 1917, An. Nr. 331 af 20. s. D. og Nr. 357 af 23. Juli 1917. Noget besynderligt er det, at to bestemt angivne Partier Uld blev overtaget ved Bek. Nr. 244 af 8. Oktober 1914.

⁴⁾ Se Bek. Nr. 294 af 17. December 1914, jfr. An. Nr. 300 af 17. s. M., Bek. Nr. 8 af 11. Januar 1915, Bek. Nr. 653 af 22. December 1917 § 1, 3. Stk., Bek. Nr. 43 af 30. Januar 1918.

⁵⁾ Se Bek. Nr. 206 af 26. April 1941, jfr. An. Nr. 224 af 1. Maj 1941 og An. Nr. 361 af 20. August 1942.

saaledes at der ikke bliver Brug for en efterfølgende Forvaltningsakt¹⁾. Opstaar der da Uenighed m. H. t. Ekspropriationens Gennemførelse, vil der foreligge en Retstvist, som henhører under Domstolenes Afgørelse.

3. *Delegationsanordning som Ekspropriationshjemmel*. En Lov behøver ikke at være det umiddelbare Grundlag for den endelige Ekspropriationsakt, idet Lovgivningsmagten kan bemyndige t. Eks. Ministre og Kommunalbestyrelser til at udfærdige almindelige Bestemmelser, der skal tjene som umiddelbart Grundlag for Foretagelsen af de enkelte Ekspropriationer. Saadan Delegation af Anordningsmyndighed, der navnlig har tjent som Grundlag for Ekspropriationsbestemmelser i kommunale Vedtægter²⁾, kan kun finde Sted med en vis Begrænsning. Givet er det, at der ikke kan delegeres Myndighed til at udstede Ekspropriationsanordninger af et saa almindeligt Indhold, at Bestemmelsen ikke kunde være fyldestgørende Ekspropriationshjemmel, om den var givet ved Lov, se ovenfor S. 747. P. d. a. S. er det klart, at en Lov kan give Bemyndigelse til ved Anordning at overføre Lovbestemmelser om Ekspropriation, der kun gælder for en vis Del af Landet, til andre Dele af Landet, se de ovenfor Note 2 nævnte Love.

4. *Foreløbig Lov*. Naar der ifølge Grundloven kræves Lovhjemmel for Ekspropriation, var det tidligere utvivlsomt, at Hjemmelen kunde gives ved en foreløbig Lov. Efter at der i 1915 er blevet indført en Grundlovsbestemmelse, som giver en Tredjedel af Folketingets Medlemmer Adgang til at forlange Stadfæ-

¹⁾ Ifølge Lov Nr. 400 af 30. Juli 1918 skulde Indhavere af Uld tilbyde Uldcentralen deres Uld, jfr. An. Nr. 567 af 30. Oktober s. A.

²⁾ Se saaledes for Købstædernes Vedkommende Lov om den kommunale Beskatning i Købstæderne af 11. Februar 1863 § 16, Lov Nr. 85 af 31. Marts 1926 § 4 og Kkl. § 23, 1. og 2. Stk., jfr. Lov om Gader, Veje og Vandløb i København af 14. December 1857, Lov om Afstaaelse af Grunde til Vandaflednings- eller Kloakanlæg af 30. November 1857, Lov Nr. 144 af 13. April 1923, Lov Nr. 173 af 16. Maj 1934 og Byggelov for København Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 75. For Landkommunernes Vedkommende kan nævnes Lov Nr. 90 af 23. Marts 1932, jfr. bl. a. Lov om Gader, Veje og Vandløb i København af 14. December 1857, Lov Nr. 20 af 11. Februar 1876, Lov Nr. 216 af 5. December 1894 og Lov Nr. 109 af 23. April 1915. Endelig kan nævnes Bygningslov for Frederiksberg, Lovb. Nr. 212 af 1. August 1912, § 14. — Se nærmere E. A. Abitz, Vejenes Retsforhold, 1950, S. 109 f.

stelsen af Ekspropriationslove udsat, se nu Grl. 1953 § 73, 2. Stk., kan man spørge, om derved Muligheden for her at anvende en foreløbig Lov er bortfaldet¹⁾. Almindelig Fortolkningslogik kan ikke føre til dette Resultat. Den nævnte Grundlovsbestemmelse tager kun Sigte paa almindelige Love, ikke Love, som kan gives uden Folketingets Medvirken. En Realitetsbetragtning kan formentlig heller ikke føre til, at foreløbige Ekspropriationslove skulde være udelukket. En foreløbig Lov kan jo kun gives under de i Grl. § 23 nævnte Betingelser, og det kan være uheldigt, at der ikke, naar Folketinget ikke kan samles, er nogen Mulighed for i paatrængende Tilfælde at tilvejebringe Hjemmel for visse Ekspropriationer, t. Eks. som Led i Foranstaltninger til Beskyttelse mod Luftangreb.

En foreløbig Ekspropriationslov skal ifølge Grl. § 23 ligesom andre foreløbige Love straks efter Folketingets Sammentræden forelægges dette til Godkendelse eller Forkastelse. Hvis Godkendelse af den foreløbige Ekspropriationslov sker ved en Lov, kan Grl. § 73, 2. Stk. bringes til Anvendelse. Hvis den foreløbige Ekspropriationslov blot bekræftes ved en Folketingsbeslutning, der jo ikke skal forelægges Kongen til Stadfæstelse, kan Grl. § 73, 2. Stk. ikke komme til Anvendelse. Man maa da vistnok antage, at Bekræftelsen her altid maa gives ved Lov.

5. *Ekspropriationsbestemmelser fra Tiden før Grundloven* kan vedblivende tjene som Hjemmel for Ekspropriationer²⁾. Som Eksempel herpaa kan nævnes Fr. af 5. Marts 1845 om Grundafstaaelser i Anledning af Jernbaneanlæg og Fr. af 23. April 1845 om Jords Afstaaelse til Kirkegaardes Udvidelse. Navnlig den førstnævnte Forordning er ogsaa i Nutiden af stor praktisk Betydning. Mange Love lader dens Bestemmelser finde Anvendelse ved Ekspropriationer i helt andre Øjemed³⁾, undertiden paa Omraader, hvor de er lidet hensigtsmæssige.

¹⁾ Jfr. *Berlin* II S. 81 og 406, *Ross og Andersen* S. 232.

²⁾ Jfr. Jmin. Skr. af 4. September 1854.

³⁾ Nogle Love om Ekspropriation til Havne, Nr. 46 af 13. April 1894 § 2, Nr. 111 af 11. April 1916 § 2, jfr Lov Nr. 131 af 28. April 1934, henviser til Kirkegaardsforordningen.

B. Almenvellet.

Ifølge Grl. § 73, 1. Stk., 2. Pkt. kan Ekspropriation kun finde Sted, hvor Almenvellet kræver det. Denne Ekspropriationsbetingelse fandtes allerede i Grundlovsudkastet. Under Forhandlingerne i Rigsforsamlingen blev der foreslaaet en Ændring, hvorefter Ordene, »hvor Almenvellet kræver det«, skulde erstattes med, »naar den behøves til et offentligt Brug«. Meningen hermed var at indskrænke Adgangen til at ekspropriere¹⁾. Ændringsforslaget blev imidlertid forkastet med stort Flertag²⁾.

1. *Hvad er Almenvellet?* En Modsætning til »Almenvellet« er rent private Interesser. Afgørende for denne Modsætning er det ikke, om Ejendomsindgrebet sker til Fordel for et privatretligt eller et offentligretligt Retssubjekt. Overførelse af Ejendomsret til en Privatmand kan efter Omstændighederne være begrundet ved Almenvellet, medens p. d. a. S. Almenvellet ikke altid kan begrunde Overførelse af Ejendomsret til Stat eller Kommune.

Man kan ikke ved Grundlovsfortolkning komme til en udtømmende positiv Bestemmelse af Begrebet Almenvellet eller af de Interesser, som ikke kan henføres under dette Begreb³⁾. Et er imidlertid, at man ikke ved Opregning eller Definition kan fastlægge alle de Interesser, som kan henføres under eller som falder udenfor Begrebet Almenvellet, noget andet, om det kan fastslaaes, at en vis Interesse falder indenfor eller udenfor Begrebet. Det er let at nævne en Række Interesser, som utvivlsomt kan henføres til Almenvellet: Interessen i Tilvejebringelse af Arealer til Jernbaner, Gader og Veje, til Eksercerpladser og militære Anlæg, til Skoler og Raadhuse. Noget vanskeligere er det at finde sikre Eksemplarer paa Interesser, som ikke kan henføres under Almenvellet.

Af Betydning er det navnlig, om Statens og Kommunernes rent finansielle Interesser kan henføres under Almenvellet. Der tæ-

¹⁾ Jfr. *Egon Larsen* S. 42 f. Den norske Grundlov § 105 taler om Afgivelse af Ejendom »til offentlig Brug«; men i Praksis er det antaget, at Ekspropriation kan finde Sted ogsaa til Fordel for private, naar det er i Samfundets Interesse, jfr. *Castberg* II S. 342 f.

²⁾ Jfr. Rigsfors. Sp. 2593—96 og 3192—3201.

³⁾ Jfr. *Strahl* S. 33—58.

kes ikke her paa Interessen i ved Ekspropriation at undgaa Udelukkelse af opskruede Købesummer eller andre urimelige Vederlagsbeløb, men paa Tilfælde, hvor selve Ejendomsindgrebet kun tjener en fiskal Interesse.

Grundlovens Bestemmelse om fuldstændig Erstatning til Ejeren udelukker ikke, at det offentlige kan have Interesse i saadanne Ekspropriationer. Erstatningen svarer ingenlunde altid til den Værdi, som tilføres Eksproprianten. Oftest er vel Erstatningen højere end denne Værdi, fordi den skal dække andet og mere end det afstaaede Ejendomsgodes Omsætningsværdi; men det omvendte kan ogsaa forekomme, t. Eks. hvis det offentlige eksproprierer nogle p. G. af Størrelse eller Form mindre anvendelige Grunde for at sammenlægge dem til en stor, let anvendelig Byggegrund, som derefter sælges med Fortjeneste.

Et rent finansielt Øjemed ligger helt udenfor den offentlige Nytte, som Grundloven tager Sigte paa, naar der i § 73 tales om Almenvellet¹⁾. Som tidligere nævnt forkastedes i Rigsforsamlingen et Forslag, hvorefter Ekspropriation kun kunde ske »til et offentligt Brug«, men de Eksempler, hvormed Modstandere af Forslaget søgte at paavise, at Ekspropriation ogsaa burde kunne finde Sted i andet Øjemed, peger alle paa en anden offentlig Nytte end en blot og bar finansiell Fordel²⁾.

Spørgsmaalet ses ikke at have foreligget i Praksis. I U. 1913. 457 H. vedrørende Ekspropriation af nogle Arealer i og omkring Esbjerg i Anledning af en Udvidelse af Esbjerg Havn, var det ganske vist klart, at store Arealer blev eksproprieret i rent finansielt Øjemed; men dette faldt indenfor Lovens Ekspropriationsbemyndigelse³⁾, se straks nedenfor om Lovens Forhold til Grundloven. I U. 1935.1040 H. blev det af Ejeren antydet, at en Ekspropriation i Anledning af en Gadeudvidelse af et Areal udover, hvad der var nødvendigt til Udvidelsen, var sket i økonomisk Øjemed⁴⁾; men Dommen, som underkendte Ekspropriationen

¹⁾ Anderledes *K. Bjerregaard*, U. 1934 B. S. 133 og *Egon Larsen* S. 272.

²⁾ Rigsfors. Sp. 2596, 3194–95, 3198, 3209. I Tyskland og Frankrig har man anset Ekspropriationer i finansielt Øjemed for udelukket, jfr. *Anschütz* S. 717 og *Waline* S. 443. Ogsaa i Finland anses saadanne Ekspropriationer for udelukket, jfr. *Ståhlberg* S. 506. Se iøvrigt min Afhandling i U. 1934 B. S. 43 med Henvisninger.

³⁾ Se nærmere U. 1934 B. S. 44 f.

⁴⁾ Se ogsaa U. 1945. 442 (443).

af det nævnte Areal, begrunder og kunde, som Sagen forelaa, kun begrunde sit Resultat paa anden Maade¹⁾).

Det kan tænkes, at Ekspropriationer, som i sig selv kræves af Almenvellet, foretages ved en Udvælgelse af Ekspropriater, som finder Sted ud fra Hensyn, der er usaglige i Forhold til den almene Interesse, der begrunder Ekspropriationerne, se saaledes Handelsministeriets Cirkulære Nr. 201 af 14. Juli 1945, der bemyndiger Politimestrene til at foretage Ekspropriationer af Lastautomobiler, jfr. Lov Nr. 336 af s. D., og fremhæver, at Ekspropriation bør foretages af »Lastautomobiler, der tilhører Personer, der paa Grund af deres Forhold under den tyske Værnemagts Besættelse af Danmark ikke bør opnaa Køretilladelse, fordi de paa utilbørlig Maade har anvendt eller ladet anvende deres Køretøjer til Kørsel i den tyske Besættelsesmagts Interesse«. En saadan Udpegning af Ekspropriater er Magtfordrejning i Forhold til vedkommende Ekspropriationslov, men medfører ikke, at Ekspropriationerne bliver uforenelige med Grundlovens her omhandlede Ekspropriationsbetingelse.

Hvis en generel Ekspropriationsbestemmelse i en Lov eller Vedtægt efter sin Ordlyd giver Adgang til at foretage Ekspropriationer, der ikke kræves af Almenvellet²⁾, maa Grundlovens Regel ofte anses for underforstaaet, saaledes at der ikke opstaar noget Ugyldighedsspørgsmaal. Naar det f. Eks. i Byggelov for København Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 41 hedder, at der kan eksproprieres »til Opnaaelse af tilfredsstillende Bebyggelsesforhold«, kan der ikke i denne Bestemmelse søges Hjemmel for en Ekspropriation, der kun tilsigter at tilvejebringe en Byggegrund til en privat Mands Opførelse af en Villa.

2. *Domstolenes Stilling.* Naar Spørgsmaalet, om en Ekspropriations Lovlighed og Gyldighed beror paa, om en i Lov eller Vedtægt indeholdt Bestemmelse, som bemyndiger til Ekspropriation i almennyttigt Øjemed el. lign., er overholdt, se t. Eks. Byggelov for København Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 41, 1. Stk., hen-

¹⁾ Ekspropriationen af det overskydende Areal fandtes ikke at have Hjemmel i Bygningslov for København § 14, 1. Stk. 1. Pkt., jfr. Lov Nr. 144 af 13. April 1923 § 1. Magistraten havde ikke villet paaberaabe sig § 14, 1. Stk. 2. Pkt., som maaske havde kunnet afgive Hjemmel for den omtvistede Ekspropriation.

²⁾ Jfr. U. 1946. 442.

hører det utvivlsomt under Domstolenes Afgørelse¹⁾. Det samme er Tilfældet, naar det gøres gældende, at en Ekspropriation er uforenelig med Grl. § 73, 1. Stk. 2. Pkt., fordi den ikke kræves af Almenvellet, saafremt det maa antages, at Loven ikke har taget Stilling til Spørgsmaalet²⁾.

Men hvorledes er Domstolene stillet overfor en Lov, som har taget Stilling til Spørgsmaalet om Almenvellet? Selvom det antages, at Domstolene i Almindelighed har Prøvelsesret overfor Love, er det ikke sikkert, at Prøvelsesretten ogsaa omfatter Ekspropriationsloves Forhold til den her omhandlede Bestemmelse i Grl. § 73, 1. Stk. 2. Pkt. I ældre Tid mente Forfattere, som i Almindelighed tillagde Domstolene Prøvelsesret overfor Love, at Domstolene dog ikke kunde underkende en Ekspropriationslov med den Begrundelse, at Ekspropriationerne ikke krævedes af Almenvellet³⁾, og samme Opfattelse har lagt sig for Dagen i Retspraksis. I en af Højesteret in terminis stadfæstet Dom, U. 1913.457 H., siges det, at »hvorvidt den ... omhandlede Ekspropriation har været paakrævet af Almenvellet, er et Spørgsmaal, hvis Afgørelse falder indenfor Lovgivningsmagtens Omraade og afgøres suverænt af denne«⁴⁾. Denne Udtalelses Rigtighed blev draget i Tvivl under Højesterets Votering i Sagen U. 1921.168 H.⁵⁾. Dette førte til en Afsvækkelse af det tidligere indtagne Standpunkt. I den nævnte Højesteretsdom hedder det, at der »efter det for Højesteret oplyste maa gaas ud fra, at Lovens Regler er bestemt ved, hvad Hensynet til Almenvellet kræver«⁶⁾, en Udtryksmaade, som genfindes i den af Højesteret stadfæstede Landsretsdom U. 1921.644 (645), jfr. 1927.1060 og 1928.671 H.

I Almindelighed vil Domstolene lade Lovgivningsmagtens Afgørelse af, hvad Almenvellet kræver i Henseende til Ekspropriation, være endelig. Dette er simpelthen en Følge af den Tilbageholdenhed, de udviser i Spørgsmaalet om Tilsidesættelse af

¹⁾ Jfr. U. 1948. 445 H. og nedenfor S. 791.

²⁾ Jfr. U. 1946. 442.

³⁾ Saaledes *Matzen* III S. 353 og 357.

⁴⁾ Se nærmere U. 1934 B. S. 44 f.

⁵⁾ Se Den danske Rigsdag V. S. 547 f.

⁶⁾ Jfr. *E. Olrik* i T. f. R. 1921 S. 320. Ifølge Noten U. 1921. 168 skulde Højesterets Standpunkt i U. 1921. 168 H. være det samme som i U. 1913. 457 H.

grundlovstridige Love. Heraf følger imidlertid ikke, at der aldrig skulde kunne blive Tale om at tilsidesætte en Ekspropriationslov som uforenelig med Grundlovens Bestemmelse om, at Ekspropriation kun kan finde Sted, naar Almenvellet kræver det ¹⁾. Den Omstændighed, at Begrebet Almenvellet er ubestemt og udflydende («synchytisk» ²⁾), udelukker ingenlunde, at et eller andet Ekspropriationsformaal med Sikkerhed kan siges at falde udenfor Begrebet. Et Eksempel herpaa er som ovenfor nævnt det rent finansielle Ekspropriationsformaal. Hvis Domstolene i et saadant Tilfælde kender en Ekspropriationslov grundlovstridig, er det ikke nogen Afvigelse fra den forsigtige Linie, de har tilkendegivet i Spørgsmaalet om grundlovstridige Love. Men en helt anden Omstændighed vil i Praksis gøre Domstolene yderst utilbøjelige til at underkende en ved Lov givet Ekspropriationshjemmel, nemlig at det i Regelen her vil dreje sig om Love af ret udpræget politisk Karakter.

3. *Opgivelse af Ekspropriationsformaalet eller Ekspropriationsforetagendet.* Naar Ekspropriation kun kan finde Sted, saafremt Almenvellet kræver det og tilmed kun til visse i Loven nærmere angivne Formaal, opstaar det Spørgsmaal, om Ejeren kan kræve den eksproprierede Ejendom tilbage, saafremt den ikke anvendes til Ekspropriationsformaalet, eller den vel er blevet anvendt til dette Formaal, men Ekspropriationsforetagendet senere er blevet opgivet ³⁾. En saadan Tilbagesøgningsret er ofte hjemlet i andre Landes Ekspropriationslove. Hos os er dette ikke Tilfældet, og det er meget omtvistet, om en Tilbagesøgningsret alligevel maa anerkendes og i bekræftende Fald, hvad Retten nærmere gaar ud paa. Ingen har dog antaget, at der uden

¹⁾ Grundlovsforhandlingerne indeholder ingen Støtte for den Antagelse, at Begrebet Almenvellet skulde være aldeles ujusticiabelt i Forhold til Lovgivningsmagten. Der er snarere et Holdepunkt for den modsatte Mening. Orla Lehmann ønskede, at det skulde være klart, at Afgørelsen af, om Almenvellet kræver Ejendomsafstaaelse, alene tilkommer Lovgivningsmagten. Hans Formulering af den omhandlede Ekspropriationsbetingelse gik derfor ud paa, at »Loven erklærer, at Almenvellet kræver det«, se *Jens Møller*, Historisk Tidsskrift 9. Række V. S. 476. Men denne Formulering gik ikke igennem.

²⁾ Jfr. *Strahl* S. 54 f. med Note 1.

³⁾ Om Benyttelse af et eksproprieret Areal i andet Øjemed end Ekspropriationens, se U. 1873. 983, 1930. 176 og 1931. 447 H. samt *Frederik V. Petersen* S. 169.

positiv Hjemmel er Tilbagesøgningsret, blot fordi et Ekspropriationsforetagende, som er blevet iværksat, senere opgives. Uenigheden vedrører det Tilfælde, at Foretagendet aldrig iværksættes ¹⁾).

At der ikke er nogen Tilbagesøgningsret, naar et iværksat Ekspropriationsforetagende senere opgives, turde være givet. Saadan Opgivelse kan og vil vel oftest finde Sted mange Aar efter Ekspropriationen. Der kunde i alt Fald kun være Tale om en Tilbagesøgningsret, naar Opgivelsen fandt Sted ret hurtigt; men i Mangel af positive Lovbestemmelser vilde det blive vanskeligt at drage en Grænse. Man kan ogsaa sige, at Ekspropriationsformaalet er sket Fyldest, naar Ekspropriationsforetagendet er iværksat, saa meget mere som heller ikke saadanne Foretagender er Evighedsværk.

At et Ekspropriationsforetagende overhovedet ikke iværksættes vil oftest komme for Dagen forholdsvis snart efter Ekspropriationen ²⁾). Man kunde da forlange, at Ejeren skulde fremsætte sit Krav nogenlunde hurtigt, efter at det havde vist sig, at Foretagendet ikke blev til noget ³⁾).

Nogen grundlovmæssig Nødvendighed for en Tilbagesøgningsret foreligger der dog formentlig ikke selv i disse Tilfælde. At Ekspropriationer kun kan finde Sted, naar Almenvellet kræver det, er en Betingelse, som vedrører Ekspropriationens Foretagelse, og det er uberettiget at slutte, at Ekspropriationen maa gaa tilbage, naar det paa Grund af ændrede Forhold viser sig, at der ikke er noget offentligt Behov for det eksproprierede Ejendomsgode eller dog ikke det først forudsatte Behov. Det

¹⁾ Tilbagesøgningsret anerkendes her af *Vinding Kruse* I S. 247 og i *Juristen* 1944 S. 261—77, samt *E. Reitzel-Nielsen*, U. 1931 B. S. 297—305, jfr. 1932 B. S. 23—30. Anderledes *Illum*, U. 1931 B. S. 345—50, jfr. U. 1932 B. S. 46—48, *Vagn Jensen*, U. 1931 B. S. 350—55, jfr. U. 1932 B. S. 118—19, *O. K. Magnussen*, U. 1909 B. S. 120 f., U. 1931, 447 H. Noten og *Berlin* II S. 415. Spørgsmaalet er ogsaa berørt af *E. Hyllested*, U. 1909 B. S. 51—59 og *H. G. Bechmann* S. 101—03. Om norsk Ret, se *Frede Castberg* i *Tidskrift*, utgivet af *Juridiska Föreningen i Finland* 1939 S. 247—61 og *Schjødt* S. 303—07.

²⁾ Undertiden gaar der dog saa lang Tid mellem Ekspropriationer og Ekspropriationsforetagendets Iværksættelse, at navnlig Ekspropriaterne spørger, om det nogensinde vil ske. Saaledes m. H. t. visse Stianlæg i Medfør af Lov Nr. 595 af 13. November 1940.

³⁾ Jfr. *Fr. Vinding Kruse*, *Juristen* 1944 S. 270.

maa dernæst forekomme meget betænkeligt at indfortolke en Tilbagesøgningsret i Ekspropriationslove, som ikke indeholder noget Holdepunkt herfor. En saadan Tilbagesøgningsret frembyder en Række Problemer, som meget vanskeligt kan løses uden en positiv Ordning: Er det ved Delekspropriation i Tilfælde af Ejerskifte Ekspropriaten eller den ny Ejer, der kan gøre den gældende? Hvilket Beløb skal tilsvares Eksproprianten, den i sin Tid ydede Erstatning med eller uden Renter eller Tingens nuværende Værdi? Er der ogsaa Tilbagesøgningsret, hvis Tingen vel ikke benyttes til det oprindelige, men til et andet af Loven godkendt Ekspropriationsformaal? Under disse Omstændigheder kan det ikke uden positiv Lovhjemmel, som ikke foreligger, antages, at der er Tilbagesøgningsret, undtagen hvis Eksproprianten har angivet et Ekspropriationsformaal, som han ikke virkelig har haft til Hensigt at realisere. I saa Fald maa Ekspropriaten kunne kræve Tingen tilbage mod at lægge Erstatningen fra sig.

I Jernbaneforordningen af 5. Marts 1845 § 20¹⁾ er der indrømmet Ejeren en vis Tilbagekøbsret mod et ved Taksation fastsat Vederlag i Tilfælde af, at en anlagt Jernbane opgives.

Baade Undladelse af at iværksætte Ekspropriationsforetagendet og Opgivelse af det iværksatte Foretagende kan undertiden begrunde en Genoptagelse af Erstatningssagen. Som det nedenfor vil blive omtalt, vil der i Erstatningen ofte ved Delekspropriationer være sket Afkortning for Fordele hidrørende fra Ekspropriationsforetagendet. Hvis dette da ikke kommer til Eksistens, maa der gives Ejeren et Tillæg til Erstatningen, og det samme gælder, hvis det iværksatte Foretagende opgives, inden den forudsatte Fordel er indvundet. Der kan ogsaa være givet Ejeren Erstatning for paaregnet Skade ved Ekspropriationsforetagendet; men det vil næppe i Almindelighed være rimeligt at anerkende en Pligt til Tilbagebetaling af et saadant Erstatningsbeløb.

¹⁾ Jfr. *Frederik V. Petersen* S. 169—81 samt U. 1950. 801, 1939. 735 H., 1867. 470.

C. Fuldstændig Erstatning. Lovbestemmelser om Erstatningen.

Det vigtigste Led i Grundlovens Beskyttelse af Ejendomsretten er Bestemmelsen i § 73, 1. Stk., 2. Pkt. om, at Ekspropriation kun kan finde Sted mod fuldstændig Erstatning. Kravet om Lovhjemmel for Ekspropriation er et skrøbeligt Værn, og Bestemmelsen om, at Ekspropriation kun maa finde Sted, naar Almenvellet kræver det, er uden væsentlig Betydning i Praksis. Heraf følger, at hvis Bestemmelsen om, at der skal ydes fuldstændig Erstatning, antages ikke at lægge et effektivt Baand paa Lovgivningsmagten, er hele Grundlovens Ejendomsbeskyttelse uden væsentlig Betydning.

1. *Lovbestemmelser om Ekspropriationserstatning.* Grundlovens Erstatningsbestemmelse er umiddelbart anvendelig uden nogen supplerende Lovbestemmelser. Det er end ikke strengt nødvendigt, at der gives Bestemmelser om, hvilke Myndigheder der skal fastsætte Erstatningen, og hvilken Fremgangsmaade, som herved skal følges. Opgaven maatte, naar der ikke kunde opnaas Enighed om Erstatningen, hvis ingen anden Ordning var truffet, umiddelbart tilfalde Domstolene.

Ekspropriationslove indeholder imidlertid næsten altid Bestemmelser om Erstatningen og om de Myndigheder, som skal fastsætte Erstatningen. (Vurderings- el. Taksationskommissioner, Udmeldelse af Personer, som i det enkelte Tilfælde skal fastsætte Erstatningen osv.).

Hvis en Lov indeholder den endelige, konkrete Ekspropriationsbeslutning, kan det tænkes, at den samtidig fastsætter Erstatningen. Saadanne af Lovgivningsmagten foretagne, konkrete Erstatningsfastsættelser forekommer imidlertid ikke i Praksis, idet Lovbestemmelser om Ekspropriationserstatning altid er af generel Karakter.

Undertiden er Bestemmelserne i den Forstand udtømmende, at Erstatningsfastsættelsen i det enkelte Ekspropriationstilfælde kan ske ved simpel Retsanvendelse, uden nogen egentlig Vurdering af Tabet, t. Eks. hvis Erstatningen for Kornvarer efter Loven skal være et vist Beløb pr. 100 kg, maaske svarende til en gældende Maksimalpris, eller en Grundbyrde skal afløses ved en Kapitalisering, som blot er en Udregning, jfr. Lov om Afløsning af Grundbyrder Nr. 505 af 28. September 1918 § 1, 1. Stk. og § 3.

En saadan Erstatningsnormering er dog oftest udelukket, fordi Ekspropriationer hyppigst er individuelle Ejendomsindgreb, der medfører individuelle Tab, som Ejeren i H. t. Grl. § 73 har Krav paa at faa dækket.

De fleste Lovbestemmelser om Ekspropriationserstatning normerer kun Erstatningen i visse Henseender, idet det enkelte Erstatningsbeløb maa fastsættes paa Grundlag af det individuelle Tab, saaledes navnlig ved Ekspropriation af fast Ejendom. Ofte angiver Loven kun visse Hensyn, som skal tages ved den konkrete Erstatningsfastsættelse, idet det er overladt til Vurderingsmyndighederne, hvilken Vægt der skal tillægges saadanne Hensyn. Som Eksempler paa den Slags Erstatningsbestemmelser kan nævnes Jernbaneforordningen af 5. Marts 1845 §§ 11 og 12, Kirkegaardforordningen af 23. April 1845 § 4, Københavns Bygge-lov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 42, 1. og 2. Stk.

Det forekommer, at en Lov, som ikke direkte normerer Ekspropriationserstatninger, har til Formaal indirekte at paavirke Erstatningerne. En saadan indirekte lovmæssig Indvirkning paa Ekspropriationserstatninger kan ligesaa vel som en direkte Normering være uforenelig med Grundloven. Hvis der ved Lov sættes Maksimalpriser paa nogle Partier af en Vare, som ellers kunde sælges til fri Priser, fordi Partierne tænkes eksproprieret, er en saadan Maksimalpris uden retlig Betydning for den senere Erstatningsfastsættelse. Fastsættes der ved Lov Begrænsninger i Produktion og Omsætning af stærke Drikke, fordi der tænkes indført Statsmonopol paa saadan Produktion og Omsætning, er Begrænsningerne uden Betydning for Størrelsen af de Erstatninger, som skal udredes, naar Monopolet derefter indføres¹⁾.

2. *Erstatningsbestemmelsernes Forhold til Grundloven.* Hvor ubestemt end den Maalestok er, som indeholdes i Grundlovens Bestemmelse om, at der skal gives fuldstændig Erstatning, kan det forekomme, at en Lovbestemmelse om Erstatningen er uforenelig med Grundloven.

Saadan Uoverensstemmelse med Grundloven foreligger kun, naar Lovbestemmelser giver Ejeren mindre end fuldstændig Erstatning, ikke naar de giver ham mere; thi Grundlovens

¹⁾ Om Saneringslovens Betydning for Fastsættelse af Ekspropriationserstatninger, se min Afhandling U. 1943 B. S. 169—83, jfr. U. 1946. 82 H. og V. L. T. 1945. 170.

Mening er kun at beskytte Ejeren, ikke tillige Eksproprian-ten.

Klart uforenelig med Grundloven vil Erstatningsbestemmelsen være, hvis den nægter Ejeren Erstatning eller kun fastsætter Erstatning for t. Eks. Halvdelen eller Trefjerdedelen af Tabet. Men ogsaa om Loven ikke saaledes formelt klart er uforenelig med Grundloven, kan den normere Erstatningen paa en Maade, som ikke fører til fuldstændig Erstatning, t. Eks. hvis det bestemmes, at Erstatningen kun skal svare til den eksproprierede Tings Omsætningsværdi. Det er Lovbestemmelser vedrørende Erstatningen, som i Praksis har givet Anledning til de alvorligste retlige Konflikter i Ekspropriationssager.

I mange Tilfælde maa Lovbestemmelser, som kan synes at føre til en ikke fuldstændig Ekspropriationserstatning, eller til, at der slet ikke skal betales Erstatning, fortolkes, saa de kommer i Overensstemmelse med Grundloven¹⁾. Naar der t. Eks. i H. t. Københavns Byggelov Nr. 148 af 29. Marts 1939 § 42, 2. Stk. g) skal tages Hensyn til, om de af Ejendommen gaaende Lejeindtægter staar i rimeligt Forhold til det lejedes Brugsværdi, kan dette betyde, enten at der ved Taksationen efter Omstændighederne slet og ret skal kunne regnes med en Lejeindtægt, som er lavere end den, der lovligt oppebæres, eller at der skal tages Hensyn til, at en i Forhold til Brugsværdien urimelig Leje muligvis ikke kan opretholdes i Fremtiden. Da kun den sidstnævnte Forstaaelse er stemmende med Grundloven²⁾, maa den foretrækkes for den førstnævnte.

Men det er ingenlunde altid, at der ad Fortolkningens Vej kan tilvejebringes Overensstemmelse mellem Lov og Grundlov. Naar t. Eks. ifølge Lov om Fæstegodsets Overgang til Selveje Nr. 373 af 30. Juni 1919 § 7, 8. Stk. Værdien af Jagtretten ikke skal tages i Betragtning ved Fastsættelsen af Købesummen (Erstatningen), var dette uforeneligt med Grundloven³⁾; men Bestemmelsen kan ikke bortfortolkes.

Hvis Uoverensstemmelsen vedrører en Erstatningsbestemmel-

¹⁾ Se vedr. Byplanlov Nr. 181 af 29. April 1938 § 15 *Illum* S. 37 og *Ernst Andersen* U. 1945 B. S. 54. Jfr. U. 1908. 29 H., 1893. 753 H. og 1890. 921.

²⁾ Jfr. min Afhandling U. 1943 B. S. 179 f.

³⁾ Jfr. Den danske Rigsdag V. S. 548 ff.

se, som er ældre end Grundloven, maa Erstatningsbestemmelsen anses for ændret ved Grundloven ¹⁾). Naar t. Eks. Erstatningen til Forpagtere ifølge Fr. om Jords Afstaaelse til Kirkegaardes Udvidelse af 23. April 1845 § 8 er sat til en vis Rente af Vurderingssummen for den afstaaede Jord, vil dette ikke altid give dem den fuldstændige Erstatning, de efter Grundloven har Krav paa, og naar ifølge Jernbaneforordningen af 5. Marts 1845 § 17 Erstatningen til Forpagteren skal udgøre en Del af den for Ejeren fastsatte Erstatning og fragaa i denne, er dette en Ordning, som ikke i alle Tilfælde vil give dem begge fuldstændig Erstatning ²⁾).

M. H. t. Love, som er yngre end Grundloven, faar dennes Bestemmelse om, at der skal ydes Ejeren fuldstændig Erstatning, naturligvis den Betydning, at Lovgivningsmagten skal afholde sig fra at give hermed uforenelige Erstatningsbestemmelser. Det maa dernæst antages, at Erstatningsbestemmelser, som er uforenelige med Grundloven, principielt er ugyldige, idet de maa tilsidesættes af Domstolene. Det vanskelige Spørgsmaal er, om og i bekræftende Fald i hvilket Omfang det er foreneligt med Grundloven, at Lovgivningsmagten giver en nærmere Bestemmelse af, hvad der skal forstaas ved fuldstændig Erstatning.

At Loven frit kan normere den Erstatning, som undertiden ydes i Anledning af en Ekspropriation, uden at Erstatning kan anses for grundlovmæssigt nødvendig, er en Selvfølge. Hvis t. Eks. det Foretagende, hvortil der sker Ekspropriation af et Areal, i Tilfælde af Delekspropriation medfører en Værdiforringelse af Restejendommen, gives der i Praxis Erstatning for saadant Tab; men da dette formentlig ikke er nødvendigt i H. t. Grundloven ³⁾, kan Lovgivningsmagten frit give Regler om saadanne Erstatninger.

Vanskeligheden opstaar, naar en Lov normerer den egentlige Ekspropriationserstatning. Landsrettens Dom U.1920.17 vedr.

¹⁾ Det samme gælder, hvis der ifølge saadanne ældre Bestemmelser slet ikke skal betales Erstatning, jfr. m. H. t. Vejforordningen af 13. December 1793 § 16 *Troels G. Jørgensen* S. 50 ff., *Illum* S. 29, *Ernst Andersen*, *Sædvane* S. 57 ff., *Magnussen* S. 146 f., *Hedeberg* U. 1927 B. S. 215 Note 12.

²⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen* S. 214, 222, 224, 226, 230.

³⁾ Jfr. *Troels G. Jørgensen* S. 165—85. Anderledes *Poul Meyer*, *Ekspropriation* S. 56 ff.

Lov om Afløsning af Grundbyrder Nr. 505 af 28. September 1918 vil tillægge Lovgivningsmagten en meget vidtgaende Beføjelse i saa Henseende. Det hedder i Dommen, at »Lovgivningsmagten (vil) have det i sin Haand at bestemme, hvorledes den »fuldstændige Erstatning« skal ydes«, idet Lovgivningsmagtens Stilling her antages at være den samme som overfor Grundlovens Bestemmelse om, at Ekspropriationer kun kan foretages, naar de kræves af Almenvellet. Denne noget dristige Begrundelse er ikke gentaget eller tiltraadt i U.1921.168 H., som blot udtaler, at de afgiftsberettigede efter Loven, hvis Gyldighed »er afhængig af, om Reglerne i Grundlovens § 80, 1. Stk. er iagttaget«, maa antages at faa fuld Erstatning¹⁾. Uforenelig med Grundloven var efter min Opfattelse Lov om Fæstegodsets Overgang til Selveje Nr. 373 af 30. Juni 1919. Ejendommens Værdi kunde ifølge Loven som Regel ikke sættes højere end Ejendomsskylden, og der var andre Bestemmelser i Loven, som ikke var forenelige med Grundlovens Krav om fuldstændig Erstatning. U.1921.644 H. godkendte midlertid Loven²⁾. Ifølge Byplanlov Nr. 181 af 29. April 1938 § 13, 2. Stk. skal Erstatningen ansættes efter den af Ejendommen hidtil gjorte Brug, en Bestemmelse, som i visse Tilfælde ikke er forenelig med Grundloven, t. Eks. naar et Gartneriareal er byggemodent og kan sælges til Bebyggelse.

Efter de foreliggende Domme maa det antages, at Domstolene vil anerkende en vis Beføjelse for Lovgivningsmagten til at give en nærmere Bestemmelse af Ekspropriationserstatningen indenfor den ubestemte Begrænsning, som følger af, at Erstatningen skal være fuldstændig³⁾. Hvor langt Lovgivningsmagten kan gaa i Retning af at begrænse Erstatningen, vil komme til at bero paa, i hvilken Grad Domstolene vil vise sig svage under Prøvelsen af Loves Overensstemmelse med Grundloven, jfr. U.1921.644 H.

Lovgivningsmagtens Frihed er formentlig mere indskrænket ved de typiske Ekspropriationer end ved Ejendomsindgreb, der fjerner sig fra disse og maaske ligger paa Grænsen af de Indgreb,

¹⁾ I U. 1927. 1060 var det en Afgiftsyder, som paastod, at Lov Nr. 95 af 29. Marts 1924 var grundlovstridig.

²⁾ Se nærmere Den danske Rigsdag V. S. 548 ff.

³⁾ *Troels G. Jørgensen* S. 113 taler om »de forskellige Muligheder ... mellem hvilke Lovgivningen ... er indskrænket til at vælge«.

der ikke kan anses for Ekspropriation. Man har endog været inde paa den Tanke, at en delvis Godtgørelse i visse Tilfælde af Ekspropriation kan fyldestgøre Grundlovens Krav om fuldstændig Erstatning, nemlig naar Indgrebet til en vis Grad kan ske uden Erstatning¹⁾. Denne Opfattelse vil være egnet til at undergrave Grundlovens Erstatningsbestemmelse. Det turde i hvert Fald være udelukket ved Lov at fastsætte en Afkortning i Ekspropriationserstatninger med et Beløb svarende til den Værdiforringelse, Lovgivningsmagten uden Erstatning vilde kunne paaføre Ejendomsgodet i Kraft af sin Adgang til at fastsætte erstatningsfri Begrænsninger for Ejendomsretten. En Lov kan t. Eks. fastsætte vidtgaaende Begrænsninger i Skovejeres Adgang til at hugge i Skoven og sætte Maksimalpriser paa Skoveffekter. Sker det, kan Bestemmelserne faa stor Betydning for Erstatningsspørgsmaalet i det Tilfælde, at et Skovareal eksproprieres. Men saalænge det ikke er sket, kan Ekspropriationserstatninger ikke nedsættes med et Beløb, som svarer til den Nedgang, Bestemmelser som de nævnte vilde kunne medføre. Det tilsvarende maa formentlig gælde om Raadighedsindskrænkninger, som kan indføres i H. t. en allerede gældende Lov. Antages det, at der i en Naturfredningslov er Hjemmel til uden Erstatning at frede naturskønne rene Landbrugsarealer mod Bebyggelse, uagtet en saadan Fredning vil medføre en vis Værdiforringelse, kan man ikke, saalænge Fredning ikke er sket, fradrage en saadan Værdiforringelse i en Ekspropriationserstatning.

¹⁾ Jfr. *Illum* S. 61 f., *Knoph*, *Rettslige standarder*, 1939, S. 113 ff. Rigtigt er det, at Grænsen mellem Ekspropriation og andre Indgreb i Ejendomsretten er flydende, og at det derfor er noget utilfredsstillende, at Erstatningspligten er et Enten-eller, bortset fra, at Loven kan give hel eller delvis Erstatning udenfor Ekspropriationstilfælde. Men hele den retlige Ordning frembyder nu engang saadanne bratte Overgange. Om et almindeligt Erstatningskrav paa 100.000 Kr. anerkendes eller ej, kan komme an paa en haarfin Forskel.

V. DOMSTOLENES KOMPETENCE VED EKSPROPRIATIONER

Grl. § 73, 3. Stk. er saalydende:

»Ethvert Spørgsmaal om Ekspropriationsaktens Lovlighed og Erstatningens Størrelse kan indbringes for Domstolene. Prøvelsen af Erstatningens Størrelse kan ved Lov henlægges til Domstole oprettet i dette Øjemed.«

Disse Bestemmelser blev optaget i Grundloven efter Ønske fra Venstre og Det konservative Folkeparti. Ligesom der i 1915, da den privilegerede Valgret til Landstinget afskaffedes, blev stillet Krav om en yderligere Sikring af Ejendomsretten gennem de Be-

stemmelser, der nu med en mindre Ændring findes i Grl. 1953 § 73. 2. Stk., har Ønsket om Indførelse af de ovenfor citerede Bestemmelser i politisk Henseende Forbindelse med Landstingets Afskaffelse i 1953¹⁾).

Bestemmelserne, som blev aktuelt gældende Ret ved Grundlovens Ikrafttræden, omfatter formentlig ikke Erstatningsfastsættelser, som har fundet Sted før dette Tidspunkt²⁾). Der bør ved Lov fastsættes en Frist for Sagernes Indbringelse for Domstolene, maaske ogsaa gives nogle Bestemmelser om Domstolsbehandling af Sager vedr. Ekspropriationserstatninger.

1. Af mindst Betydning er Bestemmelsen, f. s. v. den gaar ud paa, at ethvert Spørgsmaal om *Ekspropriationsaktens Lovlighed* kan indbringes for Domstolene. Dette gjaldt nemlig ogsaa tidligere i Kraft af Domstolenes Beføjelse til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser³⁾, jfr. Grl. 1915 og 1920 § 70, Grl. 1953 § 63.

Under Forfatningskommissionens Forhandlinger om Bestemmelsens Formulering blev det først foreslaaede Udtryk: »Ekspropriationens Lovlighed« erstattet med »Ekspropriationsaktens Lovlighed«. Grunden hertil var en af Socialdemokrater og Radikale næret Frygt for, at det førstnævnte Udtryk kunde tages til Indtægt for den Opfattelse, at Domstolene kunde paakende Spørgsmaalet om Ekspropriationslovens Overensstemmelse med Grundloven, maaske endog underkende Loven med den Begrundelse, at Ekspropriationen ikke var udkrævet af Almenvellet⁴⁾).

Naar der tales om Ekspropriationsakten, betyder det ikke, at Domstolene kun er kompetente m. H. t. den konkrete Ekspropriationsbeslutning. Hvis der mellem denne og Loven er indskudt en generel, administrativt fastsat Ekspropriationshjemmel, er det

¹⁾ Ogsaa under Grundlovsforhandlingerne i 1938—39 spillede Ejendomsparagraffen en stor Rolle, jfr. U. 1938 B. S. 262—67 og 1939 B. S. 109—13.

²⁾ Dette er antaget af Østre Landsret i en Dom af 4. Februar 1954. Dommen er under Paaanke.

³⁾ Se U. 1948. 445 H., 1946. 442, 1944. 329, jfr. 1947. 467 H., 1943. 126, 858, 1941. 376, 1939. 177, 180, 1937. 103, 1935. 1040 H., 1913. 457 H., 1912. 258 H., 1900. 569 H., 1890. 630 H., 1883. 895 H., 1873. 910.

⁴⁾ De to Udtryk betyder ganske det samme. Ingen af dem kunde siges at vedrøre Spørgsmaalet om Domstolenes Prøvelsesret overfor Love, jfr. iøvrigt Betænkning S. 40.

givet, at Domstolene ligesom tidligere kan prøve, om denne har fornøden Lovhjemmel, og om den har et lovstridigt eller for generelt Indhold, jfr. ovenfor S. 749.

Medens det nu som før maa antages, at der ved Lov kan gøres Undtagelser fra Domstolenes almindelige Adgang til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, jfr. Grl. § 63, kan der ikke gøres saadanne Undtagelser fra den her omhandlede Domstolskompetence¹⁾. Dette betyder ikke blot, at udtrykkelige Undtagelsesbestemmelser er udelukket, men tillige, at Domstolene ikke i vage, elastiske Ekspropriationsbestemmelser²⁾ kan indfortolke et Forbehold om, at Domstolsprøvelsen ikke skal være udtømmende, jfr. ovenfor S. 618 f. om Grl. § 71, 6. Stk. Hvis t. Eks. en Ekspropriationslov indeholder en Bestemmelse om, at der til et Ekspropriationsformaal kan eksproprieres »de fornødne Arealer«, kan Domstolene principielt ikke undslaa sig for en udtømmende Prøvelse af, om de af en Ekspropriationsbeslutning omfattede Arealer kan anses for »fornødne«. Noget andet er, at Domstolene i Praxis ofte vil være utilbøjelige til at underkende den særlige Sagkundskab, som staar bag ved Ekspropriationsbeslutningen.

2. Af større Betydning er Bestemmelsen i Grl. § 73, 3. Stk., f. s. v. den gaar ud paa, at ethvert Spørgsmaal om *Erstatningens Størrelse* kan indbringes for Domstolene.

Man kan mene, at det samme maatte være Tilfældet før Grl. 1953, fordi Grundlovsbestemmelsen om, at Ekspropriation kun kan ske mod fuldstændig Erstatning, sætter en Grænse for Øvrighedsmyndigheden, og Domstolenes Adgang til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser hverken udtrykkeligt eller stiltiende kan udelukkes, naar disse Grænser udgøres af Bestemmelser i Grundloven. I Praxis var det dog antaget, at Domstolene ikke havde fuld Prøvelsesret. Domstolene ansaa udfra en formentlig urigtig Opfattelse af Begrebet administrativt Skøn selve Erstatningsudmaalingen for en skønsmæssig Afgørelse, som ikke kunde efterprøves af Domstolene, der

¹⁾ Jfr. Betænkning S. 40. I Praxis før Grl. 1953 er Domstolskompetencen ikke ved Lov blevet udelukket m. H. t. Ekspropriationsbeslutninger.

²⁾ U. 1946. 442 paakender Spørgsmaalet, om Afstaaelsen var krævet af Almenvellet.

alene kunde paakende de »juridiske« Elementer i Erstatningsfastsættelsen. At Erstatningsfastsættelsen ved Lov var henlagt til særlige Vurderingskommissioner, antoges vistnok ogsaa at indeholde en Forudsætning om, at Domstolene i et vist Omfang var inkompetente, hvorved man altsaa oversaa eller underkendte den ovenfor anførte Betragtning, at en Lov ikke kan gøre Domstolene inkompetente m. H. t. Overholdelse af Grundlovsbestemmelser¹⁾. En Redegørelse for den Stilling, Domstolene indtog m. H. t. Efterprøvelse af Erstatningsfastsættelser²⁾, er nu uden praktisk Betydning.

Gr. § 73, 3. Stk. betyder ikke, at Erstatningsfastsættelsen umiddelbart er et Domstolsanliggende. Bestemmelsen forudsætter nærmest, at der som tidligere er Taksationskommissioner, som i første Omgang fastsætter Erstatningen. Men Grundloven er ikke til Hinder for en Ordning, som henlægger Erstatningsfastsættelsen til Domstolenes umiddelbare Afgørelse, hvilket dog vilde være aldeles upraktisk.

Oftest vil det formentlig være den erstatningsberettigede, som indbringer Erstatningsfastsættelsen for Domstolene; men ogsaa den erstatningsforpligtede kan gøre det. Da Grundlovsbestemmelsen imidlertid maa opfattes som en Beskyttelse for den erstatningsberettigede, er der intet til Hinder for, at Lovgivningsmagten afskærer den erstatningsforpligtede fra at gaa til Domstolene eller opstiller særlige Begrænsninger i saa Henseende.

Naar Domstolene tidligere har underkendt Erstatningsfastsættelser, har de ikke, maaske med en enkelt Undtagelse, selv fastsat et Erstatningsbeløb. Dette, som var en Følge af deres ovenfor nævnte Opfattelse af deres Kompetence, var en utilfredsstillende Ordning. Selv om Domstolene begrænsede sig til en Prøvelse af de saakaldte »Vurderingsforudsætninger«, vilde selve Spørgsmaalet om Erstatningens Størrelse ofte blive belyst under Retssagen, idet Parterne naturligvis regnede med, at Domstolene vilde være mere tilbøjelige til at underkende Erstatningsfastsættelsen, hvis de mente, at Erstatningen var utilstrækkelig, end i modsat Fald. Naar da Erstatningsspørgsmaalet fore-

¹⁾ Jfr. U. 1938 B. S. 264 f., Forvaltningsretten S. 580, *Troels G. Jørgensen* i Festskrift for Vinding Kruse S. 207—32.

²⁾ Jfr. *Poul Meyer*, Ekspropriation S. 128—40, *Troels G. Jørgensen*, U. 1926 B. S. 149—62, *N. J. Gorrissen*, U. 1947 B. S. 265—69.

laa fuldt belyst, var det noget urimeligt, at Domstolene ikke selv fastsatte Erstatningsbeløbet, saa meget mere som der ikke var nogen Sikkerhed for, at Vurderingskommissionen, naar den skulde træffe en ny Erstatningsafgørelse, fuldtud respekterede den i Dommen tilkendegivne Opfattelse¹⁾.

Efter Grl. § 73, 3. Stk. 1. Pkt. er det givet, at Domstolene selv kan og skal fastsætte den Erstatning, som de finder rigtig. Sagen kan dog hjemvises til ny Behandling af Vurderingskommissionen, hvis der foreligger formelle Mangler ved Afgørelsen, t. Eks. speciel Inhabilitet eller Unladelse af at lade Parterne komme til Orde; men Kommissionens ny Afgørelse kan saa indbringes for Domstolene. Ogsaa om saadanne Spørgsmaal vil der kunne fastsættes nærmere Regler ved Lov, dog at Domstolene stedse maa have det sidste Ord i Sagen.

3. Den ovenfor under 1 og 2 omhandlede Domstolsprøvelse henhører under de almindelige Domstole. Sagerne er formentlig uanset Søgsmalsgenstandens Værdi Landsretssager, jfr. Rpl. § 225, idet Søgsmalsgenstanden ikke kan anses for at angaa private Formuerettigheder²⁾. Det er ogsaa bedst, at den omhandlede Prøvelse, som jo angaar offentlige Myndigheders Afgørelser, finder Sted ved Landsretten med Appel til Højesteret.

I Grl. § 73, 3. Stk. 2. Pkt. bestemmes det imidlertid, at Prøvelsen af *Erstatningens Størrelse* ved Lov kan henlægges til *Domstole oprettet i dette Øjemed*.

Denne Bestemmelse blev optaget i Grundloven, fordi man i Forfatningskommissionen mente, at der til Fastsættelse af Ekspropriationserstatninger ofte udkræves en særlig Sagkundskab, som ikke er repræsenteret i de almindelige Domstole. Disse er jo imidlertid ikke afskaaret fra at drage Nytte af en saadan Sagkundskab, være sig ved Optagelse af Syn og Skøn i H. t. Retsplejelovens Regler³⁾ eller gennem sagkyndiges Erklæringer, som maatte blive fremskaffet af Parterne. Efter Praksis kan Retten iøvrigt ogsaa foretage Besigtigelse paa Aastedet, uanset at Rpl.

¹⁾ Jfr. *N. J. Gorrissen*, U. 1947 B. S. 268 f. om Omtaksationen efter U. 1947. 721. H.

²⁾ Se dog U. 1935. 120. Ifølge Lovb. Nr. 129 af 13. April 1954 § 14, 6. Stk. er Kompetencen hos Landsretten.

³⁾ Se derimod U. 1922. 377 og 1929. 437 om Skønsmænd, som selvstændigt skulde fastsætte en Ekspropriationserstatning.

§ 742, 2. og 3. Stk. kun angaar Straffesager og § 201 kun Besigtigelse i Forbindelse med Syn og Skøn. Men det antoges i Forfatningskommissionen, at det maaske vilde være en Fordel, at den særlige Sagkundskab og Erfaring, som ofte er af Betydning ved Erstatningsfastsættelsen, navnlig naar der er Tale om Ekspropriation af Bygninger og andre Anlæg, er repræsenteret i den Domstol, som afgør Sagen.

M. H. t. de Krav, de omhandlede Specialdomstole efter Grundlovsbestemmelsens Forudsætninger maa fyldestgøre, henvises til det ovenfor S. 615 f. anførte vedr. Udtrykket »anden dømmende Myndighed« i Grl. § 71, 6. Stk. Det er ikke nogen grundlovmæssig Nødvendighed, at Specialdomstolene kun befatter sig med Fastsættelse af Ekspropriationserstatninger; men skal de, som det er forudsat, være Domstole, der har den særlige Sagkundskab og Erfaring, som er af Betydning ved Fastsættelsen af Ekspropriationserstatninger, maa deres Hovedopgave nødvendigvis være saadanne Erstatningsfastsættelser. Det vil navnlig ikke være praktisk at henlægge Sagerne under de Forvaltningsdomstole med generelt bestemt Kompetence, som maatte blive oprettet i H. t. Grl. § 63, 2. Stk. Utilraadeligt, omend ikke grundlovmæssig udelukket, vil det ogsaa være at lade deres Afgørelser være undergivet Appel til en almindelig Domstol.

NOGLE FORKORTELSER

- Abitz*: E. A. Abitz, Vejenes Retsforhold. 1950.
- Adamovich*: Ludwig Adamovich, Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts. Wien 1947.
- Alibert*: Raphaël Alibert, Le contrôle juridictionnel de l'administration. Paris 1926.
- Andenæs*: Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge. Oslo 1948.
- Ernst Andersen*: Ernst Andersen, Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen. 1940.
- Ernst Andersen, Sædvane*: Ernst Andersen, Forfatning og Sædvane. 1947.
- Anschütz*: Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Berlin 1933.
- Anson*: William R. Anson, The Law and Custom of the Constitution. I 1922, II 1. og 2. 1935. Oxford.
- Aschehoug*: T. H. Aschehoug, Norges nuværende Statsforfatning. I 1891, II 1892, III 1893. Christiania.
- Barfod*: A. Barfod, Håndbog i lovgivningen om den danske folkeskole. 1950.
- Barthélemy*: Joseph Barthélemy, Précis de droit constitutionnel. Paris 1932.
- Berlin*: Knud Berlin, Den danske Statsforfatningsret. I 1937, delvis 1943, II 1939.
- Berlin, Forbundsloven*: Knud Berlin, Den dansk-islandske Forbundslov. 1938.
- Berlin, Opløsningsretten*: Knud Berlin, Opløsningsretten overfor lovgivende Forsamlinger. 1906.
- Betænkning*: Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946. 1953.
- Betænkning 1938*: Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1937. 1938.
- Bjarne*: Hans Bjarne, Om Finansforvaltningen i Staten. 1934.
- Björksten*: S. R. Björksten, Statsrådet i Finland från konstitutionell Synpunkt. Helsingfors 1929.
- Brusewitz*: Axel Brusewitz, Nordiska utrikesnämder. Uppsala 1933.
- Castberg*: Frede Castberg, Norges statsforfatning I—II. Oslo 1947.
- Cohn*: G. og N. Cohn, Juridisk Tidsskrift 1915 S. 388—412, 465—72, 541—66.

- Den danske Rigsdag*: Den danske rigsdag 1849—1949. Udgivet af statsministeriet og rigsdagens præsidium. I 1949, II 1951, III 1950, IV 1949, V 1953, VI 1953.
- Dicey*: A. V. Dicey, *Law of the Constitution*. London 1924.
- Esmein*: A. Esmein, *Droit constitutionnel français et comparé*. Septième édition revue par Henry Nézard I—II. Paris 1921.
- F. F.*: Folketingets Forretningsorden.
- F. T.*: Förvaltningsrättslig tidskrift.
- Fahlbeck*: Erik Fahlbeck, *Tryckfrihetsrätt*. Stockholm 1951.
- Fleiner*: Fritz Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen 1928.
- Fmin*. Finansministeriet.
- Forvaltningsretten*: Poul Andersen, *Dansk Forvaltningsret*. 1946.
- Ftid.*: Folketingstidende.
- Ftid.A.*: Folketingstidende Tillæg A.
- Ftid.B.*: Folketingstidende Tillæg B.
- Giraud*: Emile Giraud, *Le Pouvoir exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique*. Paris 1938.
- Glædemark*: H. J. H. Glædemark, *Kirkeforfatningsspørgsmaalet i Danmark*. 1948.
- Goos*: C. Goos, *Den danske Strafferets specielle Del I—III*. 1895—96.
- Goos-Hansen*: C. Goos und H. Hansen, *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*. 1913 (i *Handbuch des öffentlichen Rechts*).
- H.*: Højesteretsdom.
- Haag-Dommen*: Haag-Dommen af 5. April 1933 om Østgrønlands Retsstilling. Udgivet paa Dansk ved Udenrigsministeriets Foranstaltning. 1933.
- Haarløv*: Tyge Haarløv, *Administrativ Frihedsberøvelse*. 1948.
- Hammarskjöld*: Hj. L. Hammarskjöld, om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Stockholm 1907.
- Herlitz, Finansmakt*: Nils Herlitz, *Riksdagens Finansmakt*. Stockholm 1934 (Sveriges Riksdag XII).
- Herlitz, Grunder*: Nils Herlitz, *Svenska Statsrättens Grunder*. Stockholm 1948.
- Herlitz, Plikter*: Nils Herlitz, *Förvaltningsrättsliga plikter*. Stockholm 1949.
- Herlitz, Statsskicket*: Nils Herlitz, *Grunddragen av det svenska statskicketets historia*. Stockholm 1952.
- Himmelstrup*: Jens Himmelstrup, *Den provisoriske Lovgivning i Danmark*. 1948.
- Himmelstrup og Møller*: Jens Himmelstrup og Jens Møller, *Danske Forfatningslove og Forfatningsudkast*. 1932.
- Holck*: Carl Georg Holck, *Den danske Statsforfatningsret*. Ved C. Goos og J. Nellesmann. 1869.
- Hurwitz*: Stephan Hurwitz, *Den danske Strafferetspleje*. 1949.
- Hurwitz, Kriminalret*: Stephan Hurwitz, *Den danske Kriminalret*. Almindelig Del. 1952.

- Illum*: Knud Illum, *Servitutter*. 1943.
- Indmin.*: Indenrigsministeriet.
- G. Jellinek*: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1920.
- Jellinek, Gesetz*: Georg Jellinek, *Gesetz und Verordnung*. Tübingen 1929.
- Hans Jensen*: Hans Jensen, *De danske Stænderforsamlingers Historie*. I 1931, II 1934.
- J. T.*: *Juridisk Tidsskrift* 1915—36.
- Jèze, Budget*: Gaston Jèze, *Traité de Science des Finances Le Budget*. Paris 1910.
- Jèze, Finances*: Gaston Jèze, *Science des finances et de la législation financière*. Paris 1922.
- Jèze*: Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif I—III*. Troisième édition. Paris 1925—30.
- Jmin*: Justitsministeriet.
- Harald Jørgensen*: Harald Jørgensen, *Trykkefrihedsspørgsmaalet i Danmark 1799—1848*. 1944.
- Troels G. Jørgensen*: Troels G. Jørgensen, *Erstatning for Ejendomsafstaaelse*. 1905.
- Troels G. Jørgensen, Bidrag*: Troels G. Jørgensen, *Bidrag til Højesterets Historie*. 1939.
- K.*: Kirkeministeriet.
- K. og Umin.*: Kirke- og Undervisningsministeriet.
- Keith*: A. Berriedale Keith, *Constitutional Law*. London 1946.
- Kelsen*: Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925.
- Krabbe*: *Borgerlig Straffelov*. Udgivet med Kommentarer af Oluf H. Krabbe under Medvirkning af Carl Rosting. 1947.
- Krabbe, Presseret*: Oluf H. Krabbe, *Presseret*. 1939.
- Vinding Kruse*: Fr. Vinding Kruse, *Ejendomsretten I—III*. 1951. (III ved W. E. von Eyben).
- Købstf. T.*: *Købstadforeningens Tidsskrift*.
- L. B. 1919*: Lønningskommissionen af 1917. Betænkning 1—4. 1919.
- L. F.*: Landstingets Forretningsorden.
- Laferrière*: Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*. Paris 1947.
- Egon Larsen*: Egon Larsen, *Tvungen Ejendomsafstaaelse*. 1940.
- J. E. Larsen*: J. E. Larsen, *Samlede Skrifter I—IV*, 1857—61.
- Laufenburger*: Henry Laufenburger, *Finances comparées*. Paris 1947.
- Magnussen*: O. K. Magnussen, *Naboretlige Studier*. 1950.
- Malmgren*: Robert Malmgren, *Sveriges författning*. I Stockholm 1945 og 1948, II Stockholm 1941 og 1952. Delvis ved Nils Nilsson-Stjernquist.
- Malmgren, Kommentar*: *Sveriges Grundlager och tillhörande författningar*. Med förklarings utgivna av Robert Malmgren. Stockholm 1942.
- Matzen*: H. Matzen, *Den danske Statsforfatningsret*. I 1910, II 1908, III 1909.
- Matzen og Timm*: Henning Matzen og Johannes Timm, *Haandbog i den danske Kirkeret*. 1891.
- Otto Mayer*: Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht I—II*. München. Leipzig. 1924.

- Poul Meyer*: Poul Meyer, Centraladministrationens adgang til udstedelse af retsanordninger. (I Centraladministrationen 1848—1948).
- Poul Meyer, Ekspropriation*: Poul Meyer, Erstatningsfastsættelse ved Ekspropriation. 1943.
- Poul Meyer, Foreningsret*: Poul Meyer, Dansk Foreningsret, 1950.
- Ministers' Powers*: Committee on Ministers' Powers. Report. London 1932.
- Min. Tid.*: Ministerialtidende.
- Morgenstjerne*: Bredo Morgenstjerne, Lærebok i den norske statsforfatningsret. I 1926, II 1927. Oslo.
- N. a. T.*: Nordisk administrativt Tidsskrift.
- Neergaard*: N. Neergaard, Under Junigrundloven. I 1892, II 1 og 2 1916.
- Nipperday*: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, herausgegeben von Hans Carl Nipperday I—III. Berlin. Mannheim 1929—30.
- Nordiska mötet*: Föredrag hållna vid nordiska mötet för statsrätt och statskunskap i Stockholm 3.—6. September 1930. Statsvetenskaplig Tidsskrift 1930.
- C. V. Nyholm*: C. V. Nyholm, Ministeransvarlighed i det konstitutionelle Kongedømme. Tidsskrift for Retsvidenskab 1895 S. 325—423.
- Næringsretten*: Poul Andersen, Næringsretten i Hovedtræk. 1944.
- O. F.*: Lovbekendtgørelse om offentlig Forsorg Nr. 475 af 31. August 1946.
- Ogg and Ray*: Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, Introduction to American Government. New-York. London. 1942.
- Albert Olsen*: Albert Olsen, Studier over den danske Finanslov 1850—1864. 1930.
- O. V. G.*: Entscheidungen des Preussischen Oberverwaltungsgerichts.
- Frederik V. Petersen*: Frederik V. Petersen, Om Jernbane- og Sporvejskoncessioner. 1915.
- Prélot*: Marcel Prélot, Précis de droit constitutionnel. Paris 1949.
- R. F.*: Den svenske Regeringsform.
- R. L.*: Lov om Rigsretten Nr. 100 af 31. Marts 1954.
- R. O.*: Den svenske Riksdagsordning.
- Raarb.*: Rigsdagsaarbog.
- Rasting*: Carl Rasting, Folkeretten. Første Del. 1940.
- Carl Rasting, Presseretten*: Carl Rasting, Presseretten. 1951.
- Rehm*: Hermann Rehm, Modernes Fürstenrecht. München. 1904.
- Rigsfors.*: Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. 1848—49.
- Ross*: Alf Ross, Lærebog i Folkeret. Almindelig Del. 1951.
- Ross, Demokrati*: Alf Ross, Hvorfor Demokrati. 1946.
- Ross og Andersen*: Alf Ross og Ernst Andersen, Dansk Statsforfatningsret II. 1949.
- Rtid. F.*: Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger.
- Rtid. L.*: Rigsdagstidende, Landstingets Forhandlinger.
- Rtid. B.*: Rigsdagstidende, Tillæg B.
- Rtid. C.*: Rigsdagstidende, Tillæg C.
- Ruck*: Erwin Ruck, Schweizerisches Staatsrecht. Zürich 1939.

- Schau og Holten*: E. F. G. Schau og H. E. Holten, Den kommunale Valglov. 1932. (Tillæg 1935).
- Scheel*: A. W. Scheel, Privatrettens almindelige Deel. I 1865, II 1866.
- Scheel, Personretten*: A. W. Scheel, Personretten. I 1876, II 1866.
- Schjødt*: Magne Schjødt, Norsk ekspropriationsrett. Oslo 1947.
- Schlegel*: Johan Fred. Vilhelm Schlegel, Danmarks og Hertugdømmenes Statsret. Første Deel. 1827.
- Carl Schmitt*: Carl Schmitt, Verfassungslehre. München. Leipzig. 1928.
- Science politique*: Revue française de Science politique.
- Smin.*: Socialministeriet.
- Statsret I*: Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret I. 1944.
- Strahl*: Ivar Strahl, Fyra expropriationsrättsliga uppsatser. Uppsala och Stockholm 1926.
- Strfl.*: Borgerlig Straffelov Nr. 126 af 15. April 1930, jfr. Lovbekendtgørelse Nr. 215 af 24. Juni 1939.
- Ståhlberg*: K. J. Ståhlberg, Parlamentarismen i Finlands statsförfattning. Helsingfors 1927.
- Sundberg, Valrätt*: Halvar G. F. Sundberg, Valrätt. Stockholm 1950.
- Max Sørensen*: Max Sørensen, Grundtræk af international organisation. 1952.
- T. f. R.*: Tidsskrift for rettsvitenskap.
- T. L.*: Lov om Statens Tjenestemænd Nr. 301 af 6. Juni 1946.
- U.*: Ugeskrift for Retsvæsen.
- Umin.*: Undervisningsministeriet.
- V. L. T.*: Vestre Landsrets Tidende.
- Wade and Phillips*: E. C. S. Wade and G. Godfrey Phillips, Constitutional Law. London, New York, Toronto. 1948.
- Waline*: Marcel Waline, Droit administratif. 6^e édition. (Med et Supplement). Paris.
- Vedel og Brandis*: E. Vedel og D. Brandis, Udvalg af forskellige constitutionelle Forfatninger. 1848.
- Ørsted, Haandbog*: Anders Sandøe Ørsted, Haandbog over den danske og norske Lovkyndighed. 1—6. 1822—35.
- Ørsted, Trykkefriheden*: Anders Sandøe Ørsted, Arbejder om Trykkefriheden. Ved Harald Jørgensen. 1947.