

POUL ANDERSEN

GRUNDTVIG

SOM RIGSDAGSMAND

OG

ANDRE AFHANDLINGER

KØBENHAVN

GYLDENDALSKE BOGHANDEL
NORDISK FORLAG
1940

COPYRIGHT 1940 BY GYLDENDALSKE
BOGHANDEL NORDISK FORLAG · COPENHAGEN

PRINTED IN DENMARK
GYLDENDALS FORLAGSTRYKKERI
KØBENHAVN

INDHOLDSFORTEGNELSE

Grundtvig som Rigsdagsmand	9
Skolefriheden efter den danske Grundlov ..	55
Lighedsgrundsætninger i forvaltningsretlig Belysning	73
Om Tjenestemænds Ytringsfrihed	94

DEN første af disse Afhandlinger: „Grundtvig som Rigsdagsmand“, har ikke tidligere været offentliggjort. Den gengiver i udvidet Skikkelse et Foredrag, holdt ved Københavns Universitets Aarsfest i November 1939. De to følgende Afhandlinger: „Skolefriheden efter den danske Grundlov“ og „Lighedsgrundsætninger i forvaltningsretlig Belysning“ har været trykt i „Tidsskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland“, henholdsvis 1939 i et Festnummer, tilegnet Minister Rafael Erich, og 1937 i Foreningens Jubilæumspublikation. Den sidste Afhandling: „Om Tjenestemænds Ytringsfrihed“, der er udarbejdet som Grundlag for en Forhandling paa Nordisk administrativt Forbunds Møde i Stockholm i August 1935, har staaet i Nordisk administrativt Tidsskrift 1935.

Naar jeg har genoptrykt disse tre Afhandlinger, beror det paa, at de efter deres Emne maaske kan være af Interesse ogsaa for andre end Læsere af de ovennævnte Tidsskrifter.

GRUNDTVIG SOM RIGSDAGSMAND

I. Ved Valgene til den grundlovgivende Rigsforsamling den 5. Oktober 1848 lod Grundtvig sig opstille i København, men opnaaede ikke at blive valgt. Hans Tilhængere søgte derefter at faa ham ind som kongevalgt Medlem; men ogsaa dette mislykkedes. Imidlertid var Mandatet i Præstø Amts 4. Distrikt blevet ledigt, idet den i vor politiske Historie bekendte Væver Hans Hansen, der ved Valget den 5. Oktober havde sejret over Professor H. N. Clausen, trak sig tilbage, og ved Suppleringsvalget den 6. November blev Grundtvig valgt, hvorefter han var Medlem af Rigsforsamlingen indtil dens Slutning. Grundtvig var dernæst Medlem af Junigrundlovens Folketing fra December 1849—Maj 1853, dog med en kortere Afbrydelse, og fra Juni 1854—Juni 1858, ligeledes med en kortere Afbrydelse. Endelig var Grundtvig Landstingsmand fra Juni—Oktober 1866.

Det var ikke uden Betænkeligheder, at Grundtvig søgte Valg til den grundlovgivende Rigsforsamling. I September 1848, da der var Tale om hans Opstilling, skriver han i et Brev til sin Søn Johan Grundtvig, at han ikke tør vente sig synderlig Glæde paa Rigsdagen, men at det dog ikke maa være hans Skyld, om han fattedes der, „da jeg immer ved bedre Besked end de Fleste“.

Dommen over Grundtvigs Rigsdagsvirksomhed gaar i Reglen ud paa, at hans Indflydelse paa Lovgivningsarbejdet kun var ringe. Saaledes opfattede han ogsaa selv sin Stilling. Ofte indleder han sine Rigsdagstaler med en Bemærkning om, at hans Udtalelser antagelig ikke vil faa nogen Betydning for Sagens Afgørelse, og naar han i sine Taler kaster Blikket tilbage, maa han erkende, at Sagerne i Reglen er gaaet ham imod. Om Resultatet af hans Deltagelse i Rigsforsamlingen sagde han, at alle hans Ændringsforslag paa et nær „var tabt bag af Dampvognen“.

Alligevel er en nærmere Undersøgelse af Grundtvigs Virksomhed som Rigsdagsmand, navnlig hans Deltagelse i Rigsforsamlingens Forhandlinger, Umagen værd. Grundtvig øvede i Skrift og Tale en overvældende Indflydelse paa den almindelige folkelige og politiske Udvikling i forrige Aarhundrede, og for Forstaaelsen heraf er Kendskab til hans Deltagelse i Rigsdagsforhandlingerne af betydelig Interesse. Mange af hans Forslag og Udtalelser vakte dernæst Opmærksomhed om bestemte Lovgivningsspørgsmaal, som senere fandt en Løsning i grundtvigsk Aand. Endelig vil en Betragtning af Grundtvigs Rigsdagsvirksomhed kaste et vist Lys over Spørgsmaalet om den geniale Personligheds Egnethed for Deltagelse i demokratisk Statsstyre.

II. Grundtvigs almindelige Syn paa Stats- og Samfundsforhold var, da han blev Medlem af den grundlovgivende Rigsforsamling, stærkt paavirket af hans Forkærlighed for England. „Var jeg ikke dansk, vilde jeg helst af alt selv være en Engelskmand“, siger han i Mands-Minde. Paa sine Englandsrejser havde han modtaget et stærkt Indtryk af det driftige Borgerliv og den borgerlige Frihed i England. „Den fri og levende

Virksomhed, det mesterlige Greb paa det gavnlige og det klare Syn for det virkelig og varig ærefulde, det var egentlig, hvad jeg beundrede i England.“ Han er vis paa, at Danmark kan tilegne sig dette og blive „tusind Gange lykkeligere end de berømte Øboere, der kun har lidt Glæde af al deres Storhed, Magt og Vælde, fordi de elske og elskes saa lidt.“

Ogsaa de engelske Parlamentsforhold var forbilledlige for Grundtvig. Under en Forhandling om Ministrenes Forhold til Forretningsordenen taler han om sine første levende Indtryk af en offentlig Samtale mellem kongelige Ministre og folkelige Rigsdagsmænd for 20 Aar siden i det engelske Hus, „hvor Frisproget alt længe har haft sit Hjem, og hvor der hartad lige saa længe har været borgerlig Veltalenheds berømte Høresal.“

Grundtvig, som ved sin Indtræden i Rigsforsamlingen allerede var en gammel Mand, 65 Aar, og hvis Virke havde sat dybe Spor i Digtning og i Opfattelsen af Kirkeliv og Folkeopdragelse, virkede i Rigsforsamlingen ved sin geniale, kraftfulde Personlighed og irriterede samtidigt ved sin Vidtløftighed og Stædighed. „Den ejendommelige Forhandlingsmaade, som den ærede Rigsdagsmand har tilladt sig,“ sagde Ordføreren (Krieger) engang med Henblik paa Grundtvig, „skal ikke bringe mig til at glemme den Agtelse, jeg skylder Forsamlingen, eller den Agtelse, jeg skylder Danmarks Skjald, Nicolai Frederik Severin Grundtvig.“ Monrad kaldte Grundtvig og Tscherning „de to eneste Medlemmer, som vi ville tillægge Benævnelsen af geniale Det er som om jeg betragtede et skønt Naturfænomen, som om jeg saa ildsprudende Bjerger.“

Det var en stor Sjældenhed, at et Lovforslag fandt Naade for Grundtvigs Øjne, end ikke Junigrundloven

vilde han give sin Stemme. Hans Stilling overfor de skiftende Ministerier var præget af Mistillid¹⁾). Stadig betoner han sin ensomme Stilling paa Rigsdagen, han føler sig, siger han, som „et værgeløst Barn“, fordi han ikke kan og ikke vil høre til noget Parti, undtagen det danske.

Grundtvig, hvem saa meget laa paa Sinde, og som havde en ubændig Trang til at ytre sig²⁾), talte meget hyppigt i Rigsforsamlingen. Enkedronningen skriver i et Brev, at hun stedse er bange for, han taler, hvor hun hellere vilde, han skulde tie. Selv skriver Grundtvig i et Brev kort efter sin Indtræden i Rigsforsamlingen, at han nu har prøvet, hvordan det er at sidde, at staa og at snakke paa en Rigsdag, og at han finder „Sædet, som er det længste, saa ogsaa det værste“.

Straks den første Dag, han gav Møde, den 8. November 1848, tog han Ordet. Grundtvig begyndte med at forsikre, at han ikke vilde holde lange eller mange Taler om Ingenting. „Om jeg maaske end i yngre Dage kunde have haft en overdreven Lyst til at øve mine Talegaver, har jeg allerede for længe siden tabt den tiligemed Tænderne“, sagde han. Allerede Dagen efter,

¹⁾ Under Forhandlingerne om Januarkundgørelsen siger Monrad: „Rigsdagsmanden for Præstø Amts 4. Kreds (Grundtvig) har haft Mistillid til alle de Ministerier, vi have haft, og jeg tvivler paa, at vi nogensinde ville faa noget Ministerium, hvortil han kan have Tillid. Rigsdagsmanden for Holbæk Amts 2. Kreds (Tscherning) har derimod haft Tillid til alle de Ministerier, vi have haft — den eneste Undtagelse skulde da være, at til sig selv har han ikke bestandig haft Tillid.“

²⁾ Enkedronningen skriver til P. Rørdam om en af hendes Fredagsmodtagelser, at en Frk. Andresen læste nogle af sine smaa Fortællinger op, og føjer til: „Grundtvig sov ... for at være glad bør han snakke, og vi andre ere kuns alt for lykkelige ved at høre ham tale.“

den 9. November, gav han dog Formanden Anledning til en Bemærkning om, at det „kunde have været ønskeligt, at Foredraget havde været noget kortere“. Denne omfattende Deltagelse i Forhandlingerne paaberaaber Grundtvig sig overfor sine Vælgere. I et Opraab til dem siger han, at har han end ikke udrettet stort paa Rigsdagen, viser dog Rigsdagstidende, at Rigsdagsmanden fra Præstø baade tog levende Del i alle vigtige Forhandlinger og nød en hæderlig Opmærksomhed.

Forretningsordenen, som Grundtvig ønskede skulde hedde „Udretningsordenen“, fordi det gjaldt om at faa noget udrettet, var ham en Torn i Øjet. „Snørlivet“ kaldte han den ofte. Han var imod et Forbud mod Bifalds- og Mishagsytringer, der dog aldrig vilde blive overholdt i „en Forsamling, som ej er af døde Sild, men af levende Folk“.

En Vanskelighed for Grundtvig var det, at han ikke formaaede eller ønskede at affatte sine talrige Ændringsforslag i sædvanligt Lovsprog. Under en Omtale af et af Grundtvig stillet Forslag om Benaadningsretten siger Ordføreren (Krieger), at han i Forslaget finder en Bekræftelse paa, at det ikke er let at skrive Love; thi ellers vilde Grundtvig, der udenfor Salen er saa stor en Stilist, ikke have affattet sit Forslag saaledes, og Formanden bemærkede i Anledning af et Forslag fra Grundtvig om Indfødsretten: „De allerfleste andre vilde have stillet det i en mere juridisk Form, men det ligger nu i en original Naturs Ejendommelighed, at den giver slige Forslag et andet Stempel, end som andre kunne vedkende sig¹⁾.“

¹⁾ Saadanne Bebrejdelser lod Grundtvig dog ikke sidde paa sig. Han taler om, at Ordføreren har brudt Staven over hans Ændringsforslag „ene og alene med Hensyn til . . . Mangel af

At Grundtvig saaledes fandt sig daarligt til Rette med det formelle, er antagelig Aarsagen til, at han under en Forhandling om Forretningsordenen udtalte sig mod Bestemmelsen om, at Forslag fra Medlemmerne skulde være „i Lovsform“. Det burde være nok, at Forslagene indeholdt Grundsætningerne og Tankegangen; Resten maatte „overlades til Ministeren og Generalprocurøren“.

Som Tidsspilde har vistnok de fleste opfattet Grundtvigs Iver efter at erstatte fremmede Ord („Pluddervælsk“) med danske. I Stedet for Revisorer foreslaar han Synsmænd, for Præjudicater: Fordomme, for præventiv: forekommende eller forebyggende, for Adresse eller Andragende: Indstilling, for Minister: Statsraad, for Abolition: Neddysen af Søgmaal, for Stenografer: Hurtigskrivere, for Emanation: Udstedelse eller Udgivelse, for insurrectionel: oprørsk. Undertiden er hans Sprogbrug spøgeful, som naar han i Stedet for konservativ siger stædig, i Stedet for liberal: løbsk. I Stedet for Majoritet bruger Grundtvig det gode Udtryk Overtal; Medlemmerne af Grundlovskomiteén kalder han vore Nævninger.

Grundtvig udtalte sig ofte mistrøstigt om sin Stilling i Rigsforsamlingen. Hans Ændringsforslag blev næsten altid forkastet, Juristerne behandlede ham undertiden med Overlegenhed, og hans Forhold til Formanden og Forretningsordenen forløb ikke uden Gnidninger. Jeg er „hverken i eller udenfor Huset vant til at faa de

god Stiløvelse i det danske Lovsprog“ og spørger „hvor det uforlignelige Lovsprog er herinde i Salen, som aldeles skulde fordunkle mine svage Forsøg ... jeg har ikke kunnet finde det enten i Udkastet eller i Udvalgets Rettelser eller i den ærede Ordførers egen Mund.“

fleste Stemmer“, siger han under Forhandlingerne om Værnepligtsloven og senere i en Diskussion om Tokammerssystemet: „... jeg er saa gammel vant til, baade at undvære de Højlærdes Ros og bære deres Dadel, saa at ingen af Delene rører mig synderligt ...“ „Jeg ved det jo nok,“ siger han under en Forhandling i 1850, „at hvad jeg kan spørge om, det har det høje Ministerium ligesom faaet et Slags Hævd paa ikke at ændse ...“ Og ved en anden Lejlighed i samme Rigsdagssamling: „Jeg ved det meget godt, at mit Raad har ikke stort at betyde her i Salen, og lige saa lidet udenfor.“ Ofte peger han paa sin isolerede Stilling i Rigsforsamlingen: „De kunne ikke nægte det, De have hysset ad mig, hvor jeg kun gjorde Brug af min Ret som frittalende Rigsdagsmand.“ Om et af sine Ændringsforslag siger han, at han vil overlade det „til dets egen Skæbne, som er let at forudse.“

Under saadan Modgang fandt han Trøst i den Betragtning, at „man skal gøre sit Bedste, uden at spørge, hvad Frugter deraf kan komme.“ En saadan Udtalelse er hos Grundtvig Udslag af en vis Optimisme, af hans Tro paa, at Ordet, især det talte, dog engang vil faa sin gavnlige Virkning. I 1866, da han talte imod den gennemsete Grundlov, om hvis Vedtagelse der ikke kunde være Tvivl, indledte han med at sige, at han aldrig var kommet, dersom han ikke havde haft, hvad mange vil kalde en Overtro paa Ordet, paa det levende Ord.

III. Grundtvigs almindelige Stilling til Forfatningsspørgsmaalet undergik store Forandringer i Tidens Løb. Hans Virke som Skribent og Taler strakte sig jo fra Aarhundredets Begyndelse til hans Død i 1872. Han var en af Aldersformændene i den første Rigsdags-

samling efter Junigrundloven, og i Juli 1866 aabnede han som Aldersformand Landstingets Forhandlinger. Under tredie Behandling af Grundlovssagen i 1866 siger han om sig selv, at han „begyndte at tale kongeligt og folkeligt i Kristian VII's Dage og gør det endnu i Kristian IX's.“

Oprindelig var Grundtvig Tilhænger af Enevælden. I 1816, altsaa efter at Norge havde faaet sin fri Forfatning, skriver han, at vor Tid er, allermindst af alle Tidsaldre, skikket til at drage Nytte af Rigsdage, Parlamenter, Senater, Storting, eller hvad man vil kalde dem. Den eneste betimelige Lempning af Kongemagten vilde være en temmelig uindskrænket Trykkefrihed. I Danmark er den Vildfarelse, at al borgerlig Frihed maa betragtes og forsvares som et Rov fra Kongemagten, en næsten utilgivelig Vildfarelse, hedder det i Mands-Minde, „da Magten, der, for at bruges til Gavns, altid maa samles i én Haand, aldrig har været mindre misbrugt end i vore Enevoldskongers faderlige Hænder.“ Lovgivningsmagten bør være hos Kongen, intet oplyst Folk vil vente sig virkelig Frihed under Konger, der selv savner den. Jo flere Lovgivere der er i et Land, des flere personlige Hensyn og des flere personlige Fordomme maa man vente gør sig gældende. Jo flere Kokke, des værre Suppe.

Dette Standpunkt udelukkede dog ikke Kritik af Enevoldskongerne; om Kristian III skriver Grundtvig i 1804, ganske vist i sin Dagbog: „Gid mange Konger havde hans Hjerte og ingen hans Hoved.“ Ejheller mente Grundtvig, at den enevældige Kongemagt skulde være uden Korrektiv fra Folkets Side; Folket skal oplyse og raade Kongen. Midlet hertil er Trykkefriheden og Ytringsfriheden i det hele taget.

Gennem hele sit Liv bevarede Grundtvig Overbevisningen om Kongedømmets afgørende Fortrin fremfor andre Regeringsformer, i hvert Fald for Danmarks Vedkommende, og den personlige Hengivenhed for Kongens Person. Et lille Udslag heraf findes i en Forhandling i 1849 om Kongens Civilliste. Grundtvig betegner her et fremsat Ønske om, at Kongen skulde gaa med til en Nedsættelse af Civillisten, som „en liden Gnidskhed“.

Grundtvigs oprindelige Uvilje mod enhver Slags Folkerepresentation gjorde, at han fra først af ikke var velvillig overfor Indførelsen af raadgivende Provinsialstænder. Senere saa han dog anderledes paa Sagen. I 1836 udvikler han, at Folket i 1660, da det løste Kongens Hænder og gav ham Eneherredømmet tilbage, tilbagevandt Halvdelen af sin gamle, naturlige Forfatning, og at Kongen ved Indførelsen af de raadgivende Provinsialstænder gjorde det andet Kæmpeskridt, idet han tilbagegav Folket dets gamle Stemmerfrihed. Men Provinsialstænderne var og skulde kun være raadgivende: „Kongehaand og Folkestemme / Begge stærke, begge fri.“

Men herved, ved denne „gyldne Middelvej“, vilde Grundtvig blive staaende. I Mands-Minde udtaler han sig skarpt mod Flertalsstyre, mod at de flestes Stemmer skal gælde for den almindelige Vilje; Lovgivningsmagten bør blive hos Kongen. Det kunde ved de fleste Stemmer let blive den almindelige Vilje, at hvem der havde over 10,000 Rdl. skulde levere Overskuddet i Kæmnerkassen, hvorfra det uddeltes til dem, der havde mindre; „det vilde dog give Handel og Vandel og al udbredt Virksomhed et Knæk, de sent eller aldrig forvandt, og paa alle mulige Maader befordre Fattigdom og Dovenskab, Ødselhed og Nærighed, Svir og Spil og

slette Sæder Staden blev i Bund og Grund ødelagt, da alt Rips-raps vilde ty dertil, hvor man uden at arbejde kunde, saa længe det varede, leve lystigt paa andres Bekostning“.

Begivenhederne i 1848 bragte Grundtvig til fuld Klarhed over, at en ny Tid var forestaaende. Han vil nu „ikke klinke Former, som Tiden har knust“. Medens han havde kaldt Julirevolutionen for „de parisiske Skoledrenge's Ridderspil i Hundedagene“, ser han med Velvilje paa Februarrevolutionen. Martsbevægelsen voldte ham dog Bekymringer; fra sit Vindue i Vimmelskaftholm betragtede han med Hovedrysten Folketoget til Slottet den 21. Marts. Det var især det slesvigske Spørgsmaal, han havde en afvigende Mening om.

I Rigsforsamlingen ytrede Grundtvig Tvivl om, at Tidspunktet var det rette til Gennemførelse af en ny Forfatning. Han mente, at hele den smaalige Drøftelse af Udkastet til en Grundlov og Valglov, medens Landet var i Krig, vilde være skadelig, og at p. d. a. S., naar Fædrelandet var reddet, den Grundenighed vilde være befæstet, som er Betingelsen for en god Grundlov. Han foreslog — højst uklart — at man foreløbig skulde nøjes med at ophæve Kongeloven og Trykkefrihedsforordningen af 1799.

IV. Medens Grundtvig, som vi senere skal se, tror paa Frihedens velsignelsesrige Virkning paa alle baade aandelige og materielle Livsomraader, udtaler han sig ved mange Lejligheder mod Kravet om Lighed, det andet af den franske Revolutions demokratiske Slagord. I Mands-Minde spotter han den Lighed, Fransk-mændene ved Revolutionen efterstræbte. De har ikke vundet anden Lighed end den, de altid har haft, „at være omtrent lige muntre, forfængelige og letsindige“.

Alle Folk i et Land kan umuligt, skriver han i 1848, blive lige kønne, uden man vilde gøre dem lige stygge, ikke heller lige lærde, uden de alle blev lige vankundige, lige kloge, uden at alle skulde være umaadelig dumme, lige rige, uden alle at nedsynke i den sorteste Armod. Kun een Konsekvens af den franske Revolutions Lighedsprincip gav Grundtvig sin Tilslutning: Udtalelsen i Menneske- og Borgerrettighedernes Erklæring, hvorefter alle Borgere har lige Adgang til alle offentlige Stillinger, en Udtalelse, han endog foreslog optaget i Grundloven.

Paa et andet, meget betydningsfuldt Lovgivningsomraade bekæmpede han derimod i Rigsforsamlingen Lighedsprincippet, idet han ivrigt satte sig imod Loven om almindelig Værnepligt.

Værnepligten paahvilede jo, ogsaa efter Stavnshaandets Løsning, i Hovedsagen kun Bondestanden. Spørgsmaalet om Indførelse af almindelig Værnepligt havde nogle Gange været Genstand for Forhandling i Provincialstænderne. En Anordning af 23. Sept. 1848 fastsatte en ekstraordinær Udskrivning af den hidtil fritagne Befolkning, og i November 1848 fremlagde Justitsministeren i Rigsforsamlingen et Udkast til en Forordning om almindelig Værnepligt.

Man skulde nu tro, at Grundtvig efter hele sin samfundsmæssige Indstilling og navnlig sin Forkærlighed for Bondestanden maatte være Tilhænger af en saadan Forordning; men dette var langt fra Tilfældet. I 1843 havde han i en Tale paa Skydebanen protesteret mod en Udtalelse af Laurids Skou om det ønskelige i Indførelse af almindelig Værnepligt, og under Sagens Behandling i Rigsforsamlingen i December 1848 og Januar 1849 talte han mange Gange mod Udkastet.

Grundtvigs Modstand mod Værnepligtsloven viser maaske mere end noget andet det ubetingede i hans Frihedskrav, hans absolutte Tro paa, at alt lykkes bedst i Frihed. Skønt Danmark var i Krig, vilde han saaledes endog have den bestaaende, kun Bondestanden omfattende Værnepligt ophævet. Det klogeste vilde være „ene at henvende sig til det danske Folks Fædrelandskærlighed og til den danske Ungdoms mageløse Frivillighed.“ Og naar en saadan, almindelig Frihed ikke lod sig gennemføre, og Valget kom til at staa mellem p. d. e. S. den bestaaende Ordning med dens Ulighed for Loven og delvise Frihed, og p. d. a. S. Forslaget om almindelig Værnepligt med dets Lighed for Loven og Værnepligt for alle, foretrak Grundtvig uden Tøven den bestaaende Ordning. Han vil til det yderste forfægte Frihedens Princip og sætte sig „mod enhver Tyran, han kalde sig nu Napoleon eller Lighedsprincip.“ At Frivillighed er bedre end almindelig Værnepligt finder Grundtvig bekræftet ved, at saa mange frivillige havde meldt sig til Fanerne, og han peger med Stolthed paa, at til disse frivillige hørte hans to Sønner. „Kun det, at ikke hele Folkeungdommen hidtil har været den saakaldte Værnepligt undergIVEN, kun det har været Grunden til, at Fædrelandskærligheden saaledes har kunnet oplusse, som den har oplusset.“

Grundtvig kalder stedse under Forhandlingerne Ungdommen udenfor den værnepligtige Bondestand for den „fribaarne Ungdom“, et Udtryk, der maa have skurret slemt i Bøndernes Øren. Mod Slutningen af Forhandlingerne om Værnepligtsloven finder han sig da ogsaa foranlediget til „som gammel Bondeven“ at afvise enhver Mistanke om, at han paa sine gamle Dage skulde være blevet Bondesagen utro, og gør danske Bønder

opmærksom paa, at dersom de har stødt sig over Udtrykket „fribaarne“, som han har brugt om dem, der var fritaget for at lystre Trommeskindet, da har de misforstaaet ham; thi han undte dem af ganske Hjerte den samme Frihed.

Grundtvigs manglende Tro paa Lighedsprincippets Velsignelser lægger sig ogsaa for Dagen i hans Udtalelser om den Paragraf i Grundlovsudkastet, hvorefter enhver i Lovgivningen til Adel, Titel og Rang knyttet Forret er afskaffet. Et Mindretal i Grundlovskomiteén havde foreslaaet, at Adel, Titel og Rang i sig selv skulde afskaffes; men herimod tager han kraftigt til Orde. Afskaffelse af Adel, Titel og Rang kalder han „en revolutionær Grille“, „det 18. Aarhundredes Bundfald“. Man bør ikke afskaffe Navnkundigheden eller Æresfølelsen, forbyde Sønner eller Sønnesønner at sætte en Ære i at bevare et Navn fra Slægt til Slægt, eller bestemme, at de ikke maa forsegle med deres Fædres Signeter eller beholde de saakaldte Vaabner og Mærker paa, at de var samme Slægter og Familier.

V. Stillede Grundtvig sig saaledes afvisende overfor det Lighedsprincip, som mere eller mindre generelt har fundet Udtryk i mange demokratiske Forfatninger, var han en desto ivrigere Forkæmper for Frihed paa alle Aandslivets og det økonomiske Livs Omraader. Misbrug maa taales, siger han i en af sine første Taler i Rigsforsamlingen, „fordi ethvert Størværk kræver Frihedens kraftige Tilværen.“ Ogsaa paa meget specielle Omraader hævder Grundtvig i sin Rigsdagsvirksomhed dette Frihedsstandpunkt, t. Eks. under en Forhandling om Officerers Giftermaal. At en saadan udstrakt Frihed skulde kunne blive farlig, afviser han med den Betragtning, at medens Ordenen for at blive alminde-

lig maa gaa over alle Grænser, maa Friheden for at kunne være almindelig holde sig selv i Skranker.

A. Fremfor alt laa Trykkefriheden ham paa Sinde. Grundtvig havde jo selv i en lang Aarrække maattet udholde Censur. I 1826 blev han for sit mod H. N. Clausen rettede Skrift „Kirkens Genmæle“ idømt en Bødestraf, og hermed fulgte i. H. t. Trykkefrihedsforordningen af 1799 § 20 livsvarig Censur, som dog blev ophævet i December 1837. Men i disse 12 Aar kunde han intet Skrift offentliggøre uden Politiets Godkendelse.

Saa stor Betydning tillagde Grundtvig Trykkefriheden, eller som han undertiden siger: Skrivefriheden, at han oprindelig mente, den vilde kunne overflødiggøre en Folkerepresentation. „Alt det Gavn en Rigsdag mulig kunde gøre, det kan en velordnet Skrivefrihed gøre langt bedre,“ skriver han i 1831. Trykkefriheden skulde dog ikke, mente han paa den Tid, være ubegrænset. Man maa være kommet til sine myndige Aar, før man faar Lov til at fremstaa som Pennefører for Folket, og det kunde bestemmes, at en vederhæftig Mand skulde indestaa Regeringen for, at Skriftet ikke indeholdt noget ulovligt, og Læseverdenen for, at det indeholdt noget læseværdigt. Aviser kunde „godt taale en egen Klemme; de tilsteder end ikke deres Udgivere, som desuden sjælden er andet end Skillingsmænd, at drøvtygge deres Betragtninger“.

I 1845 protesterede Grundtvig mod Regeringens Udkast til en ny Presselov, der paa nogle Punkter skærpede Fr. af 1799, og i Rigsforsamlingen hævder Grundtvig med stor Styrke Trykkefrihedens Princip. Anledningen hertil var Grundlovsudkastets § 72, hvorefter enhver er berettiget til ved Trykken at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Grundtvig gør gæl-

dende, at dette er en intetsigende Bestemmelse, „stendød og iskold“ kalder han den. Bestemmelsen henviser „ligesom spottende . . . Skribenten til Lands Lov og Ret, uden at ændse, hvor tyrannisk en saadan Lov kan være.“

Denne Kritik er principielt rigtig. Bestemmelsen, der blev vedtaget, og som genfindes i Grundlovens § 84, er ikke til Hinder for, at Lovgivningsmagten indskrænker Trykkefriheden, t. Eks. ved en Lov, der under Strafansvar forbyder Kritik af Regeringen og andre Statsmyndigheder.

Grundlovskomiteén foreslog imidlertid en Tilføjelse, hvorefter Trykkefriheden ingensinde skulde kunne indskrænkes ved Censur eller andre præventive Forholdsregler. Denne Bestemmelse, der med en redaktionel Ændring blev vedtaget, og som genfindes i Grundlovens § 84, lægger naturligvis et Baand paa Lovgivningsmagten. Alligevel tilfredsstillede den ikke Grundtvig, fordi Censurforbudet ikke kunde hindre Myndighederne i „at gribe ethvert Foster af Pressen og kvæle det i Fødselen“ eller forhindre, at „baade Forfatter og Udgiver og Sætter og Trykker og maaske alle dem, som havde arbejdet derved, . . . kaldes til Regnskab, tiltales, dømmes og straffes for alt, hvad der muligt mishagede Regeringen eller Embedsmændene.“

Grundtvig vilde have ind i Grl. „en Ytring om Friheden, om Aandens og Ordets Frihed i Riget, en Ytring, som aandede Varme“. Det er som om Grundtvig vil have hele Danmark til at opleve, hvad han selv oplevede i December 1837, da han endelig blev fritaget for den Censur, han i 12 Aar havde været underkastet. Det var jo af Glæde herover, at han skrev Sangen om Modersmaalet.

Grundtvig ønskede Bestemmelsen om Trykkefrihed

affattet saaledes: „Der skal i hele Riget være en saa udstrakt Tale- og Skrivefrihed, især om alle aandelige og alle offentlige Ting, som det almindelige Vel kan tilstede, og Trykkefrihedssagen skal ordnes ved en der-til svarende Lov.“

Dette Forslag blev forkastet, og Trykkefrihedspara-graffen blev vedtaget i en af P. F. Barfod foreslaaet Skikkelse. Det vilde iøvrigt næppe have gjort fra eller til, om Grundtvigs Forslag var gaaet igennem: thi det var i Praksis blevet Lovgivningsmagten, der maatte afgøre, hvilken Trykkefrihed der var forenelig med det almene Vel. Dette synes Grundtvig iøvrigt ogsaa at have været klar over. Gjorde den foreslaaede Grund-sætning ikke andet Gavn, siger han, vilde den dog gøre Forsamlingen Ære og bringe „det Budskab til Efter-slægten, at alle det danske Folks Sendebud til Grund-lovsraadet var i det mindste enige om denne Frihed. om Aandens og Ordets Frihed med Mund og Pen.“

I 1848 betragter Grundtvig i „Danskeren“ Ytrings-friheden ud fra det Synspunkt, at Frihed og Magt kan begge misbruges; derfor skal de „opveje hinanden, saa det ene Sværd kan i Reglen holde det andet i Skeden“. Man maa huske, siger han, at „den grænseløse Tale- og Skrivefrihed kan aldrig være saa farlig, at den jo, som en Eneret for Øvrigheden, der altid har den, er tusind Gange farligere, end naar det er en Frihed. Øvrigheden deler med Undersaatterne“. Der er en dyb Mening i dette. Efter den demokratiske Statsordning er de øverste Indehavere af offentlig Myndighed, navnlig Ministrene, Personligheder, der deltager i den politiske Diskussion, og Ligestillethed her bliver da en væsentlig Bestanddel af Borgernes Ytringsfrihed.

Man kunde ud fra Grundtvigs Betragtning komme til

at forkaste den parlamentariske Immunitet, der er fastslaaet i Grl. § 56. Ifølge denne Paragrafs sidste Pkt. kan ingen Rigsdagsmand, altsaa ej heller Ministre, der er Rigsdagsmænd, drages til Ansvar udenfor vedkommende Ting for sine Ytringer paa Rigsdagen, undtagen hvis Tinget meddeler Samtykke dertil. Dette vil sige, at hvis en Minister eller en anden Rigsdagsmand i Rigsdagen indlader sig i en Diskussion med en udenforstaaende om en eller anden Sag, har Rigsdagsmanden carte blanche, bortset fra Forretningsordenen og Formandens Indskriden, medens den udenforstaaende maa staa til Ansvar for Domstolene for sine ulovlige Udtalelser.

B. Det Lovgivningsomraade, som tydeligst bærer Spor af Grundtvigs Virke, er Kirke- og Skolelovgivningen. Hans Indflydelse var ogsaa her mere indirekte end direkte, idet den ikke saa meget skyldes bestemte Forslag fra hans Side som den almindelige Tilslutning, hans Anskuelser opnaaede.

a. Grundtvigs vidtgaaende, kirkelige Frihedskrav er i hans personlige Udvikling en Konsekvens af hans egen Rettroenhed¹⁾, saaledes som den ytrede sig i hans Kamp mod Rationalismen. Efter at han i „Kirkens Genmæle“ (1825) paa det voldsomste havde angrebet H. N. Clausen for hans Hævdelse af Aandsfrihed i Forhold til Skriften, udvikler han i sit Skrift „Om Daabspagten“ (1832), at først naar Sognebaandet er løst, kan der med Billighed være Tale om at tage Hensyn til de Gejstliges Samvittighed eller Tankegang, som finder sig besværet ved den gammeldags Kristendom.

¹⁾ Den grundtvigske, kirkelige Opfattelse har senere kunnet virke i modsat Retning, se *Johannes Jacobsen*, *Retssagen mod Pastor Arhoe Rasmussen*, 1913, S. 14 f. og 37.

Det Grundsyn, som ligger bag ved alle Grundtvigs Udtalelser om kirkepolitiske Spørgsmaal, gaar ud paa, at Menneskers Stilling til Trosspørgsmaal og til Kirken skal være uden borgerlige Virkninger. I Mands-Minde hedder det, at „hvor de borgerlige Forhold i Sandhed skal genfødes og vinde Fasthed, der maa man lade Kristendommen, som noget aldeles frit og uberegneligt, aldeles ude af Regningen“. I ethvert Rige af denne Verden maa det folkelige, siger han senere hen, have Fortrin for det kristelige. Denne Anskuelse vandt efterhaanden saa stor politisk Tilslutning, at da Edvard Brandes blev valgt paa Langeland i 1880, kunde Christen Berg betegne dette Valg som en religiøs Vinding, en Sejr for Religionsfriheden ¹⁾).

Staten bør p. d. a. S. aldrig blande sig i sine Medlemmers Forhold til Kirken; Kirken har intet at begære af Staten uden Frihed for sit Ord.

Hvorledes maatte nu Grundtvig, ud fra saadanne Anskuelser, stille sig til de enkelte Spørgsmaal indenfor den kirkelige Lovgivning, som kom til Behandling, medens han var Medlem af Rigsforsamlingen og Rigsdagen?

1. Det almindelige Forhold mellem Stat og Kirke er som bekendt fastlagt ved Bestemmelsen i Grl. § 3: „Den evangelisk-lutherske Kirke er den danske Folkekirke og understøttes som saadan af Staten“, en Bestemmelse, der ordret hidrører fra Grundlovskomitéens Indstilling. Grundtvigs Kritik af denne Indstilling falder nøje i Traad med hans almindelige Anskuelser. Han hævdede, at Grundloven ikke skulde forpligte Staten til under alle Omstændigheder at underholde en Anstalt

¹⁾ Jfr. *Hans Jensen* i N. F. S. Grundtvig i 150-Aaret efter hans Fødsel (1933) S. 177.

for en bestemt Religion; Bestemmelsen burde derfor lyde saaledes: „Saalænge den overvejende Del af Folket har en fælles Gudsdyrkelse, skal der over hele Riget, paa offentlig Bekostning, vedligeholdes en tilsvarende Indretning, under Navn af den danske Folkekirke.“ Herefter vilde det altsaa fra Grundlovens Synspunkt være ligegyldigt, af hvad Art Gudsdyrkelsen var. Katolicismen vilde være ligestillet med Protestantismen, den islamitiske Religion med Kristendommen. Senere formulerer han et mindre radikalt Forslag: „Saalænge den overvejende Del af Folket bekender sig til den evangelisk-kristelige Tro efter den hellige Skrift, skal der over hele Riget paa offentlig Bekostning vedligeholdes en tilsvarende Gudsdyrkelse i den danske Folkekirke.“¹⁾ Begge Forslag forkastedes med stor Majoritet.

At Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske Kirke finder Grundtvig besynderligt. Hovedsagen maatte dog være, siger han, at Kongen er folkelig, altsaa Dansk, men herom indeholdt Grundlovsudkastet ikke et Ord.

2. Grundlovsudkastet fastslog som en Hovedregel, at ingen er pligtig at yde personlige Bidrag til nogen anden Gudsdyrkelse end den, som er hans egen, en Bestemmelse, der findes i den gældende Grundlovs § 75. Udkastet tilføjede imidlertid, at den, som ikke vil svare den til den lutherske Kirke lovbealede, personlige Af-

¹⁾ Grundtvigs Udtalelse om, at dette svarer til Grundlovsudkastets Hensigt, er næppe berettiget. I Udkastet hed det: „Den evangelisk-lutherske Kirke er, som den, hvori den overvejende Del af Folket befinder sig, at anse som den danske Folkekirke . . .“; men Indskudet er kun en Begrundelse af Reglen, jfr. Grundlovskomitéens Indstilling Sp. 1481.

Grundtvig var, som det fremgaar af det citerede Forslag, imod, at Folkekirken betegnedes som evangelisk-luthersk.

gift enten til denne eller til et andet anerkendt, kirkeligt Samfund i Landet, skulde betale Afgiften til Skolevæsenet, og Grundlovskomiteén foreslog, at enhver, der ikke var Medlem af et i Landet anerkendt Trossamfund, skulde svare de lovbefalede, personlige Afgifter til Folkekirken. Begrundelsen var i begge Tilfælde den, at ingen skulde have pekuniær Fordel af at skille sig fra de i Landet værende Trossamfund.

Grundtvig ønskede og foreslog sammen med Frølund, at der ikke skulde gøres nogen saadan Tilføjelse til Hovedreglen. „Jeg kan ikke indse den allermindste Grund, hvorfor de, som ikke betjene sig af Lærerne eller af Indretningerne i Folkekirken, hvorfor de skulde svare noget enten til den eller til nogensomhelst anden Kirke.“

Forslaget om, at Afgifterne skulde betales til Skolevæsenet, blev imidlertid vedtaget. Men ved Grundlovsrevisionen af 1915 sejrede Grundtvigs Standpunkt. Grl. § 75 bestemmer nu slet og ret, at ingen er pligtig at yde personlige Bidrag til nogen anden Gudsdyrkelse end den, som er hans egen.

3. Grundlovsudkastet fastslog som en Hovedregel, at Borgerne har „Ret til at forene sig i Samfund for at dyrke Gud paa den Maade, dem bedst tykkes“. en Bestemmelse, der med redaktionel Ændring nu findes i Grundlovens § 74. Udkastet tilføjede imidlertid: „dog at intet foretages, som strider mod Sædeligheden eller den offentlige Orden“, og Grundlovskomiteén skærpede Tilføjelsen: „dog at intet læres eller foretages, som strider mod Sædeligheden eller den offentlige Orden“.

Dette Indskud: „at intet læres ... som strider mod Sædeligheden eller den offentlige Orden“ gik Grundtvig

stærkt imod. Han mente, idet han henviste til en Bemærkning af Ørsted, at naar blot en religiøs Lærdom kunde siges at indeholde Spiren til, hvad der kunde blive fordærveligt for Sædeligheden, vilde der heri kunne findes Grundlag for et Forbud, saaledes at Døren vilde være aaben for en Afbrydelse af Religionsfriheden. En saadan Indskrænkning i Religionsfriheden vilde ikke være i Kristendommens Aand. „Det er efter min fulde Overbevisning aldrig den ægte, aldrig den oprindelige, men altid kun en falsk, altid kun en selvgjort Kristendom, som stræber efter at faa et Rige af denne Verden, stræber efter et borgerligt Herredømme over Folk og Riger. („Hør ham! Hør ham! Hør! Hør!“ staar der i den trykte Beretning om Forhandlingerne.)

4. Grundlovsudkastets Bestemmelse om, at ingen paa Grund af sin Trosbekendelse kan berøves den fulde Adgang til borgerlige og politiske Rettigheder, gav Grundtvig Anledning til nogle Bemærkninger, der viser, med hvilken Konsekvens han hævdede den Grundsætning, at Folks Trosbekendelse ikke skal have borgerlige Virkninger.

Da Mynster og Ørsted havde udtalt Betænkelighed ved at give Katoliker og Jøder Adgang til alle Embeder, svarer Grundtvig, at er man i Tvivl om, hvorvidt Jøder bør have borgerlige og politiske Rettigheder, maa man i hvert Fald ikke gøre sig skyldig i den store Daarskab at søge Grunden til denne Tvivl i deres Religion. Derved vilde kun de sletteste blive lokket til at skifte Trosbekendelse for at kunne erhverve alle borgerlige og politiske Rettigheder. Med en tilsvarende Begrundelse gik Grundtvig imod et Forslag om, at Jesuiter og Munkeordener ikke skulde taaes her i Landet, et Forslag som havde en Bestemmelse i den norske Grundlov

til Forbillede. Man udsætter, sagde Grundtvig, en Præmie, en Belønning for Uærlighed og Hyklery og lægger en Straf paa Ærlighed og Sanddruhed. Iøvrigt ansaa Grundtvig det ikke for farligt at tilstaa Jøder borgerlige og politiske Rettigheder lige med andre. „Det har ... gennem hele Verdenshistorien vist sig, at de stode altid ved Siden af de bedste Borgere i de Lande, hvor der skænkedes dem fulde borgerlige Rettigheder.“

5. Ved mange Lejligheder havde Grundtvig, længe før den grundlovgivende Rigsdag, fremsat Krav om, at der skulde aabnes enhver Adgang til Sognebaandsløsning. I 1834 fremstiller han Sognebaandsløsning som en Udvej, der kan gøre den øjeblikkelige Kirketilstand taalelig og i Stilhed forberede større Religionsfrihed. Herved tænkte Grundtvig navnlig paa, at naar der var givet Sognebeboerne Frihed til at slutte sig til en anden Præst end deres Sognepræst, kunde og burde der til Gengæld indføres større Frihed for Præsterne, dels m. H. t. Forkyndelsen, dels saaledes, at Præsten ikke uden videre skulde være forpligtet til at yde Sognets Beboere kirkelig Betjening. Disse og Præsten skulde gensidigt kunne „vælge og vrage hinanden i Samvittigheds-Sager“.

Spørgsmaalet var blevet behandlet i Roskilde Stænderforsamling, og i den grundlovgivende Rigsdagsforsamling foreslog et Mindretal i Grundlovskomiteén en Bestemmelse, hvorefter ethvert Medlem af Folkekirken i alle ministerielle Handlinger skulde kunne henvende sig til hvilken Præst han vilde. Dette Forslag fandt naturligvis Støtte hos Grundtvig. Dersom et Folk ikke vil blive ved at lade sig beherske af sine Sognepræster og skifte Tro og Gudsdyrkelse, eftersom de skifter Præst, da maa ingen Lov prøve paa at tvinge dem dertil, si-

ger han. Forslaget blev forkastet, men opnaaede dog 53 Stemmer mod 81.

— Fik Grundtvig saaledes end ikke paa det kirkelige Omraade nogen direkte Indflydelse paa Grundlovens Indhold, er den senere kirkelige Lovgivning stærkt præget af hans Frihedsbestræbelser.

I 1855 gennemførtes, med Støtte af Grundtvig, som var Medlem af Folketinget, Loven om Sognebaandsløsning.

Der skete imidlertid en videre Udvikling af Befolkningens Ret til frit Præstevalg. I Afhandlingen „Præstefrihed i Folke-Kirken“ (1859) hævdede Grundtvig, som havde Betænkeligheder ved kristelige Frimenigheder udenfor Folkekirken, at man burde give Mindretallet i et Kirkesogn Ret til at holde en Præst, der opfyldte Statens Fordringer til Folkekirkens Præster, og til, uden Skade for Flertallet, at benytte Sognekirken. Denne Anskuelse vandt en saadan Tilslutning, at der i 1868 blev Flertal paa Rigsdagen for Loven om Valgmenigheder indenfor Folkekirken. Loven gav dog ikke Valgmenigheder nogen Ret til at benytte Sognekirken. Ved en Lov af 1872 fik imidlertid Sognebaandsløsere, herunder Medlemmer af en Valgmenighed, Ret til at lade deres Præst forrette enkelte kirkelige Handlinger i Sognekirken og paa Sognets Kirkegaard, og Loven af 15. Maj 1903 om Brugen af Kirkerne hjemlede Sognebaandsløsere, herunder Medlemmer af en Valgmenighed, en mere almindelig Ret til Benyttelse af Sognets Kirke og Kirkegaard. De gældende Regler herom findes nu i Lov om Sognebaandsløsning og Brugen af Kirkerne af 30. Juni 1922, en Lov, der ogsaa giver evangelisk-lutherske Frimenigheder en vis Adgang til at benytte Sognekirkerne.

Grundtvigs Krav om, at et Menneskes Stilling til Trosspørgsmaal og til Kirken skal være uden borgerlige Virkninger, giver sig Udslag i hans Stilling til Lovgivningen om Daab, Konfirmation, Ægteskabsindgaaelse og den religiøse Edsaflæggelse.

I Rigsdagssamlingen 1850—51 forelagde Spandet sit bekendte Trosfrihedsforslag, som han ansaa for en Konsekvens af Grundlovens Bestemmelser om Trosfrihed. Grundtanken i Forslaget er den, at borgerlige Rettigheder ikke skal være afhængige af Ægteskabsindgaaelse, Konfirmation og Edsaflæggelse, saa længe disse Handlinger er af kirkeligt Indhold, en Grundtanke, der jo ganske stemmer med Grundtvigs Opfattelse.

Grundtvig udtalte sig naturligvis varmt til Gunst for Forslaget, trods Kritik af visse Enkeltheder.

Daaben som kirkelig Handling bør ikke, hævdede han i Overensstemmelse med mange tidligere Udtalelser, have borgerlige Virkninger; disse bør knyttes til Fødselens Indskrivning i Kirkebogen. Paa Linie med denne Anskuelse ligger det, at en Lov af 1857 ophævede den bestaaende Daabstvang. „der jo,“ sagde Grundtvig under sin Omtale af Lovforslaget, „er en kødelig Søster til Tvangsdaaben.“ Herved tænkte han paa den Tvangsdaab af Baptisternes Børn, som til stor Forargelse havde fundet Sted i Fyrrerne. Endvidere bestemte en anden Lov af s. A., at Daaben ikke længere som efter Danske Lovs 5—2—30 og 31 skal være en Betingelse for Arveret.

Om Konfirmationen udtaler Grundtvig sig kritisk allerede i 1839. Den befalede Konfirmation burde ophøre at være en kirkelig Handling og være en Religionen aldeles uvedkommende Skolesag, altsaa en „borgerlig Konfirmation“. Denne Tanke vender han tilbage til bl. a. i Anledning af det Spandetske Trosfrihedsforslag.

Nogen udtrykkelig Ophævelse af Konfirmationstvangen har imidlertid ikke fundet Sted, udover at en kgl. Anordning af 1909 afskaffede Konfirmationen som Betingelse for kirkelig Vielse. Men Konfirmationstvangen anses i Almindelighed for bortfaldet ved Sædvane.

For borgerlig Ægteforening udtaler Grundtvig sig i „Om Religions-Frihed“ (1827). Til et Ægteskabs borgerlige Gyldighed bør ikke kræves nogen Vielse, men kun en Trolovelse, der skulde forrettes af Statskirkens Præster. Overfor det Spandetske Forslag hævdede Grundtvig, at den borgerlige Ægteforening bør være obligatorisk, ikke som af Spandet foreslaaet fakultativ; det skulde saa staa Ægtefællerne frit for, om de vilde lade deres Ægteskab velsigne ved en efterfølgende kirkelig Vielse. Resultatet af det Spandetske Forslag, der vakte en Storm af Modstand, blev kun Loven af 1851, som tillod borgerlig Ægteforening af Personer, hvoraf ingen hører til Folkekirken eller til et anerkendt Trossamfund, eller som hører til forskellige, omend her i Landet anerkendte Trossamfund.

I Begyndelsen af dette Aarhundrede, da Spørgsmaalet om Ægteskabsindgaaelse var til Behandling paa Rigsdagen, holdt Folketinget paa obligatorisk borgerlig Ægteforening, medens Landstinget ønskede en fakultativ Ordning. Den gældende Lov af 1922 har som bekendt sluttet sig til dette sidste Standpunkt.

Om Edsaflæggelse blev der givet nye Regler ved Retsplejeloven af 1919. Disse Regler lader endnu i visse Tilfælde borgerlige Rettigheder være afhængige af en religiøs Edsaflæggelse.

b. I nær Forbindelse med Grundtvigs Stilling til kirkelige Lovgivningsspørgsmaal staar hans Anskuelse om Skolevæsenets Ordning, og enhver ved, hvilken

afgørende Indflydelse, han har haft i den Henseende. Grundtvig var Modstander af Grundlovsudkastets Bestemmelse om, at de Børn, hvis Forældre ikke har Evne til at sørge for deres Oplærelse, skulde have fri Undervisning i Almueskolen.

Denne Modstand bundede først og fremmest i Grundtvigs bekendte Opfattelse af Barnealderen som uegnet til Undervisning, Ungdomsalderen er den egentlige Oplysningstid, og hans ringe Mening om de bestaaende Almueskoler eller „Afretningsanstalter“, som han kalder dem.

Men dernæst opfattede Grundtvig Udkastets Bestemmelse om Almueskolen som en Spire til den Skoletvang, han saa ivrigt bekæmpede, især m. H. t. Religionsundervisningen. Det kan vistnok være godt, at der er et Sted, hvor Forældrene kan sende deres Børn hen, naar det ikke er for slemt Vejr, men de bør ikke drives dertil eller mulktres derfor, naar de undlader det, siger han under en Skoleforhandling i Folketinget. Den senere Udvikling af Skolelovgivningen gik imidlertid ikke i den Retning, Grundtvig frygtede, hvilket først og fremmest skyldtes selve den grundtvigske Skolebevægelse. En Lov af 1855 fastslog Skolefrihedens Princip, idet den bestemte, at Forpligtelsen til Skolegang bortfalder for de Børn, hvis Forældre eller Værger selv sørger for Børnenes Undervisning. I 1915 blev denne Skolefrihed grundlovfæstet gennem et Tillæg til Grundlovens § 83. Dette Tillæg, der ikke fandtes i det oprindelige Grundlovsforslag, blev i April 1915 foreslaaet af Landstingets Grundlovsudvalg, hvis Formand var Jørgen Pedersen, som i sin Ungdom havde været Lærer hos Kristen Kold¹⁾).

¹⁾ Se nærmere Afhandlingen „Skolefriheden efter den danske Grundlov“.

C. Grundtvigs Frihedskrav rakte langt videre end til Kirke- og Skoleforhold. Den sande Borgerfrihed har tre Hovedstykker: Samvittighedsfrihed, Kræfternes Frihed og den personlige Frihed, egentlig Kroppens Frihed, hedder det i Mands-Minde. Ved Udtrykket „Kræfternes Frihed“ tænker Grundtvig paa Friheden i økonomiske Forhold.

Af en Grundlov og en Rigsdag bør man ikke, siger Grundtvig i 1851, vente, at de skal skaffe os visse Levebrød, at de paa en eller anden Maade skal „sætte os i en lyksalig Tilstand, hvori vi kan blive staaende, siddende eller liggende efter Behag“, men kun, „at de skal hjemle os og saavidt muligt sikre alle dem, der har Liv og Lyst, en fri Bevægelse i alle menneskelige Retninger, og en ligelig Adgang til alle de Stillinger og Virkekredse, de passer for ...“

Grundpillerne i den økonomiske Samfundsordning skal da være Ejendomsretten og Næringsfrihed.

„Ejendomsretten er ikke blot det borgerlige Selskabs Grundlov, men ogsaa dets Grundvold, saa naar den tages bort, synker hele Bygningen i Grus,“ hedder det i Danskeren 1848. Men Modsætningen mellem de faa rige og de mange fattige sætter Ejendomsretten i Livsfare, da det for en overfladisk Betragtning er en smal Sag at raade Bod paa den oprørende Ulighed ved at tage fra de rige og give til de fattige. Dette vilde dog være til Ulykke baade for rige og fattige. Ejendomsikkerheden bør derfor være størst mulig. I Konsekvens af dette Standpunkt er Grundtvig paa Vagt baade overfor Lovbestemmelser om tvungen Afstaaelse af Ejendom og overfor Indskrænkninger i Ejendomsretten gennem Bygningslovgivning, Sundhedslovgivning og andre af de saakaldte almindelige Begrænsninger af

Ejendomsretten. Grundlovens § 87 „nævner Noget, som . . . til Modersmaalets Ære ikke lader sig udtrykke paa Dansk, Noget, der kaldes Ekspropriation“, siger han under en Forhandling om Anlæg af en Jernbane. Vedrørende Ejendomsretten til Jord har Grundtvig dog fremsat Udtalelser, som har kunnet bidrage til at skaffe Georgismen Tilhængere. Folket er Fædrelandets Grundejere; det er kun Nytten og Brugen af Jorden, der retmæssig kan fordeles ved Lands-Loven og blive Genstand for Køb og Salg. Den private Ejendomsret til Jord er aldrig fuldkommen som til Huse og Penge, „thi Folket har en Grundret til at leve af den Jord, som de ikke alene bebo, men i grunden eje.“

Grundtvigs Omsorg for Ejendomsretten udstrakte sig dernæst ikke til den saakaldte litterære Ejendomsret. Han var overbevist om, at dersom der nogensinde skulde komme en Lov, som vilde give de samme strenge Regler for Ejendomsretten til Billeder, til Ord, til Aandsværker og Toner, som der haves og maa haves til Jord og Skov og Eng, da vilde det, dersom ellers det litterære og kunstneriske er andet end blot Papir, og hvad derved kan lignedes, være til stor Skade for Dannelsen. Han vil „standse alt, hvad der . . . kunde true Læseverdenens uafbrudte Besiddelse og frugtbare Benyttelse af Værkerne“ og endog kun have Eftertryk forbudt, f. s. v. det vilde virke skadeligt for Læserne. „Naar jeg tænker mig efter min Død, at de, som skulle være mine Arvinger, skulde have en Ret til at ruge over det eller gøre det mere eller mindre bekendt og gavnligt, end det ellers kunde være, ja, da maa jeg sige, at jeg vilde græde over den Lov, som beskyttede, hvad man kaldte min Ejendom.“

Vedrørende Arveretten udtaler Grundtvig sig til For-

del for en Udvidelse af Testationsretten. Dette falder i Traad med hans almindelige liberalistiske Anskuelse, men bundet tillige i hans faste Tro paa, at Forældrene er bedst egnede til at træffe Bestemmelse om deres Børns Anliggender, en Opfattelse, som jo navnlig har spillet en Rolle for det grundtvigske Syn paa Skolespørgsmaal. Indvendingerne mod Testationsretten er efter Grundtvigs Mening „byggede paa den . . . aldeles falske Sætning, at Regeringen skulde antages at kunne og burde sørge bedre for Behandling af Forældres Børn end Forældrene selv.“

Ansaa Grundtvig den private Ejendomsret for den økonomiske Samfundsordnings Grundpille, ønskede han p. d. a. S. en jævn Fordeling af de økonomiske Goder. Faa skal have for meget og færre for lidt. Han satte i saa Henseende sin Lid til, at den størst mulige Næringsfrihed i Forbindelse med Ejendomssikkerhed vilde fremme den jævne Velstand og ønskelige Ligevægt. Denne Tro paa Næringsfrihedens velgørende Følger havde han givet Udtryk for allerede i Mands-Minde: Alle Haandværk, undtagen Slagsbrødres, Tyves og Røveres bør være fri. I den grundlovgivende Rigsforsamling lægger hans Interesse for Næringsfrihed sig for Dagen gennem et Ændringsforslag til den Bestemmelse i Grundlovsudkastet, som skulde fastslaa Næringsfrihedens Princip, hvorved man først og fremmest tænkte paa Afskaffelse af den bestaaende Laugsordning. Grundtvigs Forslag var saalydende: „... og i intet Tilfælde skal nogen kunne dømmes og straffes for, hvad han har gjort til Gavn for sine egne Hænder.“ Dette Mindstemaal af Næringsfrihed, denne „Hændernes Frihed“, burde efter Grundtvigs Mening fastslaaes i Grundloven. Forslaget blev forkastet med stort Stemme-

flertal, men fik dog varig Betydning i dansk Næringslovgivning. I Næringsloven af 1857 blev under Forhandlingerne paa Rigsdagen indsat en § 16, der fastsatte, at ingen skal kunne drages til Ansvar for det under Haandværks- og Fabriksdrift henhørende Arbejde, som han enten selv eller ved Hustrus og Børns Hjælp udfører, og en lignende Bestemmelse har fundet Optagelse i den gældende Næringslov af 1931 § 25, jfr. § 27.

Forslaget til Næringsloven af 1857, der afskaffede Laugsvæsenet og indførte Næringsfrihed, fandt under Forhandlingerne i Folketinget Støtte hos Grundtvig, som især var glad over Udsigten til, at hans gamle Forslag om Arbejde ved egne Hænder vilde blive gennemført. Men det er karakteristisk for hans parlamentariske Umedgørlighed, at han dog endte med at stemme imod Loven, fordi Regeringen og Flertallet holdt fast ved, at Lauges Enerettigheder først skulde bortfalde efter en 5 Aars Overgangstid.

Ogsaa paa mere specielle Omraader var Grundtvig Tilhænger af Næringsfrihed: Bagernæringen i København skulde frigives uden Erstatning til Indehaverne af de saakaldte Bagergaarde, enhver skulde kunne give Møde i Retssager for andre, Barberer skulde frit have Lov til at aarelade, Thorvaldsens Musæum skulde ikke have Eneret til at forfærdige og forhandle Afstøbninger, man vilde faa bedre og billigere Almanakker, dersom det ikke var et Privilegium og Monopol for Universitetet at udgive dem, han kan ikke tænke sig „nogle værre Udgaver af Bøger end vore Psalmebøger og Bibler, som ret skulde beskyttes ... ved at betros det kgl. Vaisenhus og dets Bestyrelses Omsorg“.

Ved velgørende Indretninger maa der sørges for Børn

og gamle, syge og vanføre. Men en saa omfattende Sociallovgivning som den nugældende laa naturligvis langt fra Grundtvigs Tanker. Naar han nævner Børn, gamle, syge og vanføre som dem, der skal hjælpes, er det en udtømmende Opregning; Øvrigheden kan ikke paatage sig at skaffe alle Folk i Landet Mad, Drikke og Klæder. Han udtaler sig mod Hjælp til Husvilde, og under en Forhandling om Dyrtid og Arbejdsløshed peger han paa Arbejdets Frigørelse som det rette Middel; man skal blot „give Hænderne fri“.

Bestemmelsen i Grundlovens § 82 om, at den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis Forsørgelse ikke paahviler nogen anden, er berettiget til Hjælp af det Offentlige, protesterede han imod „som en af de største Ulykker, som kunde ske for Grundloven, og hvis den kommer til at staa i Grundloven, følgelig ogsaa for hele Landet“. Grundtvig mente, at den foreslaaede Bestemmelse vilde forpligte Regeringen til det umulige, nemlig „til at føde hele det danske Folk“, og henviste til Fattigskattens voldsomme Stigning i England.

Dette Standpunkt overfor Fattigforsørgelse og Sociallovgivning i det hele kom ikke til at præge den politiske Grundtvigianisme senere hen. Frede Bojsen tog jo t. Eks. meget virksomt Del i Halvfemsernes sociale Lovgivning¹⁾.

VI. Sikring af den enkeltes Rettigheder og Frihed var for Grundtvig langt vigtigere end det egentlige Forfatningsspørgsmaal. Folkerepræsentationens Sammensætning, Organisation i et eller to Kamre, Valgretten og Valgmaaden burde overhovedet ikke ordnes i Grundloven, men først i Valgloven, hvorved dog hverken Valgretten eller Valgbarheden maatte underkastes nye

¹⁾ Jfr. *Hans Jensen* i ovennævnte Værk S. 183.

Indskrænkninger i Forhold til Valgloven af 7. Juli 1848. Han mente, at Partierne vilde se roligere paa Sagen, naar Rigsforsamlingen havde vist, at den ved Grundloven havde stræbt at sikre Enkeltmands Rettigheder og Frihed under alle Omstændigheder.

Grundtvig regner ikke Valgretten „til de utabelige Menneskerettigheder eller til de umistelige Borgerrettigheder eller til de uundværlige Folkefriheder“, og han tager med Henblik paa Valgretten Afstand fra den Betragtning, at alle Folk dog i Grunden er ens. Alligevel var han Tilhænger af en vidtgaaende, almindelig Valgret, i det mindste ligesaa udstrakt som efter Valgloven af 7. Juli 1848, som hjemlede almindelig Valgret til den grundlovgivende Rigsforsamling med Aldersgrænsen ved det 30te Aar. Dette var for Grundtvig netop Hovedsagen, at man ikke maatte „berøve Folket det allermindste af den Valgret, som uanmodet er givet det, som det har brugt, kun brugt een gang, og vi ville dog vel ikke sige misbrugt, ved at vælge os“, en Argumentation, som han senere gentog i 1866 under Forhandlingerne om den gennemsete Grundlov, der jo afskaffede den almindelige Valgret til Landstinget. Den almindelige Valgret i H. t. Valgloven af 1848 er indrømmet ikke for een Gang — Valgene til den grundlovgivende Rigsforsamling — men een Gang for alle; thi det vilde være farligt og ufornuftigt at tage den tilbage. „Allerede i min Barndom lærte jeg, at de, der tage deres Gaver tilbage, have paa Dansk et eget Navn, og jeg hørte dengang med Skræk om disse saakaldte Gjerntagere¹⁾, at deres Børn bleve sorte.“

Iøvrigt vilde Grundtvig helst gaa videre end Valg-

¹⁾ Saadan staar der i det trykte Referat. Skal maaske være „G(j)entagere“ eller „Gier- og -ta(g)ere“, se *Johs. Brøndum-Nielsen* i „Nationaltidende“ for 9. og 23. Jan. 1940.

loven af 1848, idet han som Hovedregel vilde give Valgret til enhver fuldmyndig, d. v. s. 25aarig Mand. Ligesaa lidt som 2 Skæpper Hartkorn, ligesaa lidt er 2 Tdr. Guld enten paa nogen Maade Sikkerhed for eller giver mindste rimelige Formodning om, at den, som har dem, er enten mere oplyst eller uegennyttig end den, som fattes dem. Almindelig Valgret kunde medføre mange Fejltagelser og Misbrug, men „den største af alle Fejltagelser ved Lovgivningen, det er den at ville forebygge alle mulige Misbrug og alle mulige Misheld.“ Valgretsbegrænsninger, som lader en Mængde tilbage, der kan ophidses til Skriget paa den almindelige Valgret, er tusind Gange farligere, end Valgretten nogeninde kan blive.

Grundtvig ønskede principielt, at Rigsdagen skulde organiseres som et Etkammer. Folket bør ikke mere deles efter Stænder eller Klasser. Af Hensyn til den store Ængstelighed hos Købstadfolkene og hos dem, der kalder sig selv de oplyste, og da „et magert Forlig er fremfor alt her langt bedre end en fed Proces“, foreslog han dog en Deling af Rigsdagen („Folkeraadet“) efter Land og Købstad; men der skulde være almindelig Valgret paa begge Sider. Ved Behandlingen af visse Sager, navnlig vedrørende Skatter og Byrder, skulde Tingene forenes til een Forsamling. Endelig skulde de herhen hørende Bestemmelser kun optages i Valgloven, saa de uden særligt Besvær kunde ændres.

Et Tokammer som en konservativ Garanti vil Grundtvig ikke vide noget af. „Man kører slet ikke bedre med een løbsk Hest og een stædig end med to af hver Slags.“ Han henviser ogsaa til, at den grundlovgivende Rigsdag, der jo var et Etkammer, ikke ved nogen Lejlighed har overilet sig, det skulde da, siger han, være m. H. t.

Diæterne, og da kunde vel et Tokammer have gjort det samme.

Grundtvig maatte da være Modstander af det Bruun-Jespersenske Forslag om en Valgbarhedscensus til Landstinget, „1200-Rigsdaler Landstinget“, der jo blev gennemført ved Junigrundloven. Dette Forslag fandt Grundtvig langt mindre folkeligt eller frisindet end Grundlovsudkastets Bestemmelse om, at Landstingets Medlemmer ikke skulde have Diæter, „skulde arbejde paa deres egen Kost“, som han udtrykte sig. Et Lands-ting, hvori de rigeste i Landet var de eneste eller dog i Overtal, et saadant „Pengekammer, Skatkammer, Rentekammer eller hvad andet Navn man vilde give dette Rigmandskammer“, vilde stemme for de fleste Penge eller for dem, der havde de fleste Penge, bl. a. mod enhver Lov til en Indkomstskat, som virkelig lod de rige betale mest.

Til Udligning af den Forskel, der vilde fremkomme mellem de to Ting, ønskede Grundtvig, at Afgørelsen i visse Tilfælde skulde træffes af et plenum plenorum, ved Fællesafstemning af de to Tings Medlemmer. Han støttede saaledes Hunderups Forslag om, at en Sag, hvorom der var Uenighed mellem Kamrene, under visse Betingelser skulde kunne afgøres i en forenet Rigsdag, hvor der dog til Vedtagelse skulde kræves $\frac{2}{3}$ Stemmers Flertal, en Ordning, der jo er nær beslægtet med den, der gjaldt og endnu gælder i Norge, naar der er Uenighed mellem Lagtinget og Odelstinget. Og efter at Hunderup havde frafaldet sit Forslag om, at Finanslovforslaget under alle Omstændigheder skulde behandles i den forenede Rigsdag, og der afgøres ved almindelig Stemme flerhed, optog Grundtvig Forslaget. Begge de Hunderupske Forslag forkastedes med stor Majoritet.

VII. Grundtvig er opmærksom paa, at Ministrenes politiske og juridiske Ansvar for Regeringens Førelse er et vigtigt Led i det konstitutionelle System. Hvad det juridiske Ansvar angaar er han paa det rene med, at det mest kun staar paa Papiret; han mener ogsaa, at sund Eftertanke maa føre til at gøre det lempe-
ligt.

Et Ændringsforslag af Grundtvig gaar dog ud paa, at hvis Rigsdagen finder, der er paabegyndt en unød-
vendig Krig eller sluttet en uværdig Fred eller indgaaet et skadeligt Forbund, skal den kræve Ministeriet tiltalt for Rigsretten til Fortabelse af Embede og Indfødsret. M. H. t. Finansloven skal Ministrene være bundet af de bevilgede Beløb. De skal være ansvarlige for ubevilgede Udgifter, saa saare Rigsdagen er forbigaaet, uafhængigt af Udgiftens politiske Hensigtsmæssighed eller Nød-
vendighed.

Ansaret maa paahvile hele Ministeriet, ikke blot den, der har kontrasigneret en kgl. Udfærdigelse, et Spørgsmaal der, ligesom Spørgsmaalet om Ansaret for ubevilgede Udgifter, senere hen har foreligget i Rigs-
rettens Praksis og givet Anledning til adskillig Dis-
kussion indenfor den statsretlige Teori. Det vigtigste er imidlertid ikke det juridiske Ansvar, men det politiske Ansvar overfor Rigsdagen, „Rigsdagens Ret til at frem-
kalde og udspørge Kongens offentlige Raadgivere“ og Borgernes Ytringsfrihed, „alle Taleres og Skrivers Fri-
hed til at ytre deres Stemme baade om Raadgavernes Grundsætninger, som de have vedkendt sig, og om de-
res Fremgangsmaade, som er Kendsgerninger.“

VIII. Embedsstanden ansaa Grundtvig for ufolkelig, privilegeret, ofte tyskvenlig, en Levning, sammen med Rigerstanden, fra Stændertiden, og baade i Rigsfor-

samlingen og andet Steds har han fremsat Krav om Ændringer i Embedsvæsenet.

Han var imod den langvarige, akademiske Uddannelse, som krævedes ved Besættelsen af de fleste Embedsstillinger. Dette Krav medførte en Forpligtelse for Regeringen „til at sørge for alle disse Folk med Koner og Børn“ og livsvarige Ansættelser. Der skulde være „hensigtsmæssige Planteskoler“ for folkelige Præster, Dommere og Sagførere; et Par Aars Uddannelse paa en saadan Skole maatte være nok. Embeder skal ikke som efter den gamle Synsmaade være Levebrød, der søges af en Mængde; den rette Synsmaade er, at Staten skal søge dygtige, tro og flittige Embedsmænd og da indgaa paa de Betingelser, som de stiller.

Denne Opfattelse ligger bag ved et Forslag af Grundtvig om, at der i Grundloven skulde indsættes en saalydende Paragraf: „Med Indfødsretten følger fri og lige Adgang til hvilket som helst Embede og hvilken som helst borgerlig Stilling, naar Vedkommende dertil findes dygtig.“ For en saadan Grundlovsbestemmelse var der et Forbillede i Menneske- og Borgerrettighedernes Erklæring fra 1789 Artikel 6 om Borgernes lige Adgang til alle offentlige Stillinger, en Udtalelse, der gaar igen i mange af det 19. Aarhundredes og Efterkrigstidens demokratiske Forfatninger. Men medens en saadan Lighedsgrundsætning i Reglen tager Sigte paa Standsforskelle, er det Eksamensvæsenet, Grundtvig vil til Livs, de „aldeles vilkaarlige Vilkaar“, som „langtfra at sikre den borgerlige Dygtighed, som udfordres til Embedet og Stillingen, kun gør det til en Nødvendighed, at de, som ville have Adgang, skulle allerede fra Barnsben gaa en vis foreskreven Bane, aflægge visse Prøver, der ene have deres Grund i, at saa-

ledes behagede det Styrelsen“. Grundtvigs Forslag svarede efter sin Formulering mindre godt til hans Hensigt dermed; men den bagved liggende Tankegang, at langvarige, akademiske Studier er en overflødig for ikke at sige skadelig Forberedelse til Statens Embeder, har navnlig i forrige Aarhundrede haft Tilslutning i visse Befolkningskredse.

Man skulde herefter vente, at Grundtvig vilde være Tilhænger af en udstrakt Frihed for Regeringen til at afskedige og forflytte Embedsmænd; men dette er saa langt fra Tilfældet, at han tværtimod opponerede mod den diskretionære Beføjelse til at afskedige og forflytte Embedsmænd, som Grundlovsudkastet og Grundlovs-komitéens Indstilling hjemlede Kongen. Grundtvig vilde have, at Embedsmænd med visse Undtagelser skulde være uafsættelige, undtagen efter Lov og Dom, og at de ikke skulde kunne forflyttes imod deres Vilje. En saadan Inamovibilitet, som i de fleste Lande, ogsaa i Danmark, kun gælder for Dommere, svarer til den Ordning, som gælder for Embedsmænd i Sverige, hvor den har gammel Hævd, og som efter svensk Forbillede blev optaget i den norske Grundlov af 1814. Grundtvig paa-beraabte sig, at danske Embedsmænd hidtil i Almindelighed var blevet anset for uafsættelige undtagen ved Dom, ligesom de ej heller kunde forflyttes mod deres Vilje¹⁾, og han hævdede, at den foreslaaede Ordning vilde vække Modstand hos alle dygtige og kraftige Naturer og skille Embedsvirksomheden ved de Evner, den allermost trænger til²⁾. Som afskrækkende Eksempler

¹⁾ Jfr. Ørsted, Juridisk Tidsskrift, 4. Bd. 2. Hæfte S. 22 ff og J. E. Larsen, Samlede Skrifter, 1. Afd. 2. Bd. S. 93 f.

²⁾ I Rigsdagssamlingen 1854—55, altsaa efter Pensionslovens Vedtagelse, hævdede Grundtvig, at Embedsmænd, der ikke var pensionsberettigede, ikke burde afskediges uden Lov og Dom.

nævnte han, at Ministeren for Kirken og Undervisningen, hvis Grundlovsudkastets og Komitéens Forslag gennemførtes, vilde have det i sin Magt at gøre ham til Præst paa Anholt, naar han blot beholdt sine Indtægter, og under samme Forudsætning vilde kunne gøre en Professor i København til Rektor i Aalborg. Ogsaa en Minoritet i Grundlovskomiteén havde stillet Forslag om, at Embedsmænd som Hovedregel skulde være uafsættelige, idet den frygtede, „at Folkefriheden skal lide under Embedsmænds Afsættelighed“; men medens dette Forslag dog opnaaede 36 Stemmer mod 85, blev Grundtvigs Forslag forkastet med 113 Stemmer mod 2.

I Foraaret 1854 gjorde Regeringen paa opsigtsvækkende Maade Brug af den diskretionære Afskedigelsesret, idet Ministeriet Ørsted lod Monrad, der var Biskop, Hall, der var Generalauditor, og Andræ, der var Oberstløjtnant, afskedige fra deres Embeder, fordi de som Medlemmer af Rigsdagen havde virket og stemt for en af de to Ting vedtaget og til Kongen indgivet Adresse, der udtalte Mistillid til Ministeriet. Senere nedlagde 21 Embedsmænd, der hørte til Oppositionen, deres Rigsdagsmandater, idet de frygtede for at komme til at lide samme Skæbne. 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.

Hvad særligt angaar Dommere var Grundtvig imod, at disse skulde være mere uafsættelige end andre Embedsmænd. Gør man Dommeres Personer for selvstændige og sikre, kunde der „være en hel Del i Landet, der vilde tabe ligesaa meget derved i Sikkerhed, som Dommerne vandt“. Dommerne er, siger han, de eneste i

Landet, „der har beholdt det store Privilegium at dømmes kun af deres Jævnlige“, hvilket han anser for en stor Ulempe i Retsplejen. Grundtvig vilde aabenbart have været Tilhænger af Steinckes Appelret.

Var Grundtvig Modstander af den fri Adgang til at afskedige og forflytte Embedsmænd, vilde han p. d. a. S. ikke sikre dem Pensionsret. I en Artikel i Danskeren 1850 „Almeen-Pensioneringen og Daarekisten i Danmark“, hævder han, at Statshusholdningen umuligt kan bære en almindelig Pensionering af Embedsmænd. Disse skal være saa faa som muligt og lønnes godt, medens de er i Tjeneste; hvis de har tjent godt og længe, skal man give dem Naadsensbrød, men „iøvrigt skal man lade Vorherre og dem selv sørge baade for deres Alderdom og for deres Koner og Børn“; thi saaledes maa jo alle Bønder og Borgere slide for Føden og Klæden, medens de har Kræfter¹⁾. Den Betragtning, at Pensionsretten skal afbalancere den diskretionære Afskedigelsesret, afviser Grundtvig. Det vil være at lade Folket betale for Ministrenes Vilkaarlighed. I 1850 sluttede Grundtvig sig til et Forslag om, at Embedsmænds Pension i hvert enkelt Tilfælde skal fastsættes ved Lov, et Forslag, som blev anset for grundlovstridigt.

IX. Grundtvigs Danskhed førte ham til at omfatte Indfødsretten med særlig Interesse. Han var Tilhænger af Grundlovsudkastets Bestemmelse om, at ingen kan

¹⁾ Tidligere Justitsminister Steincke har nylig til Dagspressen udtalt sig i samme Retning: Hvorfor skal Lygtetændere snarere have Pension end Tømrersvende, Kontorchefer end Redaktører?

Grundtvigs finansielle Betænkeligheder er ingenlunde grebet ud af Luften. Der foreligger ingen fuldstændig Opgørelse over Værdien af det Offentliges Pensionsforpligtelser; men for Staten og Kommunerne tilsammen maa det antages, at de gaar op imod 1 Milliard.

erholde Indfødsret uden ved Lov, og advarede mod, at der blev aabnet Adgang for for mange fremmede. Kun indfødte burde kunne være Grundejere; da Jordegodser i Aarhundredets Begyndelse blev givet hen for intet, „kunde jo Rothschild ... købe det halve Danmark“. Denne stærke Interesse for Indfødsretsspørgsmaal fik Grundtvig til under Forhandlingerne om Grundlovsindskrænkningen at protestere imod, at Bestemmelsen om Indfødsretten udgik af Junigrundloven, hvorved Rigsdagen jo mistede sin Indflydelse paa de aarlige Naturalisationslove. Han mente, at Døre og Porte derved vilde blive aabnet for Udlændinge, navnlig for Tyske.

Et Udslag af Grundtvigs Skandinavisme er hans Forslag paa den grundlovgivende Rigsforsamling om fælles nordisk Indfødsret. Forslaget havde følgende ejendommelige Ordlyd: „Ingen Tysker eller anden Udlænding kan faa dansk Indfødsret uden ved Lov, men Svenskere og Nordmænd skulle, ligesom Islændere og Færinger, agtes for Indfødte, naar de have fast Ophold i Riget“. Han tog imidlertid Forslaget tilbage, som han mistrøstigt siger, „med Hensyn til det afgjorte Misheld, som mine andre Ændringsforslag have mødt“, men haabede, at en lykkeligere Haand vilde optage Forslaget. Det blev ogsaa, med et Forbehold angaaende Formuleringen, optaget af Rée og Winther; men Grundlovsudkastets Bestemmelse blev vedtaget uændret med stort Flertal. „Det var jo ærgerligt,“ siger Grundtvig i et Brev til Sønnerne Johan og Svend Grundtvig, „at Forslaget om den „Nordiske Indfødsret“ fik en saa tosset Udgang, men at det nær var gaaet igennem, netop da jeg tog det tilbage og vel netop derfor, var mig dog særdeles kært og varsler i mine Øjne godt, naar vi engang faa et Ministerium, der sætter mere Pris paa vore Venners end paa vore Fjenders Bifald.“

X. Grundtvig havde en levende Forstaaelse af, at Offentlighed i Statssager er et nødvendigt Led i det konstitutionelle, demokratiske Statsstyre. I 1850 fremhæver han som en Hovedvinding ved Grundlov og Rigsdag bl. a., at de kan være Midler til at skaffe et fribaarent Folk al den Offentlighed, som er et Vilkaar for et daadfuldt og lykkeligt Levnedsløb. Denne almindelige Indstilling er Baggrunden for et Forslag af Grundtvig om Offentlighed og Mundtlighed i Retsplejen. Anledningen til Grundtvigs Forslag var, at Grundlovskomitéen, som foreslog en Løfteparagraf om Indførelse af Nævninger, havde udtalt, at der heraf med indre Nødvendighed maatte følge Indførelse af Mundtlighed, Offentlighed og Anklageproces i hele Strafferetsplejen. Grundtvig mente, at en Grundsætning om Offentlighed og Mundtlighed i Retsplejen „i alt Fald skulde ikke blot udtrykkes paa skraa“, men bestemt udtales i Grundloven. Han foreslog derfor følgende Bestemmelse: „Offentlighed og Mundtlighed skal saa snart og saa vidt som muligt gennemføres ved hele Retsplejen.“ Som Begrundelse anførte han bl. a., at den bestaaende Offentlighed og Mundtlighed i Højesteret fuldelig har bevist sin Gavnlighed, fremfor alt til at bevare Tilliden hos Folket til Retfærdighedens Haandhævelse.

Grundtvigs Forslag blev for en Gangs Skyld gennemført, endda med et betydeligt Flertal. Han siger herom i det ovennævnte Brev til Sønnerne Johan og Svend Grundtvig: „Hvad jeg fik listet ind i Grundloven, som udgør de to afskrevne Linier om „Offentlighed og Mundtlighed“, vil vist nok, som de staar, ej gøre stort til at forbedre Retsplejen, men det fornøjer mig dog som et *godt Varsel*, da „Offentlighed og

Mundtlighed“ i det hele siger, hvad jeg har stridt for alle mine Dage, og det fornøjer mig dobbelt, fordi jeg egentlig ligesaa lidt har listet som tvunget det ind, thi mod min Forventning faldt det egentlig ind som et uskyldigt Ord, hvormed man synes at ville stoppe Munden paa mig, naar jeg sagde, at *alle* mine Ændrings-Forslag til Grundloven var tabt bag af Dampvognen.“

Ogsaa udenfor Retsplejen var Grundtvig Tilhænger af Offentlighed i Statssager. I Anledning af en hemmelig Meddelelse fra Regeringen til Rigsdagen bemærker han, at han „er ikke kaldet hertil eller valgt hertil for at være en tro Husholder over Ministeriets Hemmeligheder“, og han erklærer rentud, at han ikke altid vil overholde Ministeriets Forudsætninger om Hemmelighedelse. Grundtvig spørger i 1855 enhver, der var med i de hemmelige Møder under Krigen, „om Ministeriet brød sig det Allermindste om, hvad de sagde . . . i de hemmelige Møder“. I Administrationen bør der være samme Offentlighed som i Retssager. Det interessante Offentlighedsprincip, som i Sverige var og endnu er gældende ogsaa i Forvaltningsanliggender, nævner Grundtvig ikke.

XI. Hvad angaar Retsplejen udtalte Grundtvig sig iøvrigt for en stærk Begrænsning af Adgangen til at anvende Varetægtsfængsel. Grundlovsudkastet havde ordret den Bestemmelse, der nu findes i Grundlovens § 78, hvorefter ingen kan underkastes Varetægtsfængsel for en Forseelse, som kun kan medføre Straf af Pengebod eller simpelt Fængsel. Grundtvig mente, at Grundloven kun burde tilstede Anvendelse af Varetægtsfængsel, hvor den offentlige Sikkerhed er i Fare.

Under Forhandlingerne om Domstolenes Beføjelse til

at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndigheders Grænser¹⁾, hævdede Grundtvig som en selvfølgelig Sag, at Borgerne skulde have Ret til at faa afgjort ved Domstolene, „hvor Grænsen virkelig i Livet skal gaa for Embedsmyndigheden“. Han understregede, at efter den foreslaaede Bestemmelse maatte Domstolene kunne afgøre baade om Øvrigheden har overskredet Grænsen for sin Myndighed eller blot udøvet Myndigheden uden at iagttage de Betingelser, hvortil den er bundet, altsaa baade Kompetencespørgsmaal og Spørgsmaal om en Øvrighedshandlings materielle Lovlighed. Denne Forstaaelse af Grundlovens Bestemmelse om Domstolenes Prøvelsesret overfor Forvaltningen var utvivlsomt rigtig og stemmer med gældende Retspraksis.

Grundtvig mente ligeledes, trods sin Frygt for, at Dommerne efter Grundloven vilde blive for uafhængige baade af Regeringen og af Folket, at Domstolene skulde kunne afgøre Spørgsmaalet om Lovens Overensstemmelse med Grundloven. Jeg kan slet ikke begribe, sagde han, „hvordan man kan have en Grundlov, uden at det tilkommer Domstolene at afgøre Spørgsmaalet, naar det rejstes, om Forholdet mellem denne Grundlov og enhver enkelt Lov, som bliver udgiven ... Der kan jo ikke være Tale om, at den dømmende Myndighed derved sættes over den lovgivende, siden Grundloven jo er det første Værk og Hovedværket af den lovgivende Myndighed; den har derved selv vedtaget en Rettesnor for sine følgende Love ...“ Disse Betragtninger udtømmer naturligvis ikke Problemet, omend de peger paa det væsentlige. Senere giver han Sagen

¹⁾ Rettere: under Forhandlingerne om den *foregaaende* Paragraf, hvilket førte til et af hans hyppige smaa Sammenstød med Formanden.

den besynderlige Vending, at Domstolenes Ret til at paakende Spørgsmaalet om Loves Overensstemmelse med Grundloven skulde være anerkendt ved Bestemmelsen om Domstolenes Prøvelsesret overfor Øvrighedshandlinger, idet Spørgsmaalet er, om noget (af Øvrigheden) kan sættes i Kraft som Lov.

En Forudsætning for at indrømme Domstolene Prøvelsesret overfor Lovgivningen maatte det efter Grundtvigs Mening være, at Domstolene bruger offentlig Votering og giver Grunde for deres Afgørelser. Tanken heri er baade rigtig og af væsentlig Betydning. Prøvelsesretten maa have til Forudsætning, at Domstolenes Afgørelse ikke fremtræder som politisk Magtudøvelse, men som Retsanvendelse, for hvilken der gives Grunde af sædvanlig, juridisk Art. Endelig var det Grundtvigs Mening, at Domstolene kun skulde kunne tilsidesætte Love, der var stridende mod Grundlovens Ord, en Opfattelse, som staar i Sammenhæng med, at Grundtvig som Tilfældet saa ofte er med Ikke-Jurister i det hele holdt paa, at Love skulde forstaas efter Bogstaven.

XII. I en Artikel i Danskeren 1848 „Om Constitution og Statsforfatning i Danmark“ skriver Grundtvig, at en Grundlov, der skal svare til sit Navn, maa have sine gode Grunde og ligge saa fast, at man har ondt ved at røkke den; men Grundlovsudkastets Bestemmelser om Grundlovsændringer gjorde dog efter hans Mening disse for vanskelige. Udkastet krævede, at saadanne Ændringer skulde vedtages af to ordentlige Rigsdage, og dernæst, efter Opløsning af begge Ting, af en ordentlig eller overordentlig Rigsdag, samt endelig stadfæstes af Kongen. Grundtvig foreslog, at Grundlovsændringer skulde kunne vedtages af en Rigsdag, som dertil udtrykkelig var sammenkaldt, naar tre Fjerdedele

af Rigsforsamlingen var enige med Kongen derom. Men da Tokammerssystemet havde vundet afgørende Tilslutning i Rigsforsamlingen, tog han sit Ændringsforslag tilbage, idet han mente, at dets Vedtagelse under disse Omstændigheder vilde gøre enhver Grundlovsændring umulig.

Grundtvig motiverer sit Ønske om, at der ikke fastsattes for store Hindringer for Gennemførelsen af Grundlovsændringer, med at de mange Ændringsforslag, som forgæves var blevet fremsat i Rigsforsamlingen, snart vilde blive savnet. De burde da uden for stort Besvær kunne indføres i Grundloven senere hen. Han har jo nok herved ogsaa tænkt paa alle de af ham selv stillede Ændringsforslag, der blev „tabt bag af Dampvognen“.

De Træk af Grundtvigs politiske Virksomhed, som her er fremdraget, viser, at han overalt indtog et yderligt Standpunkt. Han rejste sine Frihedskrav uden Tillem্পning, uden Hensyn til, om de under de forhaandenværende Forhold kunde gennemføres. Ogsaa om Grundtvigs politiske Virke gælder Bjørnsøns Ord, at hans Syner randede Udsigten. Men Frihedskravene var i Pagt med Fremtiden, omend kun faa af dem blev fuldt indfriet.

Paa det økonomiske Omraade gaar Strømmen nu, hos os som i andre Lande, i modsat Retning. Spørgsmaalet er da, om Friheden iøvrigt, især Aandsfriheden, kan holde Stand. Grundtvig selv mente, som vi har set, at Orden og Tvang har Tilbøjelighed til at gaa over alle Grænser.

Grundlovens Bestemmelser om de saakaldte Friheds-

rettigheder, som Grundtvig omfattede med saa stor Interesse, er ikke i sig selv nogen fuldkommen Garanti. Saadanne Bestemmelser blev i det 19. Aarhundrede og efter Verdenskrigen indsat i næsten alle konstitutionelle Forfatninger, ofte som en Modesag; i mange Lande er de nu som blæst bort. I sidste Instans kommer det an paa, om Frihedsprincipperne har slaaet Rod i Folket. Grundtvigs Betydning for den folkelige og politiske Udvikling er da først og fremmest den, at han, der foruden — og mere end — at være Politiker var Digter og Folkeopdrager, øgede og styrkede Folkets Kærlighed til Friheden.

SKOLEFRIHEDEN EFTER DEN DANSKE GRUNDLOV

1. Medens der hverken i den norske Grundlov eller de svenske Grundlove findes Bestemmelser om Skolegang eller anden Undervisning, har baade den danske, islandske og finske Grundlov Bestemmelser af denne Art. Den finske Regeringsform indeholder endog et helt Afsnit VIII om „Undervisningsvæsenet“, der giver udførlige Regler om de forskellige, højere og lavere Arter af Undervisning. Ogsaa i mange andre Statsforfatninger findes der saadanne Bestemmelser.

Ofte udtales i Overensstemmelse med demokratisk, liberal Tankegang et vist Frihedsprincip: Forfatningen garanterer Undervisningens Frihed, Undervisningen er fri el. lign. Den danske og den finske Forfatning sikrer særligt Forældrenes Ret til selv at undervise deres Børn eller lade dem undervise hjemme eller i private Skoler. Ifølge den danske Grundlovs § 83, 2. Pkt. er saaledes Forældre eller Værger, der selv sørger for deres Børns Undervisning, ikke forpligtet til at lade Børnene undervise i Folkeskolen, og ifølge den finske Regeringsforms § 82, 2. Stk. er Hjemmeundervisning ikke undergivet offentlig Tilsyn. Mange Forfatninger fastslaar, at det Offentlige skal drage Om-sorg for Skoleundervisning, navnlig den elementære Børneundervisning, og at Undervisningen skal ydes uden Vederlag. I den danske Grundlovs § 83, 1. Pkt.

hedder det saaledes, at de Børn, hvis Forældre ikke har Evne til at sørge for deres Oplærelse, har Ret til fri Undervisning i Folkeskolen, og ifølge den finske Regeringsforms § 80, 2. Stk. skal Undervisning i Folkeskolen være afgiftsfri for alle. En lignende Bestemmelse findes t. Eks. i Albanien, Bolivia, Bulgarien, Jugoslavien, Portugal og Svejts. Hyppige er endvidere Forfatningsbestemmelser vedrørende selve Undervisningens Indhold. I adskillige syd- og mellemamerikanske Stater, saaledes Brasilien, Honduras, Meksiko, Salvador, er det fastslaaet, at Undervisningen skal være ureligiøs; men omvendt siges det i Columbias Forfatning, at den offentlige Undervisning skal organiseres og ledes i Overensstemmelse med den katolske Religion. Undervisningens Forhold til Religionen eller Kirken har overhovedet ofte givet Anledning til Forfatningsbestemmelser. I Irland kan ingen Lov indskrænke Børns Ret til at besøge offentlige Skoler uden Forpligtelse til at tage Del i Religionsundervisningen, i Danzig skal Religionen være et Led i Undervisningen, i Lichtenstein skal Undervisningen respektere Religionen, i Jugoslavien skal der i Undervisningen udvises religiøs Tolerance, og Religionsundervisningen skal indrettes efter Forældrenes Ønske og religiøse Opfattelse, i Portugal skal Religionsundervisningen være neutral.

Alle saadanne Forfatningsbestemmelser har deres særegne, historiske Forudsætninger, der hænger sammen med vigtige Sider af Folkets politiske, kulturelle og religiøse Udvikling. Dette er ogsaa Tilfældet med den ovenfor nævnte Bestemmelse i den danske Grundlovs § 83, 2. Pkt., hvis Oprindelse og Indhold skal søges belyst i det følgende.

2. Udgangspunktet for Udviklingen indenfor det

danske Skolevæsen i det 19. og 20. Aarhundrede er en Anordning af 29. Juli 1814 om Almueskolevæsenet paa Landet, en Anordning af s. D. om Borger- og Almueskolevæsenet i Købstæderne, samt et Reglement af s. D. for Almue- og Borgerskolevæsenet i København. Baade de to Anordninger og Reglementet forudsætter en almindelig Skolepligt. Ifølge Skoleanordningen for Landet § 18 bortfalder imidlertid Forpligtelsen til at lade Børn eller Tyende søge Almueskolerne for dem, som ved en Student, seminaristisk oplært Skolelærer eller paa anden Maade saaledes drager Omsorg for deres Børns, Myndlinges eller Tyendes Undervisning, at Amtsskoledirektionen efter indhentet Oplysning fra Sognekommisionen finder anden Skolegang for disse ufornöden. En ganske tilsvarende Bestemmelse findes i Skoleanordningen for Købstæderne, hvorimod Reglementet for København §§ 46—50 har en noget afvigende Ordning. Forældre kunde altsaa kun efter en forudgaaende Tilladelse undlade at sende deres Børn i Almueskolerne.

Dette var utilfredsstillende for den Grundtvigske Skolebevægelse, der omkring Midten af det 19. Aarhundrede bl. a. stærkt hævdede Forældrenes og Hjemmenes Ret og Pligt til selv at tage sig af deres Børns Undervisning. Denne Skolebevægelse har haft afgørende Indflydelse paa dansk Skolelovgivning og har bl. a. givet sig Udslag i den Grundlovsbestemmelse, som er Genstanden for nærværende Afhandling.

Bevægelsens Hovedmænd er Digteren, Præsten og Folkeopdrageren Nicolai Frederik Severin Grundtvig og Skolemanden Kristen Mikkelsen Kold.

Grundtvigs Skoletanker har først og fremmest baa-
ret Frugt i den danske Folkehøjskole; men ogsaa for

Barneskolen har han haft afgørende Betydning. Han bekæmpede den rent forstandsmæssige Undervisning af Børn, „Skolen for Døden“: „... aandsfortærende, dræbende er ikke blot Matematiken og Grammatiken, men alt betydeligt Hovedbrud for Mennesket i Barnealderen, før Hjernen med det øvrige Legeme er ret udviklet, og førend Livet, det indvortes saavel som det udvortes, er blevet os saa vidt bekendt, at vi kan genfinde det i Beskrivelsen og føle en naturlig Lyst til at oplyses om dets Vilkaar. Ved derfor at ville indplante Alderdommens Orden og Stilhed, Betænksomhed og Klogskab i Børnene, indpode vi dem kun Døden i Alderdommens Svaghed baade paa Sjæl og Legeme; hos mange af dem tilintetgøre vi aldeles Livskraften, saa de alt som halvvoksne Drengene hensvinde som Skygger, og hos dem alle arbejde vi paa at nedbryde Menneskenaturen ved at trodse dens Love ...“. „Indbildningskraften trælbindes, og Følelsen forebygges til Bedste for en ubetimelig Eftertanke.“ I Stedet kræver Grundtvig en „Skole for Livet“, der ikke gør „Oplysningen eller sig selv, men Livets Tarv til sit Øjemed“, og som maa „tage Livet som det virkelig er, og kun stræbe at oplyse og fremme dets Brugbarhed“. Den eneste gode Drengeskole for Borger-Livet er „dygtige og driftige Borgeres Huse“. „At kende Bogstaver og lægge dem sammen ... læres bedst hos gamle Koner“. Religionsundervisningen bør udgaa af Skolerne; „thi hvad danske Børn maa lære om Troens Ord og Bekendelse, det skal ikke være en Lektie, men det maa Børnene lære af de ældre, uden at de egentlig ved af det“. Al Skoletvang, der daglig maa gøre Skolen slettere, bør ophæves; til Lærere bør vælges „de livligste Mennesker, man kan finde“.

Blandt dem, der blev grebet af Grundtvigs Skoletanker og derved kom i stærk Opposition til den almindelige Almueskole, var Kold den, som fik afgørende Betydning for disse Tankers Virkeliggørelse. Udgaaet fra et fattigt Haandværkerhjem og maadeligt udrustet med Kundskaber grundlagde han i Midten af forrige Aarhundrede efter mange Omskiftelser og Oplevelser en Skole paa Fyn for unge Bønderkarle og en Børneskole. Kolds Undervisning var i begge stærkt personlighedspræget. Han vilde lære Folk „at elske Gud, sin Næste og sit Fædreland“; Metoden har han angivet med Ordene: „først oplive, saa oplyse“.

Kolds Virksomhed fik grundlæggende Betydning for den danske Folkehøjskole, og hans Børneskole blev Forbilledet for de senere „Friskoler“: private Børneskoler, som i Reglen er oprettet af de skolesøgende Børns Forældre. Disse Skoler, der bandlyste al Udenadslæren, især i Religionsundervisningen, og lagde Hovedvægten paa Lærerens mundtlige Fremstilling og personlige Paavirkning af Børnene, navnlig i kristelig Retning, vandt stor Udbredelse paa Landet og har haft en væsentlig Indflydelse ogsaa paa Undervisningen i den offentlige Skole. De findes endnu i ret stort Antal.

Denne Friskolebevægelse, der paa mange Maader maatte komme i et Modsætningsforhold til den offentlige Børneskole og til Skolemyndighederne, især fordi Forældrenes Adgang til at lade deres Børn undervise udenfor den offentlige Skole som foran nævnt beroede paa en forudgaaende Tilladelse, har affødt den udvidede Skolefrihed, som blev fastslaaet i en Lov af 2. Maj 1855. En Ven af Kold og hans Skoletanker, Præsten L. D. Hass, hvem Kold i 1842 ledsagede som Tje-

ner paa en Missionsrejse til Lilleasien, forelagde som Medlem af Folketinget i 1852 Tinget et Lovforslag, hvorefter Børns Forpligtelse til Skolegang i Reglen skulde ophøre med 14 Aars Alderen, uanset om de var konfirmerede. En saadan Bestemmelse blev ikke gennemført; men under Sagens Behandling paa Rigsdagen i 1853 foreslog bl. a. J. N. Madvig i Landstingsudvalget en Lov, hvis § 1 i Hovedsagen svarer til § 1 i Loven af 1855. Forslaget blev vedtaget af Rigsdagen i Marts 1854; men A. S. Ørsted, der var Premierminister samt Minister for Kirke- og Undervisningsvæsenet, foranledigede, at Kongen nægtede at stadfæste Loven, som imidlertid blev vedtaget paany i næste Rigsdagssamling. Grundtvig, der i Sommeren 1854 var blevet Medlem af Folketinget, støttede naturligvis Lovforslaget. (Det kan „aldrig være andet end daarlige Skolelærere, der ønske, at hele Befolkningens Børn skulle drives sammen i deres Skoler“). Under 2. Maj 1855 stadfæstedes Loven, hvis § 1 er saalydende:

„Forpligtelsen til Skolegang bortfalder for de Børn, hvis Forældre eller Værger erklære selv at ville sørge for deres Undervisning og regelmæssigt, efter Tilsi-gelse, lade dem møde til Overhøring i Distriktets Skole ved hver ordentlig Eksamen, saalænge Børnene ved disse Prøver af Skolebestyrelsen, nemlig Skole-Kommissionen, skønnes at besidde samme Grad af Kundskab og Færdighed i de foreskrevne Undervisningsgenstande som Børn af samme Alder i Gennemsnit opnaa i Skolen. Dog kræves Skolebestyrelsens Indvilligelse, for at en saadan Fritagelse for Skolegang paany kan gives Børn, der ved Prøven i Skolen ere befundne utilstrækkeligt underviste, eller uden bevislig, uovervindelig Forhindring ere udeblevne fra Prøven, og en

saadan Indvilligelse af Skolebestyrelsen er ligeledes fornøden for de Børn, der ere vedblevne at søge Skolen indtil det fyldte 12te Aar.“

Loven af 1855 ophævede ikke den ved Anordningerne af 1814 hjemlede Adgang for Forældre til i H. t. en særlig Tilladelse at lade deres Børn undervise udenfor Almueskolerne. At denne Adgang fortsat skulde staa Forældrene aaben blev under Forhandlingerne paa Rigsdagen navnlig fremhævet af Madvig, hvis Forslag som ovenfor nævnt ligger til Grund for Loven. I administrativ Praksis er det da ogsaa antaget, at Bestemmelserne fra 1814 var gældende ved Siden af Loven af 1855.

3. Under Forhandlingerne om Grundloven af 5. Juni 1915 fandtes der i Rigsdagen to indflydelsesrige Politikere, som i deres Ungdom havde haft Kristen Kold til Lærer og selv været Lærere ved hans Skoler: Klaus Berntsen og Jørgen Pedersen. Det var førstnævnte, der som Konseilspræsident i 1912 fremsatte det Forslag til Forandringer i Grundloven, hvoraf Grundloven af 1915 fremgik, og ved den afsluttende Behandling i Rigsdagen den 5. Juni 1915 var Klaus Berntsen Ordfører i Folketinget og Jørgen Pedersen i Landstinget, uagtet ingen af dem hørte til Regeringspartierne. Herom siger Klaus Berntsen i sine Erindringer: „Det blev for os en uforglemmelig Højtidsdag. Vi var begge Elever af Kristen Kold, hvem Grundtvig havde kaldt den folkelige Oplysnings Hovedmand i Danmark“. Det skyldtes da sikkert først og fremmest disse to Politikere, at der i Grundloven blev indsat en Bestemmelse til Betryggelse af den Skolefrihed, som den Grundtvig-Koldske Skolereetning tillagde saa stor Betydning.

Det var først paa et sent Trin af Grundlovssagens

Udvikling, at der fremkom Forslag om en saadan Bestemmelse, nemlig i Landstingsudvalgets Betænkning af 17. April 1915. Udvalget, hvis Formand var Jørgen Pedersen, foreslog en saalydende Grundlovsbestemmelse, der ordret blev vedtaget ved de følgende Behandlinger og nu udgør Indholdet af Grundlovens § 83, 2. Pkt: „Forældre eller Værger, der selv sørger for, at Børnene faar en Undervisning, der kan staa Maal med, hvad der almindeligt kræves i Folkeskolen, er ikke pligtige at lade Børnene undervise i Folkeskolen“. Det hedder i Betænkningen, at Ændringsforslaget „grundlovfæster, hvad der nu er gældende Ret, at Forældre eller Værger, der selv paa forsvarlig Maade sørger for Børnenes Undervisning, ikke er pligtige at sende dem til den offentlige Skole“. Der sigtes herved naturligvis til Loven af 1855 § 1. Iøvrigt gav Forslaget ikke Anledning til videre Meningsudveksling. Om den Privatundervisning, som skulde være en Betingelse for Fritagelsen for at lade Børnene søge den offentlige Skole, udtalte Klaus Berntsen i Folketinget: „... ved hvem det sker, og hvor det sker, samt paa hvad Maade det sker, er det de enkelte Forældres eller Værgers Sag at tage Beslutning om“.

Denne Udtalelse understreger paa træffende Maade, at det kun er Privatundervisningens Resultater, ikke dens Lærere, Midler og Maade, hvorpaa det kommer an. Dette er netop Princippet i Loven af 1855 § 1, som var Forbilledet for Grundlovsbestemmelsen. Det er derfor givet, at naar den ved Anordningerne af 1814 hjemlede Adgang for Forældrene til i H. t. en særlig Tilladelse at lade deres Børn undervise udenfor Almueskolerne blev bestaaende efter Vedtagelsen af Loven af 1855, har ejheller Grundlovens § 83, 2. Pkt. med-

ført nogen Forandring i saa Henseende. Dette er ogsaa antaget i administrativ Praksis.

Man har imidlertid ikke altid tilstrækkelig klart haft Øje for Princippet i Grundlovens § 83, 2. Pkt. og Forskellen mellem denne Bestemmelse og Reglerne fra 1814.

Det Forslag til Lov om Folkeskolen, som var til Behandling i Rigsdagen i Samlingen 1935—36, indeholdt en § 46, 2. Stk., som bl. a. bestemte, at naar den for Barnets Undervisning ansvarlige skriftligt overfor Skolekommissionen erklærer selv at ville sørge for dets Undervisning og paa en efter Skolekommissionens Skøn fyldestgørende Maade godtgør, at det vil faa en Undervisning, der staar Maal med, hvad der almindeligt kræves i Folkeskolen, kan Barnet ikke fordres indskrevet i denne. En tilsvarende Bestemmelse indeholdtes i § 47, 2. Stk. for det Tilfælde, at et Barn forlanges udskrivet af Folkeskolen.

I Rigsdagen blev der rejst Tvivl om disse Bestemmelers Overensstemmelse med Grundlovens § 83, 2. Pkt., og denne Tvivl var velbegrundet. Forældrenes Ret til selv at tage sig af deres Børns Undervisning var her gjort afhængig af, at Skolemyndighederne efter en paa Forhaand anstillet Undersøgelse giver Samtykke til, at Barnet holdes udenfor eller tages ud af den offentlige Skole. Dette svarer til Bestemmelserne fra 1814, men er i Modstrid med Princippet i Loven af 1855 § 1 og Grundlovens § 83, 2. Pkt., der som foran nævnt har villet grundlovfæste dette Princip. Store Dele af Rigsdagen og navnlig som foran nævnt enkelte, indflydelsesrige Medlemmer var i 1915 — og er endnu — præget af det Syn paa Skole- og Undervisningsforhold, som førte til Loven af 1855, og det er,

hvis man har den historiske Udvikling for Øje, en Selvfølge, at Grundloven ikke er gaaet bag om det Trin i Udviklingen, som Loven af 1855 betegner.

Det omtalte Lovforslag blev da ogsaa ændret, jfr. nedenfor om Folkeskoleloven af 1937.

4. Gaar vi herefter over til en nærmere Undersøgelse af Grundlovens § 83, 2. Pkt., ligger Sagen klar, hvis Forældrene straks fra Undervisningspligtens Indtræden og vedblivende selv drager Omsorg for Børnenes Undervisning i de Fag, der hører til Undervisningen i Folkeskolen. Der kan i saa Fald ikke stilles noget som helst Krav om, at Børnene skal besøge en offentlig Skole.

Der er dernæst med Rette antaget, at en Privatundervisning, som kun omfatter visse af Folkeskolens Fag, ikke efter Grundloven fritager Forældrene for at lade Børnene nyde den offentlige Skoles Undervisning i de paagældende Fag. Dette udelukker naturligvis ikke, at en saadan Fritagelse kan være hjemlet i den almindelige Lovgivning, idet Grundlovens § 83, 2. Pkt. kun fastslaaer en nærmere bestemt Skolefrihed og ikke indeholder noget som helst om, at Børn, der ikke undervises privat, skal søge den offentlige Skole. Denne Forpligtelse beror alene paa den almindelige Lovgivning. Folkeskoleloven af 1937 har da ogsaa i § 52 indrømmet Forældrene en særlig Bestemmelsesret m. H. t. deres Børns Undervisning i Kristendomskundskab.

Endelig er det givet, at den grundlovsikrede Skolefrihed ophører, saa saare og saa ofte det konstateres, at Privatundervisningen ikke kan staa Maal med Folkeskolens Undervisning. Men den almindelige Lovgivning kan ligeledes i denne Henseende udstrække Friheden videre, end Grundloven har gjort det, jfr. Lov

om Folkeskolens Styrelse m. v. af 20. Maj 1933 § 44, 1. Stk.

Derimod frembyder Spørgsmaalet om Forældrenes Ret til under Paaberaabelse af Grundlovens § 83, 2. Pkt. at kræve deres Børn udskrevet af Skolen Tvivl i flere Henseender.

Man kunde hævde, at Bestemmelsen slet ikke tillægger Forældrene en saadan Ret. Ligesom det foran er antaget, at Grundloven kun sikrer Skolefrihed for Forældre, der drager Omsorg for deres Børns Undervisning i alle Folkeskolens Fag, kunde det hævdes, at denne Skolefrihed kun tilkommer Forældre, der drager Omsorg for deres Børns Undervisning gennem hele den undervisningspligtige Alder. En saadan Opfattelse, der vel lod sig forene med Grundlovens Ord, er dog ikke stemmende med Grundlovens Mening. Lovgivningen om Skolefrihed har, maaske endog i første Række, taget Sigte paa Forældrenes Ret til at udmelde deres Børn af den offentlige Skole paa Grund af Utilfredshed med Læreren eller hans Undervisning, og Loven af 1855 § 1, Forbilledet for Grundlovens § 83, 2. Pkt., forudsætter klart, at Forældre under de der angivne Betingelser har Ret til at tage deres Børn ud af den offentlige Skole.

Denne Ret var imidlertid i Loven af 1855 § 1 undergivet den særlige Indskrænkning, at Børn, der havde søgt Skolen indtil deres 12. Aar, ikke kunde udskrives uden Skolebestyrelsens Samtykke. Bestemmelsen blev under Forhandlingerne om Loven bl. a. begrundet med, at hvis et Barn blev udskrevet efter den Alder, og det senere viste sig, at det efter Udskrivningen ikke havde faaet fornøden Undervisning, vilde der ikke kunne bødes derpaa ved fornyet Indskrivning i

Skolen, idet Barnet saa oftest vilde være ude over den skolepligtige Alder, der i Almindelighed varede til det fyldte 13. Aar. I Konsekvens af denne Betragtning, mod hvilken der iøvrigt blev gjort adskillige, velbegrundede Indvendinger, har Lovgivningsmagten, efter at den skolepligtige Alder i 1899 var blevet forlænget til det fyldte 14. Aar, ved Lov Nr. 168 af 17. Maj 1916 § 1 ændret den omtalte Regel i Lov af 1855 derhen, at Skolekommissionens Samtykke til Udskrivning af Skolen kun skulde være fornødent for de Børns Vedkommende, der havde søgt den offentlige Skole indtil det fyldte 13. Aar.

Denne Lovs Gennemførelse er besynderlig derved, at ingen paa Rigsdagen eller udenfor Rigsdagen synes at have været opmærksom paa dens Forhold til den mindre end et Aar før gennemførte Grundlovs § 83, 2. Pkt., hvilket er saa meget mærkeligere, som der under Forhandlingerne paa Rigsdagen ellers blev talt meget om Skolefriheden. Kort før Lovforslagets Fremsettelse paa Rigsdagen havde Klaus Berntsen og I. C. Christensen forelagt et Forslag til Lov om Skolefrihed; begge Lovforslag var vistnok foranlediget af, at en fynsk Skolekommission med en halsstarrig Præst som Formand havde, som det synes uden tilstrækkelig Grund, nægtet en Fader Tilladelse til at tage sine to Børn ud af den offentlige Skole og sætte dem i en grundtvigsk Friskole, uden at Undervisningsministeren havde haft nogen Mulighed for at ændre Skolekommissionens Beslutning. Klaus Berntsen citerede Grundtvig: „Skal for Misbrugens Skyld maaske/Paa Aandens Himmelbue/Vi heller Mulm og Mørke se/End Solens blanke Lue“; men han glemte at citere Grundloven.

Loven af 1916 § 1 og Loven af 1855 § 1 var formentlig grundlovstridige efter den nye Grundlovs Ikrafttræden. Naar det først staar fast, at Grundlovens § 83, 2. Pkt. overhovedet giver Forældrene Ret til at udmelde deres Børn af den offentlige Skole, kan en almindelig Lov lige saa lidt betage dem denne Ret i Slutningen som i Begyndelsen af den undervisningspligtige Alder. En Henviſning til, at Loven af 1855 § 1 har tjent som Forbillede for Grundlovens § 83, 2. Pkt., kan ikke føre til noget andet Resultat; thi vel har Grundloven i Princippet kun villet fastslaa den i Loven af 1855 § 1 hjemlede Skolefrihed; men den særlige Indskrænkning i denne Frihed, at Forældrene ikke har Ret til at faa deres Børn udskrevet af Skolen indenfor det sidste Aar af den skolepligtige Alder, er ikke medtaget i Grundloven.

Spørgsmaalet blev fremdraget under Forhandlingerne paa Rigsdagen om Folkeskoleloven af 1937. Af Bemærkningerne til Lovforslaget fremgaar det, at der havde været rejst Tvivl om, hvorvidt Loven af 1916 lod sig forene med Grundloven, idet bl. a. Meningerne herom indenfor det juridiske Fakultet, som Undervisningsministeriet havde anmodet om en Udtalelse desangaaende, havde været delte, og at Ministeriet da ikke ønskede Bestemmelsen opretholdt. Lovens § 46, 3. Stk. har nu ophævet baade Lov 1916 § 1 og Lov 1855 § 1. Det er hermed ogsaa i den almindelige Lovgivning slaaet fast, at Forældrenes Ret til at forlange deres Børn udskrevet af den offentlige Skole ikke er undergivet nogen særlig Indskrænkning i Slutningen af den undervisningspligtige Alder.

Grundlovens § 83, 2. Pkt. giver i en anden Henseende Anledning til Tvivl. Hvis det een Gang er kon-

stateret, at Privatundervisningen ikke kan staa Maal med Folkeskolens Undervisning, og et Barn derfor er blevet indskrevet i en offentlig Skole, kan Forældrene saa (paany) forlange Barnet udskrevet under Angivelse af, at de selv vil sørge for dets Undervisning? Loven af 1855 § 1 indeholdt en udtrykkelig Bestemmelse herom, idet Børn, der var befundet utilstrækkeligt undervist, eller uden bevislig, uovervindelig Hindring var udeblevet fra Prøven, kun kunde udskrives af Skolen med Skolebestyrelsens Samtykke; men Grundlovens § 83, 2. Pkt. udtaler sig ikke om Spørgsmaalet.

Det er klart, at en Ret for Forældrene til saaledes at tage deres Barn ud af en offentlig Skole endog lige efter, at Barnet paa Grund af Privatundervisningens Utilstrækkelighed er blevet indskrevet i Skolen, og saa tit det skal være, vil kunne virke fuldstændigt ødelæggende paa Undervisningen gennem hele den undervisningspligtige Alder. Man kunde da i hvert Fald ikke anse Forældrene for berettiget til at faa Barnet udskrevet af Skolen, hvor deres Krav herom fremtraadte som et aabenbart Misbrug af Skolefriheden, navnlig hvis det mange Gange var konstateret, at de savnede Evner eller Vilje til at sørge for Barnets Undervisning. En saadan Grænse vilde imidlertid være vanskelig at drage, og det rette er vistnok, at naar det een Gang er konstateret, at Privatundervisningen ikke kan staa Maal med Folkeskolens Undervisning, og Børnene af den Grund er blevet indskrevet i den offentlige Skole, har Forældrene ikke nogen grundlovmæssig Ret til (paany) at faa dem udskrevet. Dette er vel foreneligt med Grundlovens Ord; thi i saadanne Tilfælde kan det med fuld Ret siges, at Forældrene ikke hører til dem, der „sørger for, at Børnene faar en Undervisning,

der kan staa Maal med, hvad der almindeligt kræves i Folkeskolen“. Den almindelige Lovgivning kan naturligvis, da Grundloven kun fastslaar en vis, nærmere bestemt Skolefrihed, ikke nogen Forpligtelse for Forældrene til at lade deres Børn søge en offentlig Skole, indrømme en videregaaende Frihed ogsaa i den her omhandlede Henseende. Men Folkeskoleloven af 1937 indeholder ingen Bestemmelser om Spørgsmaalet. Loven forudsætter desangaaende, at Skolepligten bestaar i det Omfang, den ikke er udelukket ved Grundloven. Resultatet bliver da, at Forældrene i de omhandlede Tilfælde maa falde tilbage paa den i Anordningerne af 1814 hjemlede Adgang til at faa Skolemyndighedernes Tilladelse til Barnets Udskrivning af Skolen.

5. Endnu skal gøres nogle Bemærkninger om det Offentliges Kontrol med, at Privatundervisningen holder Maal med Folkeskolens Undervisning.

En saadan Kontrol er ingen grundlovmæssig Nødvendighed. Den almindelige Lovgivning kunde uden at komme i Strid med Grundloven lade sig nøje med en Erklæring fra Forældrene eller slet ingen Ting. P. d. a. S. har Grundloven klart forudsat, at en Kontrol med Privatundervisningens Tilstrækkelighed kan etableres.

Det er som fremhævet ovenfor S. 62 kun Privatundervisningens Resultater, der er afgørende for den ved Grundloven hjemlede Skolefrihed. Grundloven er vel ikke til Hinder for, at den almindelige Lovgivning giver Regler om eller etablerer en Kontrol med Privatundervisningens Lærere, Midler og Maade, t. Eks. for at sikre Børnene mod Sundhedsfare eller moralsk Fordærvelse; men det er alene Konstateringen af Undervisningens Resultater, der kan medføre, at Forældrene bliver forpligtet til at sende Børnene i en offentlig

Skole, ikke t. Eks. en Paavisning af, at en Privatlærer medfører Smittefare for Barnet, overanstrenger eller mishandler Barnet osv.

Iøvrigt kan den almindelige Lovgivning frit bestemme, i hvilket Omfang og paa hvilken Maade Kontrollen skal lindre Sted. Efter Loven af 1855 skulde Børnene møde til Overhøring i Distriktets Skole ved hver ordentlig Eksamen, hvilket vakte megen Uvilje indenfor Friskolekredse. En Lov af 30. September 1864 bestemte da, at privat underviste Børn ved disse Eksaminer skulde være fritaget for Overhøring i Religionskundskaber, naar der fremskaffedes Attest fra en Præst for, at Børnene havde tilstrækkelig Kundskab i saa Henseende, samt at Privatskoler under visse Betingelser havde Ret til at faa Eksamen afholdt i deres eget Lokale.

Denne liberale Linie er blevet fastholdt i den nyere Skolelovgivning, Lov om Folkeskolens Styrelse og Tilsyn samt Tilsynet med private Skoler af 20. Maj 1933 og Lov om Folkeskolen af 18. Maj 1937. Hjemmeundervisning af Børn er ifølge førstnævnte Lovs § 6 undergivet Tilsyn af Skolekommissionen, der selv bestemmer den Maade, hvorpaa Tilsynet skal udøves; men da Lov 1855 § 1 er ophævet ved Folkeskolelovens § 46, 2. Stk., antages det, at Kommissionen dog ikke kan indkalde Børnene til Overhøring i en Skole eller paa Skolekommissionens Kontor. Hvis paa Landet Skoledirektionen, i Købstæderne Kommunalbestyrelsen, skønner, at Hjemmeundervisningen er forsvarlig, kan disse Myndigheder tilstaa Fritagelse for Skolekommissionens Tilsyn. Finder Privatundervisningen Sted i en Friskole, d. v. s. en Privatskole, der ikke har Eksamensret, er Tilsynsordningen forskellig, eftersom

Friskolen har opnaaet Anerkendelse som berettiget til Statstilskud, eller saadan Anerkendelse ikke foreligger. I sidstnævnte Tilfælde gælder det samme som foran nævnt vedrørende Tilsynet med Hjemmeundervisning. En Friskole, der har opnaaet Anerkendelse som berettiget til Statstilskud, har derimod ifølge Skoletilsynslovens § 43 en afgørende Medbestemmelsesret m. H. t. det stedlige Tilsyn med Skolen, idet Tilsynet udøves af en Tilsynsførende, der efter Indstilling af Skolens Styrelse anerkendes af Undervisningsministeren.

6. Antallet af danske Børn, der undervises i Friskolerne, er ca. 3 % af alle Børn udenfor Eksamensskolerne, og Hjemmeundervisning forekommer naturligvis kun sjældent. Men Skolefrihedens Betydning beror ikke paa, om den benyttes i større eller mindre Udstrækning. Den er først og fremmest en grundlovmæssig Garanti overfor politiske Bestræbelser, der gennem Skolen vil paavirke Børnene i en bestemt politisk, religiøs eller antireligiøs Retning, Bestræbelser der jo har vundet Anerkendelse indenfor Nutidens totalitære Statsopfattelser. Forældrenes Ret til at holde deres Børn udenfor den offentlige Skole bliver her deres eneste Tilflugt; en Grundlovsbestemmelse om, at Undervisningen i den offentlige Skole skal være „neutral“ el. lign., vilde aldrig kunne faa synderlig praktisk Betydning. Historisk har Skolefriheden i Danmark haft størst Betydning ved at skabe Interesse i Befolkningen for Skole- og Undervisningsspørgsmaal. Det var navnlig indenfor Befolkningskredse, der sluttede sig til Friskolebevægelsen, at disse Spørgsmaal blev drøftet. I mange Egne af Landet holdtes der omkring Aarhundredskiftet store Skolemøder eller Friskole-

møder, og disse Møder, der nu er gaaet noget tilbage, har haft stor Betydning for Gennemførelsen af Reformer i den offentlige Skole.

Skal Skolefriheden være ikke blot et Princip, men et for Befolkningen praktisk tilgængeligt Gode, maa det Offentlige yde Privatundervisningen økonomisk Støtte. Dette sker ogsaa i betydeligt Omfang i Danmark. I H. t. en Lov af 22. December 1919 yder Staten Friskolerne et Tilskud, der for hvert Barn svarer til Statens Tilskud til Folkeskolen. Beløbet androg i 1937 56 Kr. pr. Barn, ialt ca. 700,000 Kr., hvortil kommer et Tilskud til Friskolelærernes Efterlønskasse. Endvidere kan Kommunalbestyrelserne i H. t. Loven yde Friskolerne et Tilskud for hvert Barn af indtil Halvdelen af, hvad hvert Barns Undervisning i den offentlige Skole koster vedkommende Kommune, og denne Bestemmelse udnytter Kommunalbestyrelserne i vidt Omfang.

Den betydelige økonomiske Støtte, der saaledes ydes Friskolerne, beror ikke paa nogen grundlovmæssig Nødvendighed; den er derfor et Vidnesbyrd om, at Skolefriheden i Danmark ogsaa i Nutiden anses for politisk urørlig. Der er da heller ikke under Forhandlingerne om de mange Grundlovsændringer, som for Tiden er Hovedpunktet i dansk Politik, fra nogen Side udfoldet Bestræbelser for en Indskrænkning eller Ophevelse af dette grundlovmæssige Frihedsgode.

LIGHEDSGRUNDSÆTNINGER I FORVALTNINGSRETTLIG BELYSNING

1. De fleste af det 19. Aarhundredes og Efterkrigstidens Forfatninger indeholder Bestemmelser, der med Erklæringen om Menneske- og Borgerrettighederne af 1789 Art. 6 som Forbillede fastslaar et retligt Lighedsprincip. Oftest hedder det, at Borgerne er lige for Loven, eller at de nyder samme borgerlige og politiske Rettigheder. Hertil føjes undertiden, at Borgerne er underkastet samme offentlige Byrder og Forpligtelser eller lignende. I eller uden Forbindelse med en saadan almindelig Sætning bestemmes det hyppigt, at visse faktiske Forskelle skal være uden retlig Betydning: Forskel i Henseende til Fødsel, Køn, Farve, Race, Nationalitet, Sprog, Religion, Konfession, social Stilling, Adelskab, Titler og lignende. Enestaaende er en Bestemmelse som den, der findes i Afghanistans Forfatning Art. 3, der foreskriver, at Indbyggerne i Hovedstaden Kabul ikke har noget Fortrin i Forhold til andre Byer og Lokalteter.¹⁾

¹⁾ I Danmark er der — iøvrigt sans comparaison — startet en Forening, der har sat sig til Opgave at modarbejde Begunstigelser af København paa Provinsens Bekostning. Professor Jens Warming har skrevet en Pjece om Spørgsmaalet: Provinsen og Hovedstaden, København 1935.

Nogle af disse Forfatningsbestemmelser gælder efter deres udtrykkelige Indhold kun for Landets Borgere; undtagelsesvis er det udtrykkeligt fastsat, at Lighedsgrundsætningen ogsaa gælder for Udlændinge; men i adskillige Tilfælde, navnlig hvor Udtrykket „alle“ eller lignende er anvendt, giver Besvarelsen af Spørgsmaalet Anledning til Tvivl.

Ligeledes er det ofte tvivlsomt, om Lighedsgrundsætningen skal iagttages ikke blot af Domstole og Forvaltningsmyndigheder, men ogsaa af Lovgivningsmagten.¹⁾

Om en saadan Forfatningsbestemmelse kan faa praktisk Betydning overfor Lovgivningsmagten beror naturligvis først og fremmest paa, om Lovgivningsmagten er undergivet en Kontrolinstans, der kan paa-kende Spørgsmaal om Loves Overensstemmelse med Forfatningen. En saadan Kontrolmyndighed tilkommer i adskillige Lande Domstolene, undertiden en særlig Statsdomstol; men i en Forbundsstat kan undertiden ogsaa Forbundets Lovgivnings- og Regeringsorganer gribe ind overfor Enkeltstaternes Lovgivning, herunder Forfatningslove, jfr. den schweiziske Forbundsforfatning Art. 6 og 102. Under den angivne Forudsætning kan, som det navnlig fremgaar af Praksis i Schweiz, en forfatningsmæssig Lighedsgrundsætning blive af stor Betydning, ogsaa overfor Lovgivningen.

Af de nordiske Landes Forfatninger er det kun den finske Regeringsform, som indeholder en generel, ud-

¹⁾ De omhandlede Bestemmelser kan efterses t. Eks. i *Joseph Delpech et Julien Laferrière: Les Constitutions modernes*, Paris 1928—1934, og *B. Mirkin-Guetzévitch: Les Déclarations des Droits de l'homme*, Paris 1929.

trykkelig Lighedsbestemmelse, nemlig i § 5: Finska medborgare äro likställda inför lagen. Hermed maa sammenholdes Regeringsformens §§ 9, 14 og 15. Den svenske Regeringsform indeholder i § 28 en Regel om, at Kongen ved alle Embedsbesættelser kun maa tage Hensyn til Ansøgenes Fortjeneste og Dygtighed, men ikke til deres Byrd; en almindelig Lighedsgrundsætning opstiller Regeringsformen ikke. I Norge indeholdt det Adler-Falsenske Grundlovsudkast en Bestemmelse om, at Loven „maa være ens for Alle, hvad enten den beskytter eller den straffer“, hvilket er en ordret Oversættelse af Erklæringen om Menneske- og Borgerrettighederne Art. 6; men denne Bestemmelse blev ikke optaget i Grundloven.¹⁾ Den danske Grundlov bestemmer i § 77, at ingen kan paa Grund af sin Trosbekendelse berøves Adgang til den fulde Nydelse af borgerlige og politiske Rettigheder eller unddrage sig Opfyldelsen af nogen almindelig Borgerpligt, i § 81, at alle Indskrænkninger i den fri og lige Adgang til Erhverv, som ikke er begrundede i det almene Vel, skal hæves ved Lov, og i § 90, at enhver i Lovgivningen til Adel, Titel og Rang knyttet Forret er afskaffet, og tilsvarende Bestemmelser findes i den islandske Forfatningslovs §§ 60, 65 og 74; men ingen af de to Forfatninger har optaget den traditionelle, abstrakte Udtalelse om Borgernes Lighed for Loven.

— Det er ikke Hensigten her at give en Fremstilling af den idéhistoriske Udvikling, som ligger bagved de Bestemmelser, som i talrige Forfatninger mere eller mindre generelt fastslaar et retligt Lighedsprincip; herom foreligger der iøvrigt en ret omfattende Litteratur. Derimod skal det, særligt med Henblik paa For-

¹⁾ Jfr. *Frede Castberg*, Norges Statsforfatning II, S. 401.

valtningsretten, undersøges, om saadanne Lighedsprincipper, der naturligvis ogsaa kan være udtalt i den almindelige Lovgivning, kan anses for egentlige Retsnormer med selvstændigt Retsindhold. Forfatningshistorisk har de jo været af stor programmatisk Betydning.

Den indskrænkede Plads maa medføre, at Undersøgelsen faar en noget skematisk Karakter; men den vil dog forhaabentlig fremdrage Synspunkter og Sondringer, som tidligere ikke er blevet tilstrækkeligt paaagtede.

2. Er der Tale om en ukombineret Anvendelse af en Retsregel, der ikke frembyder Fortolkningsspørgsmaal, paa Kendsgerninger, hvis Subsumption ikke volder Tvivl, t. Eks. Fortoldning af en Vare, der klart falder ind under en given Position i Toldloven, bliver der ikke Plads for noget Lighedsprincip, naar bortses fra Spørgsmaalet om Lovens Overensstemmelse med forfatningsmæssige Lighedsgrundsætninger. Saafremt t. Eks. Toldmyndighederne i et Land med flere Nationaliteter begunstiger Importfirmaer, hvis Indehavere hører til den ene Nationalitet, ved at beregne Tolden efter en lavere Sats end den for vedkommende Position gældende eller ved at henføre Varen under en urigtig Position, er Loven slet og ret overtraadt, ganske som hvis en saadan Beregningsmaade ligeligt blev bragt i Anvendelse overfor alle Importfirmaer. Hævdelser af en Lighedsgrundsætning er i saadanne Tilfælde kun et fra et vist Synspunkt fremsat Krav om Legalitetens Gennemførelse.¹⁾

¹⁾ Jfr. *Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 1933, S. 523: „... das Gesetz (soll), einerlei wer der ist, an den es sich richtet, rückhaltslos angewendet werden.“

Naar der opstaar Fortolkningsspørgsmaal, Udtrykket taget i videste Forstand, maa Domstolen eller Forvaltningsmyndigheden forud for selve Retsanvendelsen fastlægge den paagældende Retsregel. Denne Fastlæggelse maa, hvad enten den finder Sted in abstracto eller med Henblik paa et foreliggende Faktum, i første Række foretages i Reglens eget Milieu, med Udgangspunkt i den sproglige Formulering og under Hensyn til Forarbejder, de Grunde, som har ført til Reglen, Hensigtsmæssighedsbetragtninger osv.; men ved Siden heraf kan der blive Tale om Integration af almindelige Retsprincipper, herunder et Lighedsprincip.

Hvor et Lighedsprincip ikke er fastslaaet i Forfatningen, kan det dog for det første kun faa den subsidiære Betydning, at Loven maa fortolkes i Overensstemmelse med Princippet, saafremt der ikke er Holdpunkter for det modsatte.¹⁾

Uden Betydning bliver dernæst Lighedsgrundsætninger af rent abstrakt Indhold. En Grundsætning, der kun udsiger, at der skal herske „Lighed for Loven“, at altsaa det lige skal behandles lige, kan ikke være retsbestemmende Integrationsfaktor.

Dette beror ikke paa, at to eller flere af de Kendsgerninger, som frembyder sig til retlig Bedømmelse, strengt taget aldrig er fuldkomment ens. Retlige Begreber har et vist praktisk Indhold, som maa lægges til Grund for Retsanvendelsen, og al materielretlig Normering forudsætter, som Jhering udtrykker det,²⁾ „Gleichheit des Konkreten“.

En saadan Forudsætning gælder imidlertid kun i

¹⁾ Jfr. *Max Rümelin*, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, Tübingen 1928, S. 56.

²⁾ *Der Zweck im Recht* I, S. 352 (5. Udgave S. 274).

bestemte Relationer. Myndighedsloven og Aftaleloven forudsætter, at myndige Personer er bundet ved deres Aftaler uden Hensyn f. Eks. til deres Køn, Alder, Forretningskyndighed og Formueforhold; men i andre Relationer kan disse Kendsgerninger være af afgørende retlig Betydning, t. Eks. Formueforhold indenfor Skattelovgivningen, Køn og Alder indenfor Tjenestemandsløvgivningen. I Almindelighed er en Persons Udseende uden retlig Betydning; men til Livgarden kan ifølge kgl. An. Nr. 68 af 4. Marts 1933 § 6 kun udskrives „smukt og anseligt Mandskab“.

En Lighedsgrundsætning, som svæver over hele Retsystemet og derhos ikke angiver de faktiske Forskelle, som skal være uden retlig Betydning, savner, naar den tages paa Ordet, selvstændigt Retsindhold, fordi det er umuligt at paapege faktiske Forskelle, som i enhver retlig Relation maa være uden Betydning.

Man kunde sige, at en saadan Lighedsgrundsætning dog faar den Betydning, at Retsanvendelsen skal være konsekvent: Loven skal fortolkes og anvendes ens paa ensartede Tilfælde. Dette ligger imidlertid allerede i Begrebet Retsanvendelse. Og for Spørgsmaalet om, hvorvidt Domstole og Forvaltningsmyndigheder kan ændre en hidtil fulgt Praksis, gør en Lighedsgrundsætning hverken fra eller til.

Anderledes stiller Sagen sig, hvor en Lighedsgrundsætning gaar ud paa, at visse faktiske Forskelle skal være uden retlig Betydning: Forskel i Henseende til Fødsel, Køn, Adelskab, Farve, Race o. s. v.

En Lighedsgrundsætning med et saadant begrænset Indhold bliver af stor positivretlig Betydning som Integrationsfaktor ved Retsanvendelsen. Gaar Sætningen saaledes ud paa, at Mænd og Kvinder er retligt lige-

stillede, hidfører den en Ændring af hidtidige Retsregler, forsaavidt disse tillægger Kønsforskellen retlig Betydning,¹⁾ idet t. Eks. kun Mænd kan opnaa offentlige Tjenestestillinger og Hverv, og hvis Sætningen er af forfatningsmæssig Karakter, udelukker den tillige senere Lovbestemmelser, der maatte tillægge Kønsforskellen retlig Betydning.

Rent abstrakt formulerede Lighedsgrundsætninger om Borgernes Lighed for Loven og lignende maa ofte ses paa en bestemt historisk Baggrund, idet de, uden at det udtrykkeligt siges, vil afskaffe visse historisk forekomne eller befrygtede Arter af retlig Ulighed. De faar da, trods deres abstrakte Formulering, samme retlige Betydning som de foran nævnte Lighedsgrundsætninger med udtrykkeligt begrænset Indhold. I Reglen er det ikke vanskeligt udfra dette Synspunkt at paapege visse Uligheder, som i Almindelighed skal være uden retlig Betydning, t. Eks. Ulighed i Henseende til Fødsel, social Stilling, Adelskab, Religion, Konfession og lignende. Et saadant bestemtere Indhold kan dog ingenlunde indfortolkes i alle abstrakt formulerede Lighedsgrundsætninger. Ikke saa sjældent er de blevet optaget i en Forfatning nærmest til Pynt, fordi et forfatningsmæssigt udtalt Lighedsprincip antoges at

¹⁾ Jfr. Lov om nogle Forandringer i Kvinders Retsstilling Nr. 133 af 27. Maj 1908 § 7, der bestemmer, at hvor Lovgivningen kræver Mænd som Vidner ved Retshandlers Indgaaelse eller fordrer Bekræftelser eller Oplysninger til Brug i Retsforhold afgivet af Mænd, skal under lige Betingelser Kvinders Medvirkning være retsgyldig, og Lov Nr. 100 af 4. Marts 1921, hvorefter Mænd og Kvinder under samme Betingelser har lige Adgang til alle ved Lov bestemte Tjenestestillinger og Hverv under Stat og Kommune og lige Pligt til at overtage alle borgerlige Ombud, dog med Undtagelse af militære Stillinger og Hverv samt Embeder, hvortil der kræves Præstevielser.

høre med til demokratisk-konstitutionel god Tone, eller fordi et saadant Princip var udtalt i den eller de Forfatninger, som tjente Forfatningsgiveren som Forbillede.

Et interessant Eksempel paa en abstrakt formuleret Lighedsgrundsætning, der historisk tager Sigte paa en bestemt Slags Ulighed, indeholdes i De nordamerikanske Fristaters Unionsforfatning, Amendments Art. XIV, der tilsikrer Unionens Borgere „equal protection of the laws“; thi denne Bestemmelse blev givet i 1868, efter Negerslaveriets Afskaffelse, for at sikre den sorte Races retlige Ligestilling med de hvide.¹⁾

Som paavist ovenfor er en abstrakt Lighedsgrundsætning, naar den opfattes bogstaveligt, uden egentligt Retsindhold. Denne principielle Retstomhed kan imidlertid, i Forbindelse med andre Omstændigheder, føre til, at der uddanner sig en Praksis, som lægger noget helt andet ind i Lighedsgrundsætningen, end hvad den egentlig udtrykker.

Dette lader sig paa interessant Maade iagttage i schweizisk Praksis vedrørende Bestemmelsen i Forbundsforfatningens Art. 4, 1. Pkt., hvorefter „alle Schweizere er lige for Loven“, en Bestemmelse, som haandhæves af Forbundsforsamlingen i Kraft af dens Beføjelse til at prøve Kantonforfatningernes Overensstemmelse med Forbundsforfatningen, jfr. dennes Art. 6, og af Forbundsretten i Kraft af dens Beføjelse til at paakende Klager over Krænkelser af Borgernes forfatningsmæssige Rettigheder, jfr. Forbundsforfatningens Art. 113, hvad enten saadanne Krænkelser tilføjes ved

¹⁾ Med Hensyn til Valgretten er dette udtrykkeligt slaaet fast i Art. XV.

en Lov, en Dom eller en Forvaltningshandling.¹⁾ Undersøger man denne Praksis, viser det sig nemlig, at den citerede Lighedsgrundsætning anses for overtraadt i talrige Tilfælde, hvor der blot foreligger en almindelig, formel eller materiel Ulovlighed, f. Eks. Idømmelse af Straf uden Hjemmel i Loven, Anvendelse af en Lovbestemmelse vedrørende Handel ved Omførsel af Varer paa Prøvehandel, ulovlig Beskatning, forskellige Former for Retsnægtelse, saasom hvor en Myndighed ulovligt erklærer sig for inkompetent, manglende Hensyntagen til en Procesparts Anbringender, manglende Domsbegrundelse osv. osv.²⁾ En Overtrædelse af Lighedsgrundsætningen antages i Virkeligheden at foreligge, naar en formel eller materiel Ulovlighed er af en vis Grovhed.³⁾

Denne ekstensive Anvendelse af Lighedsgrundsætningen staar i Forbindelse med Myndighedsorganisationen i Schweiz, navnlig Landets Inddeling i et stort Antal, delvis meget smaa Stater, Kantonerne, hvis Domstole og Forvaltningsmyndigheder ikke altid frembyder de bedste Garantier.⁴⁾ Der har da været Trang til en stærk Kontrol fra Forbundsmyndighedernes Side, og

¹⁾ Efter Forbundsrettens Praksis dog kun, naar Krænkelsen hidrører fra en *kantonal* Myndighed, jfr. *Fleiner: Schweizerisches Bundesstatsrecht*, 1923, S. 443.

²⁾ Se den udførlige Redegørelse for Praksis vedrørende Forbundsforfatningens Art. 4 hos *W. Burckhardt*, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 1931, S. 23 ff.

³⁾ Jfr. *W. Burckhardt* S. 33 („Wenn die Anwendung positiver Rechtsvorschriften angefochten wird, ist zu prüfen, ob die Einzelentscheidung so weit vom geltenden Rechtssatz abweiche, dass sie als eine Verletzung der Rechtsgleichheit, als ein Akt der Willkür erscheine“) og *G. Leibholz: Die Gleichheit vor dem Gesetz*, 1925, S. 78 f.

⁴⁾ Jfr. *Burckhardt* S. 34.

ved Siden af Forbundsdomstolens Funktioner indenfor den borgerlige Retspleje og Strafferetsplejen udøver denne Domstol en omfattende „Statsretspleje“, ¹⁾ idet den navnlig, som foran berørt, paakender Klager over Krænkelser af Borgernes forfatningsmæssige Rettigheder. Indenfor denne „Forfatningsretspleje“ er netop Haandhævelsen af Forbundsforfatningens Lighedsgrundsætning af størst Betydning.

Ejendommelig har Retsudviklingen været i De nord-amerikanske Fristater. Bestemmelsen om „due process of law“ og „equal protection of the laws“ i Unionsforfatningen, Amendments Art. XIV., tog, som ovenfor nævnt, historisk Sigte paa den sorte Races retlige Ligestilling med de hvide; men netop i denne Henseende blev Lighedsprincippet lidet effektivt haandhævet i Retspraksis. ²⁾ Derimod er Bestemmelsen i Praksis blevet opfattet som en almindelig forfatningsmæssig Garanti mod grovere Slags „Uretfærdighed“ eller „Vilkaarlighed“, og uagtet Bestemmelsen efter sin Formulering klarligen kun vilde garantere Lighed for Loven („... nor deny to any person ... the equal protection of the laws“), opfatter Retspraksis den ogsaa som en Skranke for Lovgivningsmagten („pledge of the protection of equal laws“).

¹⁾ Jfr. *Fleiner* S. 426 ff.

²⁾ Jfr. *E. Lambert*, *Le Gouvernement des juges*, Paris 1921, S. 40 f. Domstolene har t. Eks. godkendt Bestemmelser, der paalægger Jernbaneselskaberne at have særskilte Kupéer for hvide og farvede, Bestemmelser om særlige Skoler for Negre, og Bestemmelser, der udelukker Negre fra at eje fast Ejendom i visse Bydele — med den Begrundelse, at da det lige saa vel var forbudt hvide at blande sig med Negre som omvendt, var Lighedsprincippet opretholdt. Det uholdbare i denne Begrundelse ligger i, at Adskillelsen ikke har samme reelle Betydning for hvide og for Negre.

3. Af særlig Interesse er det at undersøge, hvilken Betydning de omhandlede Lighedsgrundsætninger har for Forvaltningens frie Skøn.

I materiel Henseende handler Forvaltningsorganet her, indenfor Lovens Rammer, retligt frit. Retsordens Standpunkt er det, at en saadan Frihed for Forvaltningen er nødvendig paa visse Omraader, idet en Række vekslende Hensyn, som ikke lader sig udforme til legale Regler, bør være afgørende for den Beslutning, som tages. Hvor der t. Eks. til en Tjenestestilling er flere Ansøgere, der alle har de ifølge Loven nødvendige Egenskaber, er det overladt til den udnævrende Myndighed selv i det enkelte Tilfælde at afgøre, om der skal lægges afgørende Vægt paa de eller de Egenskaber hos Ansøgerne: Alder, Eksamen, tidligere Uddannelse, Sprogkundskaber, Flid, Intelligens, ydre Optræden osv. osv.¹⁾ Spørgsmaalet er nu, om denne retlige Frihed dog ikke begrænses af Lighedsprincippet.

Det er i saa Henseende klart, at en abstrakt Grundsætning om Lighed for Skønnet: det lige skal behandles lige, har et principielt andet Indhold end Læren om Magtfordrejning. Denne i de fleste Lande, deriblandt Danmark, af Retspraksis anerkendte Lære gaar i Korthed ud paa, at skønsmæssige Beføjelser stedse er indrømmet Forvaltningsorganerne for visse, mere eller mindre skarpt afgrænsede, Formaals Skyld, og at et Forvaltningsorgan handler retstridigt, naar det ved Udøvelsen af en skønsmæssig Beføjelse forfølger uvedkommende Formaal.²⁾ Lighedsprincippets Krav kan

¹⁾ Jfr. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 1936, S. 282 ff. og om den nærmere Afgrænsning af Skønsspørgsmaal overfor Retsspørgsmaal S. 427 ff.

²⁾ Jfr. Dansk Forvaltningsret, S. 281 ff.

derimod godt være opfyldt, hvor Forvaltningsorganet forfølger et ulovligt Formaal med sin Beslutning, f. Eks. hvis Bygningsmyndighederne konsekvent gør bygningsretlige Dispensationer afhængige af økonomiske Opofrelser fra Bygherrens Side, ligesom omvendt Lighedsprincippet kan være tilsidesat, hvor Forvaltningsorganet ikke forfølger et ulovligt Formaal, f. Eks. hvis Ansøgninger om bygningsretlige Dispensationer paa Grund af Skødesløshed i ganske ensartede Tilfælde snart nægtes, snart imødekommes.

En abstrakt Lighedsgrundsætning angiver, naar den tages paa Ordet, intet materielt Udgangspunkt for Skønnet, fordi den ikke angiver, hvilke faktiske Uligheder der skal være uden Betydning for Afgørelsen, eller om man vil, hvilke Hensyn Forvaltningsmyndighederne maa tage eller ikke tage. jfr. ovenfor S. 77 f.

Derimod kunde en saadan Lighedsgrundsætning synes at stille Krav om Konsekvens i skønsmæssige Afgørelser: naar Forvaltningen under visse Omstændigheder een Gang eller et Antal Gange har truffet en Afgørelse, skal fremtidige, ganske tilsvarende Tilfælde afgøres paa samme Maade.

Det er imidlertid en given Sag, at en Forvaltningsmyndighed ikke er retligt bundet af sin egen Praksis med Hensyn til skønsmæssige Afgørelser og end mindre af Afgørelsen i et enkelt eller enkelte Fortilfælde.¹⁾ Forvaltningsmyndighederne bør ganske vist tilstræbe og tilstræber indenfor enhver velordnet, offentlig Forvaltning Ensartethed og Konsekvens i deres skønsmæssige Afgørelser, og Betydningen heraf maa have for Øje ogsaa ved de første Afgørelser paa et nyt Forvalt-

¹⁾ Se om et meget grelt Tilfælde Justitsministeriets Skrivelse Nr. 19 af 5. Januar 1907, Lovsamling B. Side 2.

ningsomraade, hvilke derfor, selvom det kun kan ske paa Bekostning af det individuelt hensigtsmæssige, bør træffes udfra visse almindelige Synspunkter, som man mener at kunne fastholde ogsaa i fremtidige Tilfælde. Men der foreligger ikke her nogen retlig, materiel Bundethed. At Skønnet er frit vil sige, at det er Forvaltningen selv, der indenfor Lovens Rammer og med den Begrænsning, som følger af Læren om Magtfordrejning, bestemmer, hvilke Hensyn der skal være afgørende for dens Beslutning, og Forvaltningen kan ikke være afskaaret fra at ændre Anskuelse i saa Henseende. Dette er ingenlunde det samme som at slaa Portene op for Vilkaarlighed. Den ændrede Opfattelse kan jo meget vel være sagligt begrundet, t. Eks. ved de Erfaringer, Forvaltningen har indvundet, tekniske og videnskabelige Fremskridt osv., og foreligger der usaglige Bevæggrunde, vil Læren om Magtfordrejning komme til Anvendelse, i alt Fald i grovere Tilfælde.

Maa det saaledes antages, at en rent abstrakt Lighedsgrundsætning ikke kan blive af Betydning som en Indskrænkning i Forvaltningens skønsmæssige Beføjelser, gælder noget andet om Lighedsgrundsætninger, der indeholder en Negation af visse Slags retlig Ulighed.

Det er dog for det første indlysende, at en Lighedsgrundsætning, selv af den her omhandlede Art, ikke indebærer nogen direkte Normering af den skønsmæssige Afgørelses Resultat. F. Eks. kan en Grundsætning, der gaar ud paa, at Mænd og Kvinder har lige Adgang til offentlige Tjenestestillinger, selvsagt aldrig give noget Svar paa, om blandt flere Ansøgere en Mand eller Kvinde bør foretrækkes. Rent praktisk vil Ansættelsesmyndighederne, hvor dette Lighedsprincip er fast-

slaaet, føle sig forpligtet til „en Gang imellem“ at ansætte en Kvinde (under et Kvindeherredømme en Mand); men dette er ikke nogen retlig Konsekvens af Lighedsprincippet. Dette Retsprincip betyder, at der ved skønsmæssige Afgørelser er visse Omstændigheder, som der ikke maa lægges Vægt paa: om Ansøgeren er Mand eller Kvinde, om han taler det ene eller det andet Sprog, om han er adelig eller uadelig, Arier eller Jøde osv.; men dette fører ikke frem til den endelige Afgørelse. Kendemærket for skønsmæssige Afgørelser er dette, at det kompetente Forvaltningsorgan indenfor en vis Begrænsning selv opstiller de Hensyn, som skal være afgørende for Beslutningen, og en Retssætning, der siger, at visse Hensyn ikke maa tages, efterlader jo Forvaltningsmyndigheden Frihed til iøvrigt at bestemme, hvilke Hensyn der skal være afgørende.

Dette medfører, at Lighedsgrundsætninger ofte kun bliver af ringe praktisk Betydning. Naar saaledes Grundsætningen om, at Mænd og Kvinder har lige Adgang til offentlige Tjenestestillinger, paa mange Omraader har beredt Kvinderne Skuffelser, beror det paa, at Ansættelsesmyndighederne i Kraft af de talrige andre Hensyn, som de lovligt kan lade være afgørende, føres til at foretrække en Mand, ikke fordi han er Mand, men fordi han anses for mere fyldestgørende udfra disse andre Hensyn. Dertil kommer, at hvis den, der foretager Ansættelsen, har den Opfattelse, at Lighedsgrundsætningen ikke burde gælde, vil han undertiden, maaske uden at det staar ham klart, opstille saadanne andre Hensyn, som netop fører til, at kvindelige Ansøgere bliver forbigaaet, idet han t. Eks. lægger Vægt paa Ansøgerens Legemsstyrke i Stillinger, hvor denne er uden Betydning.

I Reglen er det nu heller ikke muligt at drage nogen skarp Grænse mellem Omstændigheder, som en Forvaltningsmyndighed ifølge Lighedsgrundsætningen ikke maa tage Hensyn til, og Omstændigheder, som lovligt kan tages i Betragtning.

Udelukkelsen maa naturligvis omfatte Hensyntagen ikke blot til de abstrakte Egenskaber, som Lighedsgrundsætningen nævner (Mand-Kvinde, hvid-farvet, adelig-uadelig osv.), men tillige Hensyntagen til Forskelle, som i Almindelighed er forbundet med disse Egenskaber. Naar saaledes Mænd og Kvinder har lige Adgang til offentlige Tjenestestillinger, er Ansættelsesmyndighederne ikke blot udelukket fra at lægge Vægt paa en Ansøgers Egenskab af Mand eller Kvinde; der maa i Almindelighed heller ikke tages Hensyn til de enkelte, typisk mandlige eller kvindelige Egenskaber: Kvinders i Reglen svagere Legemskræfter, deres i Gennemsnit noget større Sygelighed, den Uoplagthed til Arbejdet, som kan være en Følge af deres maanedlige Blødninger osv.; thi ellers vilde Lighedsgrundsætningen blive uden enhver praktisk Betydning.

Imidlertid kan det være tvivlsomt, hvor langt Lighedsprincippet i saa Henseende strækker sig, altsaa i hvilket Omfang Loven frakender Forhold, der staar i nærmere eller fjernere Forbindelse med Egenskaber, der udtrykkeligt er karakteriseret som irrelevante, retlig Betydning. Utvivlsomt er det t. Eks., at selvom der skal være statsborgerlig Lighed mellem Personer af forskellig Trosbekendelse, er det tilladt ved Tjenestemandsudnævnelser at tage Hensyn til, at en Ansøger, der er Adventist, har vist Modvilje mod at arbejde om Lørdagen. Men kan Ansættelsesmyndigheden, naar Mænd og Kvinder skal have lige Adgang til offentlige

Tjenestestillinger, forbigaa en kvindelig Ansøger, fordi hun er gift og derfor maa antages at ville være mere eller mindre optaget af Hjemmets Anliggender ogsaa i Tjenestetiden?

Dette sidste Spørgsmaal er som bekendt af stor praktisk Betydning, idet Lovgivningen i mange Lande har fastslaaet statsborgerlig Lighed mellem Mænd og Kvinder, navnlig deres lige Adgang til offentlige Tjenestestillinger og Hverv,¹⁾ uden udtrykkeligt at tage Stilling til, om denne Grundsætning ogsaa omfatter gifte Kvinder.

I Diskussionen om dette Spørgsmaal anføres det undertiden, at da — eller hvis — der ikke for Mænds Vedkommende tages Hensyn til, om de er gifte eller ugifte, maa det være en logisk Følge af Lighedsprincippet, at dette Hensyn heller ikke maa tages for Kvinders Vedkommende. Denne Betragtning vilde være rigtig, hvis det at være gift var af samme Betydning for en Mands og en Kvindes Forhold i Tjenesten; men dette er næppe Tilfældet. Den Omstændighed, at en kvindelig Tjenestemand er gift, medfører erfaringsmæssigt ofte, især hvis der er Børn i Ægteskabet, at hun ikke kan hellige sig sine Tjenestepligter lige saa uforstyrret som en — ugift eller gift — Mand.

I alt Fald, naar Talen er om Adgangen til offentlige Tjenestestillinger, maa det da erkendes, at en Slutning

¹⁾ Det er ikke altid klart, om saadanne Lovbestemmelser blot vil fjerne tidligere legale Hindringer for Udnævnelse af Kvinder, eller de yderligere vil ligestille Kvinder med Mænd overfor Ansættelsesmyndighedens skønsmæssige Afgørelse. Det sidste er sikkert Meningen med den danske Lov Nr. 100 af 4. Marts 1921, formentlig ogsaa med den svenske Lov af 22. Juni 1923. Derimod synes efter Formuleringen den norske Lov af 9. Februar 1912 kun at have det snævrere Indhold.

fra Kvinders Ligestillethed med Mænd til gifte Kvinders Ligestillethed med — ugifte eller gifte — Mænd retligt er en Slutning fra det mindre til det mere.¹⁾ Men der kan naturligvis foreligge særlige Holdepunkter for at antage, at en Lighedsgrundsætning vedrørende Mænd og Kvinder tager Sigte ogsaa paa gifte Kvinder.²⁾

Paa tilsvarende Maade kan man spørge, om det er foreneligt med en retlig Lighedsgrundsætning vedrørende Mænd og Kvinder, at Mænd foretrækkes ved Besættelsen af offentlige Tjenestestillinger, fordi de i Almindelighed har en større Forsørgerbyrde og i det hele et større økonomisk Behov end Kvinder.

Det er umiskendeligt, at Forvaltningsmyndighederne baade i Danmark og andetsteds, især indenfor den kommunale Forvaltning, under de senere Aars vanskelige økonomiske og beskæftigelsesmæssige Forhold har

¹⁾ I England er det udtrykkeligt fastsat, at kun ugifte Kvinder kan blive Tjenestemænd, og at de maa fratræde, hvis de gifter sig, jfr. *N. E. Mustoe: The Law and Organisation of the Civil Service*, London 1932, S. 39 og 129.

Se om Afskedigelse af en Lærerinde, fordi hun var gift. *Norsk Retstidende* 1934 S. 1109 og om Afskedigelse af en kvindelig Kontorist af samme Grund, *Nord. adm. Tidsskrift* 1935 S. 153. Om gældende Lovgivning og den herskende Opfattelse i de forskellige Lande kan iøvrigt henvises til *Revue International des Sciences Administratives*, 1937, S. 340 ff., der gengiver Hovedindholdet af en Rapport fra det internationale Arbejdsbureau i Genève.

²⁾ I Danmark har Konseilspræsidiets i en Skr. af 10. Januar 1914 udtalt, at der ikke kan stilles særlige eller andre Betingelser end dem, der stilles til Mænd, til Kvinder ved disses Ansættelse i Statstjeneste, og at der ganske særligt ikke kan tillægges Ægteskabs Indgaaelse nogen som helst Virkning med Hensyn til vedkommende Kvindes Forbliven eller Ikke-Forbliven i Statens Tjeneste. Denne Udtalelse, som næppe kan blive af Betydning for Fortolkningen af Loven af 1921, kunde naturligvis kun have en vis instruktorsk Betydning.

vist Tilbøjelighed til at lægge Vægt paa det nævnte Synspunkt; men dette er klart i Strid med Princippet om Mænd og Kvinders lige Adgang til offentlige Stillingen, for Danmarks Vedkommende i Strid med Loven af 1921. Mænd og Kvinders retlige Ligestilling udelukker som tidligere nævnt Hensyntagen til Forskelle, som i Almindelighed er forbundet med disse Egenskaber, og dette gælder lige saa vel økonomiske som personlige Forskelle.

En Lighedsgrundsætning maa træde tilbage paa Forvaltningsomraader, hvor særlige Grunde taler imod dens Opretholdelse. Den statsborgerlige Lighed mellem Personer af forskellig Trosbekendelse og mellem Personer af forskelligt Sprog kan ikke opretholdes henholdsvis ved Besættelse af Tjenestestillinger indenfor Kirken og ved Ansættelse af Lærere i Sprog. Det er t. Eks. ogsaa en Selvfølge, at Stillingen som Udskrivningschef, uanset at den ikke henhører under de fra Lighedsprincippet i Loven af 1921 undtagne militære Tjenestestillinger, ikke vil blive besat med en Kvinde, idet Udskrivningschefen paa Sessionerne deltager i Bedømmelsen af de værnepligtige, hvilke fremstiller sig i nøgen Tilstand.¹⁾

Lighedsgrundsætninger med begrænset Indhold har altsaa med Hensyn til Forvaltningens frie Skøn den Betydning og kun den Betydning, at de angiver visse Forskelle, som den paagældende Forvaltningsmyndighed ikke maa tage Hensyn til ved sin Afgørelse, t. Eks.

¹⁾ Det er passeret, at en Kommunalbestyrelse i Henhold til Værnepligtsloven af 8. Juni 1912 § 8 har valgt et kvindeligt Medlem til Sessionen, men saaledes, at hun kun skulde give Møde den første Sessionsdag, paa hvilken der alene sker det, at Lodtrækningsnumrene sammenrulles og nedlægges i Nummerholderen.

Forskelle i Henseende til Køn, Fødsel, Farve, Nationalitet, Race, Trosbekendelse.

Vi staar da her, hvor Talen er om skønsmæssige Afgørelser, overfor samme retlige Fænomen som i Læren om Magtfordrejning. I begge Tilfælde gaar den retlige Normering overfor Skønnet ud paa, at visse Bevæggrunde er ulovlige, at visse Hensyn ikke maa være afgørende. Afgrænsningen af de lovlige Bevæggrunde eller Hensyn sker i begge Tilfælde negativt. Normeringen angiver ikke de Bevæggrunde eller Hensyn, som er lovlige, men visse Bevæggrunde eller Hensyn, som er ulovlige: Varetagelse af private Interesser, personlig Chikane, partipolitiske samt ofte finansielle Bevæggrunde, Hensynet til, om den i Afgørelsen interesserede Borger er Mand eller Kvinde, Kristen eller Fritænker, Protestant eller Katolik, hvid eller farvet osv. osv.

Det særlige ved Lighedsgrundsætningers Normering af det frie Skøn er kun, at de indeholder en udtrykkelig Angivelse af de Hensyn, som ikke maa tages, medens Magtfordrejning i Almindelighed forekommer som en Krænkelse af det organisatoriske eller materielle Specialitetsprincip, der behersker den offentlige Forvaltning. Medens Magtfordrejning kun er en Krænkelse af Lovens „Aand“ eller Forudsætninger („unexpressed limitations“),¹⁾ indebærer Tilsidesættelse af retlige Lighedsprincipper ofte en Krænkelse af udtrykkelige Retsforskrifter.

Hensyntagen til de i en Lighedsgrundsætning fremhævede Forhold vil ofte være retligt udelukket allerede ifølge den almindelige Lære om Magtfordrejning som stridende mod de Forudsætninger, hvorunder Loven

¹⁾ Jfr. Dansk Forvaltningsret, S. 283 ff.

har indrømmet et Forvaltningsorgan en diskretionær Beføjelse. Hvis Lighedsgrundsætningen saaledes fastslaar statsborgerlig Lighed mellem Mænd og Kvinder eller mellem Personer af forskellig Trosbekendelse, er dette ikke andet end, hvad der uden udtrykkelig Hjemmel maatte gælde paa mange Retsomraader, t. Eks. med Hensyn til Meddelelse af næringsretlige eller bygningsretlige Tilladelser og Dispensationer, idet det vilde være stridende mod den herhen hørende Lovgivnings Forudsætninger, om der ved saadanne diskretionære Afgørelser toges Hensyn til Ansøgerens Køn eller Trosbekendelse. Ja, de fleste af de specielle Lighedsprincipper, som findes udtalt i Landenes Forfatninger og Lovgivningen iøvrigt, maa i demokratisk styrede Stater anses for gældende paa de fleste Retsomraader, selvom de ikke er udtrykkeligt udtalt.¹⁾

¹⁾ Den nære Forbindelse inden for Forvaltningsretten mellem en Lighedsgrundsætning og Læren om Magtfordrejning lægger sig paa interessant Maade for Dagen i en Højesteretsdom af 13. April 1932, U. f. R. 1932 S. 505. Et socialdemokratisk Byraadsflertal havde vedtaget nogle almindelige Bestemmelser for Levering af Materialer til og Udførelse af Arbejde for Kommunen, hvori det var fastsat, at Entreprenører og Sælgere skulde være forpligtet til udelukkende at benytte Arbejdere, der var Medlemmer af de almindelige Fagforeninger, idet man vilde udelukke Arbejdere og Arbejdsgivere, der var Medlemmer af „Kristeligt Dansk Fællesforbund“. Denne Vedtagelse blev af Vestre Landsret, hvis Dom stadfæstedes af Højesteret i Henhold til dens Grunde, anset for retstridig i Forhold til „Kristeligt Dansk Fællesforbund“, med den Begrundelse, at Byraadet efter almindelige Retsgrundsætninger maatte „være pligtig til at forvalte kommunale Anliggender under ligeligt Hensyn til alle Borgere i Byen“ og „uberettiget til at hindre bestemte Kredse af Personer, fordi de tilhører en bestemt Organisation, i at udøve de Rettigheder, der normalt vilde tilkomme dem.“

Dommen paaberaaber sig altsaa et — ganske abstrakt — Lighedsprincip; men det afgørende for Domsresultatet har i Virkeligheden været, at Byraadsflertallet med sin Vedtagelse klarligen

forfulgte et partipolitisk Formaal, idet „Kristeligt Dansk Fællesforbund“ af forskellige Grunde var det socialdemokratiske Parti en Torn i Øjet. At Dommen bygger paa Læren om Magtfordrejning finder Bekræftelse i den officiøse Note i Ugeskrift for Retsvæsen, der henviser til Udtalelser om politisk Favoritisme i Poul Andersen, Hovedpunkter af Forvaltningsretten.

At Domstolene saaledes i Sager vedrørende politisk Magtfordrejning undertiden viger tilbage for at nævne Tingene ved deres rette Navn kan ogsaa iagttages andetsteds, jfr. Poul Andersen, Ugyldige Forvaltningsakter S. 190, Note 1.

OM TJENESTEMÆNDENES YTRINGSFRIHED

I. Det foreliggende Emne kunde efter sin Formulering omfatte tre forskellige Spørgsmaal, som iøvrigt staar i nær indbyrdes Forbindelse: Tjenestemandens Tavshedspligt m. H. t. de Forhold, han i sin Tjenestestillings Medfør bliver bekendt med, hans Ret og Pligt til i Tjenesten at ytre sig om de tjenstlige Anliggender, han har til Behandling, og endelig hans Adgang til overfor Offentligheden at udtale sig om tjenstlige eller andre offentlige Anliggender. Jeg gaar imidlertid i det følgende ud fra, at det, i alt Fald hovedsagelig, er det sidstnævnte Spørgsmaal, som Mødets Ledelse har ønsket belyst. — Dommeres og militære Tjenestemænds særlige Stilling lades ude af Betragtning.

Opfattet paa denne Maade er Emnet ikke uden aktuel Interesse. Vel har de nordiske Lande fastholdt det demokratisk-parlamentariske Statsstyre og de demokratiske „Frihedsrettigheder“; men det er klogest at regne med, at Folkestyrets Idealer ogsaa hos os kan komme ud for Rystelser — selv om de ydre Former bevares. Sker det, nærer jeg ingen Tvivl om, at Tjenestemændenes Ytringsfrihed bliver noget af det første, som gaar i Løbet. Modstanden vil her være svag p. G. af det særlige Magtforhold, Tjenestemændene er underkastet.

Det kan da være nyttigt, at Nordens administrative Tjenestemænd, der vel nok har større Ytringsfrihed end

andre, selv demokratisk-parlamentarisk styrede Landes Tjenestemænd, paa dette Møde drøfter og vurderer Ytringsfrihedens Gode. Det turde herved være givet, at en saadan Drøftelse og Vurdering maa resultere i Krav om, at Tjenestemændenes Ytringsfrihed skal bevares og befæstes. Adgang for Borgerne til at udtale sig frit om offentlige Anliggender er en nødvendig Forudsætning for det demokratiske Statsstyre, og naar Ytringsfriheden er anerkendt for Borgerne i Almindelighed, vil Tjenestemændene — forhaabentlig — føle det som en personlig, statsborgerlig Nedværdigelse at blive lukket ude fra denne Frihed. Men det er ogsaa under et demokratisk-parlamentarisk Statsstyre et samfundsmæssigt Gode, at Tjenestemænd i videst mulig Udstrækning har Adgang til at udtale sig om offentlige Anliggender. Alle vil vist være enige om, at der mangler Saglighed i den offentlige Diskussion, om man vil „moderne Saglighed“. I Diskussionerne paa Rigsdagen og i Dagspressen gaar partipolitiske Interesser og partipolitisk Indstilling tit forud for Saglighed, og Deltagerne vil ofte savne et mere indgaaende sagligt Kendskab til de Anliggender, der er Diskussionens Genstand. I begge Henseender kan Tjenestemændene yde en vigtig Indsats. De har, naar de udtaler sig om Anliggender, som har Berøring med deres Tjenestegerning, en førstehaands Sagkundskab, og de har i Reglen Fagmandens Afsky for Forfusking af det saglige.

II. Det hører til de moderne *Diktaturers* Karakteristika, at Tjenestemænd ikke har politisk Ytringsfrihed, idet de er forpligtet til politisk at slutte sig til den magthavende Regering. Tjenestemændenes „Troskabspligt“ opfattes her — i Overensstemmelse med dens

historiske Oprindelse — som en Pligt til Troskab overfor Føreren personlig og det politiske Parti, hvortil han støtter sig. Et Udslag af denne Opfattelse finder vi i det fascistiske *Italien* i Loven af 24. December 1925, der gav Regeringen Beføjelse til at afskedige alle civile og militære Tjenestemænd, „som optræder paa en Maade, der er uforenelig med Regeringens almindelige Politik“. Efter Hitlers Overtagelse af Magten i *Tyskland* blev ved en Forordning af 28. Februar 1933 Weimarforfatningens Art. 118, der fastslog Borgernes Ytringsfrihed, sat ud af Kraft, og dermed var selvfølgelig tillige Embedsmændenes Ytringsfrihed ophørt. W. Jellinek karakteriserer i et Tillæg af 1934 til sin „*Deutsches Verwaltungsrecht*“ Stillingen saaledes: „Det meget drøftede Spørgsmaal om Grænserne for Embedsmændenes politiske Virksomhed eksisterer ikke mere. Enhver Embedsmand maa uden Forbehold træde i Skranken for den nye Stat“¹⁾. En Lov af 7. April 1933 gav Adgang til at afskedige bl. a. de Embedsmænd, som p. G. af deres tidligere politiske Virksomhed ikke frembød Garanti for vedvarende og ubetinget Tilslutning til den national-socialistiske Stat.

Noget friere er Tjenestemændenes Stilling i „*Ovrighedsstaten*“. Til Belysning heraf kan peges paa Forholdene i Tyskland før Statsomvæltningen i 1918 (W. Deutmann, *Beamtenverhältnis und politische Freiheit*. 1927 S. 22 ff.). Det ansaas vel her i Teori og Retspraksis for utilladeligt og ad disciplinær Vej strafbart, at Tjenestemænd støttede politiske Partier, som bekæmpede „Statens Grundlag“ eller iøvrigt var „statsfjendtlige“; disse Udtryk tog i første Række Sigte paa det socialdemokratiske Parti, men tillige paa Danske,

¹⁾ Dette siges nu udtrykkeligt i den tyske Tjenestemandslov af 1937 § 3, jfr. § 26.

Polakker og Welfer. Men med denne Begrænsning var det Tjenestemændene tilladt at støtte Partier, der stod i Opposition til Regeringen. Det tilsvarende gjaldt m. H. t. selve Ytringsfriheden, som iøvrigt var underkastet Begrænsninger beroende paa „Sømmeligheds-hensyn“. Efter preussisk Retspraksis ansaas Valgagitation mod Regeringen for at være en Tjenesteforseelse.

Friest er Tjenestemændene stillet i de *demokratiske* Stater. De demokratiske Aksiomer: at Folket er Statsmagtens Grund og Kilde, at Folket direkte eller indirekte skal have Statens Styrelse i sin Haand osv. og det deraf flydende Krav om Menings- og Ytringsfrihed præger ogsaa Opfattelsen af Tjenestemændenes Stilling, idet disse ikke blot er Folkets Tjenere, men tillige en Del af Folket. De demokratiske Forfatninger indeholder derfor hyppigt Bestemmelser, som — vendt mod Fortiden — specielt fastslaar, at Tjenestemændene er delagtige i de almindelige Frihedsrettigheder: Menings- og Ytringsfrihed, Forenings- og Forsamlingsfrihed osv. Ofte sikres der ogsaa Tjenestemænd Valgbarhed til de lovgivende Forsamlinger, Tid til Valgforberedelse osv.

Ogsaa i demokratiske Stater er dog Tjenestemændenes Ytringsfrihed underkastet særlige Begrænsninger. Eksempelvis blev Weimarforfatningens Art. 130, 2. Stk., der — ved Siden af den almindelige Grundsætning om Ytringsfriheden m. m. i Art. 118 — specielt sikrede Embedsmændene Menings- og Ytringsfrihed, i Praxis forstaaet med det Forbehold, at Ytringsfriheden var undergivet Indskrænkninger som Følge af de særlige Pligter, der udspringer af Tjenestemandforholdet, se navnlig den preussiske Overforvaltningsdomstols Domme Bd. 89 S. 415, Bd. 78 S. 445 og Bd. 77 S. 512.

III. I Menneske- og Borgerrettighedernes Erklæring af 1789 Art. 11 hedder det: „Den frie Meddelelse af Tanker og Meninger er en af Menneskets dyrebareste Rettigheder; enhver Borger kan følgelig sige, skrive og trykke, hvad han vil, dog under Ansvar for Misbrug af denne Frihed i de Tilfælde, Loven bestemmer“. Dette Led i Konstitutionalismens fornemste Program-udtalelse genfindes i de fleste af det 19. og 20. Aarhundredes demokratiske Forfatninger, ofte dog saaledes, at kun *Trykkefrihedens Princip* slaas fast. Dette er Tilfældet i den danske Grl. § 84 („Enhver er berettiget til paa Tryk at offentliggøre sine Tanker ...“), den norske Grl. § 100 („Trykkefrihed bør finde Sted ...“), i den svenske R. F. § 86 og Trykkefrihedsforordningen. Finsk R. F. § 10 taler derimod om „ordets frihed samt rättighet att genom tryck utgiva skrift eller bildlig framställning ...“.

Der frembyder sig herefter det almindelige Spørgsmaal, om den i Grundlovene saaledes hjemlede Ytringsfrihed fuldtud tilkommer Tjenestemænd.

En almindelig, i Indhold og Begrundelse noget ubestemt Opfattelse gaar vistnok i Retning af, at dette ikke er Tilfældet. Sikkert er det, at de politiske Magthavere i alle Lande er utilbøjelige til at indrømme, at Tjenestemænd skulde have samme Adgang til at udtale sig kritisk om Regeringens og Forvaltningens Handlinger som Borgerne i Almindelighed; og de højere Forvaltningstjenestemænd afholder sig jo i Reglen fra offentlig Kritik af den siddende Regering. Dette har sin Forklaring i, at Forvaltningstjenestemænd overalt, omend i forskellig Grad, er stærkt afhængige af Regeringen, i Kommunerne af Kommunalbestyrelserne.

I det følgende skal det imidlertid undersøges, om der er nogen retlig Begrundelse for, at Tjenestemænd ikke i Almindelighed skulde have samme Ytringsfrihed som andre Borgere.

1. Undertiden er det blevet gjort gældende, se t. Eks. en i *Revue du droit public* 1932 S. 353—354 refereret Dom, at Tjenestemænd er underkastet Begrænsninger i Ytringsfriheden til Gengæld for de Goder, de nyder i deres Egenskab af Tjenestemænd. Imod en saadan Betragtning anfører G. Jèze med Rette (*Les principes généraux du droit administratif*, III S. 93), at Regeringen betaler Tjenestemændene med Skatteydernes Penge, ikke af sin egen Lomme, hvortil bl. a. kunde føjes, at Tjenestemandslønninger jo ejheller udredes af den ene eller den anden Partikasse.

Hos os vil de fleste vistnok tage Afstand fra denne Begrundelse for en almindelig Indskrænkning i Tjenestemændenes Ytringsfrihed. Det danske Undervisningsministerium har dog engang været inde paa en noget beslægtet Betragtning, idet Ministeriet overfor en Skoleforstander misbilligede, at der i Skolens Aarsberetning, „hvis Udgivelse bekostes af Staten“, var blevet fremsat et efter Ministeriets Opfattelse uberegtiget Angreb paa Lovgivningsmagten og Administrationen. Der skal ikke her tages Stilling til, om Reprimanden i sig selv var berettiget; men jeg kan ikke være enig i, at den af Forstanderen fremsatte Kritik skulde kunne anses for utilbørlig eller særlig utilbørlig, fordi den var fremsat i en af det offentlige betalt Tryksag. En svensk Betænkning af 15. Februar 1935 angaaende „Åtgärder mot statsfientlig verksamhet“ anser det ogsaa for utilbørligt, at en Tjenestemand, „som nyder Lønning af det offentlige, deltager

i en organiseret Virksomhed, som er rettet mod Samfundets Organer . . .“ (S. 296).

2. Ofte anføres til Begrundelse for en almindelig Indskrænkning i Tjenestemænds Ytringsfrihed det i de fleste Landes Tjenestemandsret, se t. Eks. den danske Tjenestemandslov § 3, 1. Stk., indeholdte Paabud om, at en Tjenestemand i og uden for Tjenesten skal vise sig værdig til den Agtelse og Tillid, som hans Stilling kræver. (Se t. Eks. den preussiske Overforvaltningsdomstols Dom Bd. 14 S. 404). Det antages altsaa, at en Tjenestemands Kritik af Regeringen eller andre overordnede er stridende mod et saadant Paabud.

I Almindelighed er dette, i hvert Fald efter dansk Opfattelse, urigtigt. Bestemmelserne om decorum officiale tager Sigte paa Almenhedens Vurdering af Tjenestemandens Adfærd; men en Tjenestemand vil ikke forskertse Almenhedens Agtelse eller Tillid, fordi han offentligt udtaler saglig eller politisk Kritik af Regeringen eller sine overordnede iøvrigt. Tværtimod! Folk vil — oftest med Rette — anse ham for en modig og selvstændig Mand, der med Fare for at miste et Avancement gaar i Brechen for, hvad han anser for ret og rigtigt. Nedbrydende paa Befolkningens Agtelse for og Tillid til Tjenestemændene virker det derimod, naar en af Regeringen afhængig Tjenestemand, der ikke er aktiv Politiker, offentlig roser eller giver sin Tilslutning til Regeringens Politik eller den enkelte Ministers Handlinger. Almenheden faar herigennem let det Indtryk, at Tjenestemanden vil befæste sin Position og forbedre sine Avancementsmuligheder.

3. Endelig er det ikke usædvanligt, at en almindelig Begrænsning i Tjenestemændenes Ytringsfrihed juridisk begrundes med det retlige Underordnelses- og

Lydighedsforhold, hvori de staar til højere Myndighed, i sidste Instans Regeringen. En Højesteretsdom fra Provisoricaarene (U. f. R. 1887 S. 829) har saaledes anerkendt Gyldigheden af det i „Mundkurveirkulæret“ af 22. April 1885 til Folkeskolens Lærere rettede Forbud mod enhver mod Regeringen rettet, ophidsende Agitation og idømt en Lærer Straf for Overtrædelse af Forbudet. Dommen begrundes udtrykkeligt med, at han havde „overtraadt en ham af hans Foresatte meddelt Forskrift angaaende hans offentlige Optræden“.

Ogsaa dette Synspunkt giver efter min Opfattelse Problemet en skæv juridisk Placering. Udstrækningen af det særlige, retlige Magtforhold, hvori Tjenestemænd befinder sig, kan i mange Henseender være tvivlsomt; men dette Magtforhold kan ikke hjemle den overordnede Forvaltningsmyndighed Beføjelse til ved generelle eller konkrete Tjenestebefalinger at afstikke særlige Begrænsninger for Tjenestemænds almindelige Ytringsfrihed. De Begrænsninger, der kan blive Tale om, maa have Karakter af egentlige Retsregler. De kan ved Lov eller i Henhold til Lov drages snævert eller vidt; men de kan ikke — som Befalinger, der vedrører selve Tjenesteforretningerne — fastsættes af en Minister eller et andet overordnet Forvaltningsorgan i Kraft af selve Overordnelsesforholdet.

IV. A. Det er givet, at den egentlige *Tavshedspligt* maa respekteres, ogsaa naar Tjenestemanden udtaler sig skriftligt eller mundtligt overfor Offentligheden. Dette gælder ikke blot offentlige Udtalelser af politisk eller polemisk Art, men ogsaa videnskabelige Udarbejdelser. En ministeriel Tjenestemand, som ønsker at skrive en Doktorafhandling om et forvaltningsretligt Emne, kan altsaa ikke i sin Afhandling give Oplysnin-

ger om Forhold, som falder ind under Tavshedspligten, end ikke ubetinget med sine foresattes Tilladelse, idet Offentliggørelsen kan tænkes at paadrage ham et selvstændigt Ansvar overfor den Privatperson, hvis Interesser i Hemmeligholdelsen krænkes, muligvis ogsaa et selvstændigt Strafansvar.

Det maa imidlertid fastholdes, at Tavshedspligten som saadan kun afskærer Tjenestemanden fra at give Meddelelse om Kendsgerninger eller som det hedder i Tjenestemandsslovens § 3: „Forhold, som han i sin Tjenestestillings Medfør bliver bekendt med“. Tavshedspligten er derfor ikke til Hinder for, at Tjenestemanden udtaler Kritik af offentlige Foranstaltninger, naar han enten slet ikke fremdrager Forhold, som han har faaet Kendskab til i Tjenesten, eller kun omtaler tjenstlige Begivenheder, som i Forvejen er almindelig kendt, f. Eks. Toguheld, der har været omtalt i Landets Presse. Hvis saadan Kritik skal kunne anses for utiladelig, maa det blive udfra andre Synspunkter, jfr. nedenfor S. 112.

Et særligt Spørgsmaal vedrørende Forholdet mellem Tjenestemandens Tavshedspligt og hans Adgang til at ytre sig overfor Offentligheden opstaar i Sverige p. G. af Princippet om „allmänna handlingars offentlighet“. Jeg tør gaa ud fra, at dette interessante Spørgsmaal vil blive nærmere belyst fra svensk Side. Spørgsmaalet er, om den Tjenestemand, som har haft en Sag til Behandling, har samme Adgang som enhver anden til i Trykken at offentliggøre Sagens Dokumenter.

B. I *Tjenesten* vil dernæst Tjeneste- og Lydighedspligten sætte snævre Grænser for Tjenestemændenes Ytringsfrihed. Det maa saaledes anses for en Forseelse i Tjenesten, hvis de under Udførelsen af deres Tjene-

steforretninger udfolder politisk Agitation, være sig til Gunst eller Ugunst for Regeringen — et Synspunkt, som dog ikke er anerkendt i alle demokratiske Lande. I Frankrig anses saaledes Præfekterne stadig som Regeringens politiske Haandlangere. Det kræves af dem, at de positivt skal virke for Regeringens Politik. Combes skriver i 1902 til dem: „Deres Pligt byder Dem at forbeholde de Begunstigelser, som De raader over, for dem af Deres undergivne, som har aflagt utvetydige Beviser paa Troskab mod de republikanske Institutioner“. Det tør antages, at Tjenestemændene ikke i noget af de nordiske Lande vil have Lydighedspligt mod en saadan Ordre, eller overhovedet mod en Ordre, der paalægger dem i Tjenesten at udøve en politisk Indflydelse i Regeringens Favør, og det vil være en Tjenesteforseelse, hvis de af egen Drift indlader sig derpaa. En Fabriksinspektør kan t. Eks. ikke uden at gøre sig skyldig i en Tjenesteforseelse udøve Valgagitation under sine Besøg i Fabrikkerne, og en kommunal Gas-aflæser eller Vandpaafylder kan ikke under sine Besøg hos Gasforbrugerne hverve Medlemmer til det ene eller det andet politiske Parti.

C. Vanskeligere stiller Sagen sig, naar Talen er om Tjenestemænds Ytringsfrihed *udenfor Tjenesten og udenfor Tavshedspligtens Omraade*. Først skal spørges, a) om Tjenestemandsholdet i Almindelighed her begrænser Tjenestemændenes Ytringsfrihed, dernæst b) om denne i specielle Tilfælde er undergivet Begrænsninger.

a) I den autoritære Stat kan det efter den herskende Statsopfattelse være en retlig Selvfølge, at Tjenestemænd, i hvert Fald offentligt, kun maa udtale sig politisk, til Dels ogsaa sagligt, i Tilslutning til Regeringen.

Saaledes er som foran berørt Retstilstanden i det nationalsocialistiske Tyskland.

Derimod kan der ikke i den demokratisk-liberale Statsopfattelse, som er raadende i de nordiske Lande, findes nogen Støtte for, at Tjenestemændenes Ytringsfrihed skulde være underkastet almindelige Begrænsninger. Det er tværtimod et Led i den demokratisk-liberale Statsopfattelse, at Tjenestemænd i Almindelighed har samme Ytringsfrihed som andre Borgere, herunder Ret til at udøve politisk Agitation for eller imod Regeringen. Intet Baand knytter dem særligt til Regeringens Politik, de er som det hedder i Weimarforfatningens Art. 130 „Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“. Ogsaa deres almindelige Adgang til at øve rent saglig Kritik af Regerings- og Forvaltningsforanstaltninger maa betragtes som en Selvfølge.

Et Spørgsmaal er det dog, om Tjenestemænd kan anses for berettiget til offentlig at slutte sig til og agitere for en hvilkensomhelst politisk Anskuelse, den være sig nok saa „yderliggaaende“, d. v. s. forskellig fra de „gængse“ politiske Opfattelser. Kan Tjenestemænd slutte sig til og agitere for politiske Partier, der bekæmper selve Grundlaget for den bestaaende Statsordning, idet f. Eks. deres Program gaar ud paa Indførelse af Diktatur i en eller anden Form? — Tjenestemænd kan i hvert Fald ikke være afskaaret fra at slutte sig til og agitere for saadanne politiske Partier, saafremt disse kun ønsker deres Program gennemført ad forfatningsmæssig Vej. Men gælder det samme m. H. t. Partier, der som det kommunistiske vil omstyrte den bestaaende Statsordning ved Anvendelse af Vold?

I forskellige Lande er der i de senere Aar givet ud-

trykkelige Bestemmelser om Emnet. (Se til det følgende en Artikel af Olof Thulin i Nordisk administrativt Tidsskrift 1935 S. 131—137 og den ovenfor nævnte svenske Betænkning af 15. Februar 1935 S. 275 ff.). I Henhold til den *schweiziske* Tjenestemandslov § 13, hvorefter Tjenestemænd ikke maa tilhøre en Forening, som til Opnaaelse af sit Formaal anvender retstridige eller statsfjendtlige Midler, har Forbundsraadet i 1932 forbudt bl. a. alle Tjenestemænd i Forbundets Tjeneste at tilhøre det kommunistiske Parti i Schweiz og at medvirke i nogensomhelst kommunistisk Organisation. I *Holland* kan Premierministeren ifølge en Forordning af 1933 afskedige Tjenestemænd, der har revolutionære Anskuelser eller er Medlemmer af en Sammenslutning, som paa Grund af de Formaal den forfølger eller de Midler den anvender, kan bringe i Fare eller skade den behørig Opfyldelse af deres Tjenestepligter. Premierministeren har i særlige Forordninger angivet en Række kommunistiske, fascistiske, nationalsocialistiske o. a. Sammenslutninger, som Tjenestemænd ikke maa være Medlemmer af. I *Tschechkoslovakiet* blev det i en Lov af 1933 bl. a. fastsat, at Tjenestemænd, der driver en mod den demokratisk-republikanske Statsform rettet Virksomhed, opfordrer eller forleder dertil, skal straffes med Afskedigelse eller Tab af Pension eller Statsbidrag til Lønningen.

Uden Støtte i positive Bestemmelser har den preussiske Overforvaltningsdomstol under Weimarforfatningens Æra taget Stilling til Spørgsmaalet. En Dom fra 1921 (Bd. 77 S. 493) statuerer saaledes, at en Tjenestemand havde Lov til at bekende sig til det kommunistiske Parti. „En Tjenesteforseelse, som kunde føre til Afskedigelse, vilde en Tjenestemand først gøre sig skyl-

dig i, hvis han forsøgte ved positive Handlinger at fremme Partiets paa voldelig Omstyrtning af den bestaaende Statsorden rettede Formaal“. Herefter skulde altsaa bl. a. Agitation for Partiet være forbudt.

I Danmark og de andre nordiske Lande vil man formentlig ikke anse det for en Tjenesteforseelse, at en Tjenestemand er Medlem af eller bekender sig til et efter Loven tilladt Parti, hvis Program gaar ud paa voldelig Omstyrtning af den bestaaende Statsordning, saalænge Partiet kun virker for Tilslutning til sit Program, men ikke iøvrigt foretager Skridt til Forberedelse af eller Iværksættelse af Voldshandlinger. (Jfr. den ovennævnte svenske Betænkning S. 294 ff). Om Tjenestemænd derimod kan *agitere* for saadanne Partier ved Taler og Avisartikler, Demonstrationer osv., maa bero paa Agitationens Art. Blot det, at Tjenestemanden offentlig fremsætter Udtalelser, der er egnet til at skaffe Partiet Tilslutning, vil ikke være en Tjenesteforseelse. En rent saglig eller videnskabelig Argumentation vil saaledes ikke være utilladelig. Udtalelser eller Tilkendegivelser iøvrigt, der indeholder usande Paastande, grove Overdrivelser o. lign., vil derimod kunne være agtelses- og tillidsforringende. Dette gælder principielt naturligvis ikke blot om politisk Agitation for Partier, der voldelig vil omstyrte den bestaaende Statsordning, jfr. straks nedenfor om Regeringens og Domstolenes Opfattelse i Provisorieaarene; men den omhandlede Kombination af Agitationens Art og Øjemed vil særlig let kunne blive agtelsesforringende, hvorved erindres, at det her kommer an paa den Vurdering, som Almenheden faktisk anlægger.

I Provisorieaarene i Danmark drog Regeringen og Domstolene Grænserne for Tjenestemændenes Ytrings-

frihed meget snævert, i hvert Fald efter den daværende politiske Oppositions og Nutidens almindelige Opfattelse. I det bekendte „Mundkurvcirkulære“ af 22. April 1885 karakteriserede Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet Skolelærernes Deltagelse i de saakaldte „Riffelforeninger“ som „en mod Regeringen rettet agitatorisk Optræden, der ikke bør taaes af nogen, der beklæder Embede eller Stilling i det offentlige Skolevæsens Tjeneste“. Det indskærpes som Skolelærernes første Pligt „at give Tonen an for Lydighed mod og Agtelse for den lovlige Øvrighed“. Skolelærerne trues med Afsked, saafremt de som Ledere, Talere eller Medlemmer har Forbindelse med de nævnte Sammenslutninger, og de advares imod de Følger, som anden agitatorisk ophidsende Optræden fra deres Side mod Regeringen og dens Foranstaltninger vilde faa for dem. En Højesteretsdom (U. f. R. 1887 S. 533) dømmer en Lærer til Embedsfortabelse som Straf, fordi han, paa Trods af det nævnte Cirkulære og et specielt Tilhold, i en Avisartikel bl. a. havde beskyldt Regeringen for Lovbrud og betegnet det som en Nedværdigelse for Folket at lade sig regere „af Mænd, der ikke havde mere Forstaaelse af Forfatningen, end at de kan og tør udtale sig om at sætte Folketinget ud af Spillet og lovgive uden det“, og en anden Højesteretsdom fra samme Aar (U. f. R. 1887 S. 829) idømmer en Skolelærer, der tillige var Folketingsmand, Bøde, fordi han paa Trods af Cirkulæret havde udtalt sig „paa en agitatorisk og ophidsende Maade om Regeringen og om Embedsmændenes Forhold til denne“. Saa sent som i 1901 tillod Trafikministeren i Højres sidste Regering sig at forbyde en Tjenestemand ved Statsbanerne at optræde som Stiller for en af Oppositionens Rigsdagskandidater,

og Tjenestemanden blev, da han ikke gav efter, forflyttet mod sin Vilje.

Det tør som ovenfor berørt anses for givet, at Opfattelsen i Danmark nu til Dags, ogsaa hos de skiftende Regeringer og hos Domstolene, er væsentlig mere liberal. En højtstaaende Tjenestemand i et af de militære Ministerier optraadte endog for nogle Aar siden paa Møder sammen med sin Minister som dennes politiske Modstander. Danske Tjenestemænd, der stiller sig i politisk Opposition til Regeringen, bliver ikke af den Grund afskediget eller forflyttet. Faren er nu den, at Tjenestemændenes politiske Standpunkt kan blive afgørende ved Forfremmelser. Politisk betoned Springavancementer og Forbigaaelser er forekommet.

b) Selv hvor Tjenestemænd i Almindelighed har samme Ytringsfrihed som andre Borgere, vil særlige Omstændigheder kunne medføre en Begrænsning af denne Ytringsfrihed. Det vil her være rettest at sondre mellem Udtalelser af almindeligt politisk Indhold og Udtalelser af sagligt Indhold, omend denne Sondring naturligvis ikke er skarp.

1) Undertiden udsondrer man en særlig Gruppe af „politiske Tjenestemænd“, der antages at være i særlig Grad forpligtet til at fremme Regeringens Politik og baade i og udenfor Tjenesten at være afskaaret fra at modarbejde denne. (Jfr. t. Eks. Brand i Nipperdey, Grundrechte u. Grundpflichten der Reichsverfassung, Berlin 1930, II S. 238 og Deutmann, S. 32). Til denne Gruppe af Tjenestemænd henregnes navnlig de højeste administrative Tjenestemænd, især i Centraladministrationen. I Sverige vilde maaske en Del af de i de i R.F. § 35 omhandlede Indehavere af „förtroendesysslor“ kunne henregnes til „politiske“ Tjenestemænd, jfr.

C. A. Reuterskjöld, Sveriges Grundlager, 1934, I S. 70 og C. Naumann, Sveriges Statsförfatnings-Rätt, 1880, II S. 211, i Norge en Del af de i den norske Grl. § 22, 1. Stk., nævnte Embedsmænd, jfr. F. Castberg, Norges Statsforfatning II S. 93. En særlig politisk betonet Stilling har de svenske Statssekretærer, der ligesom Ekspeditionscheferne kun ansættes paa „förrordnande“, jfr. Nordisk administrativt Tidsskrift 1920 S. 193 ff., 1921 S. 40 ff. og S. 94 ff.

At Spørgsmaalet om politisk Ytringsfrihed kan stille sig paa særlig Maade for de højeste administrative Tjenestemænd lader sig næppe bestride. Det kan ikke i Danmark betegnes som ulovligt eller som en Tjenesteforseelse, om en saadan Tjenestemand tager aktivt Del i den politiske Agitation imod Regeringen; men da paa den anden Side en saadan Optræden i høj Grad kan vanskeliggøre det saglige Samarbejde med Ministeren, maa denne uden at gøre sig skyldig i politisk Magtfordrejning i yderste Fald kunne ophæve Samarbejdet ved Benyttelse af den diskretionære Afskedigelses- og Forflyttelsesret.

Ogsaa i andre Forhold vil politisk Agitation af en vis Voldsomhed kunne vanskeliggøre eller hindre et i Tjenestens Medfør nødvendigt Samarbejde. Selv om der da ikke, paa Baggrund af Tjenestemændenes almindeligt anerkendte Ytringsfrihed, kan lægges Tjenestemanden noget til Last, hvorfor han t. Eks. ikke vil kunne straffes for Tjenesteforseelse, kan Resultatet af Tjenestemandens Virksomhed blive utilfredsstillende. Undertiden kan af den Grund en meget yderliggaaende og voldsom politisk Agitation medføre, at Tjenestemanden maa anses for uegnet til Stillingen. Hvis Afskedigelsesretten da som i Danmark er diskretionær, saaledes at

en Tjenestemand kan afskediges blot paa Grund af Uegnethed, selvom der ikke kan lægges ham noget til Last, vil saadan Agitation kunne være lovlig Afskedigelsesgrund. Med andre Ord: ved en saaledes begrundet Afskedigelse har Afskedigelsesmyndigheden ikke gjort sig skyldig i politisk Magtfordrejning.

Til Eksempel kan nævnes Stillingen som Lærer i Folkeskolen eller den højere Skole. Denne Stilling er selvfølgelig ikke uforenelig med politisk Arbejde og Agitation, vel at mærke udenfor Skoletiden, jfr. ovenfor S. 102 f.; men en Lærer, der driver yderliggaaende og voldsom politisk, navnlig kommunistisk eller nazistisk Agitation, vil herved kunne komme i et saadant Mod-sætningsforhold til Befolkningen, at hans Skolegerning lider væsentlig Skade. Det samme kan t. Eks. blive Følgen, hvis en tysksindet Lærer i Sønderjylland driver stærk dansk-fjendtlig Agitation, hvilket iøvrigt vil kunne være en Tjenesteforseelse.

Dansk Skolelovgivning indeholder nogle specielle Afskedigelsesbestemmelser, som bl. a. vil kunne finde Anvendelse i saadanne Tilfælde. Lov af 27. Maj 1908 om Lønning for Lærere og Lærerinder i Folkeskolen § 8 indførte Regler, hvorefter et kvalificeret Flertal i Skolekommissionen i Forbindelse med et kvalificeret Flertal i Kommunalbestyrelsen kunde forlange en Lærer afskediget, naar han „er kommet i et saadant Misforhold til sin Stilling som Lærer, at Udbyttet af Skolens Virksomhed derved i væsentlig Grad forringes“. Disse Reglers principielle Indhold genfindes, med nogle Ændringer, i Lov af 20. Maj 1933 om Folkeskolens Styrelse m. v. § 33, jfr. herom Departementschef A. Barfods Afhandling i Nordisk administrativt Tidsskrift 1935 S. 9 f.

Den sidstnævnte Lovbestemmelse indeholder om Pensionsspørgsmaalet Regler, der forudsætter, at en Lærer, der afskediges blot p. G. af „Misforhold til sin Stilling“, hvilket i Virkeligheden vil sige Misforhold til Skolekommissionen og Kommunalbestyrelsen, skal have sædvanlig Pension; men for andre Tjenestemænds Vedkommende maa Pensionsspørgsmaalet afgøres i H. t. de almindelige Regler i Tjenestemandslovens §§ 53, 60 og 61. Naar man forudsætter, at Tjenestemandens Udtalelser ikke i og for sig kan lægges ham til Last, jfr. ovenfor S. 109, maa Synspunktet blive det, at Afskedigelsen skyldes Tjenestemandens Uegnethed, jfr. U. f. R. 1921 S. 951 f. Dette vil efter dansk Praksis føre til, at Tjenestemanden har Krav paa Pension. I denne Forbindelse skal dog nævnes, at en ældre Højesteretsdom (U. f. R. 1887 S. 972) har nægtet en Lærer i Folkeskolen, der blev afskediget p. G. af sine fra Folkekirkens Lære afvigende Meninger, Pension, idet Afskedigelsesgrunden ikke antoges at være ham utilregnelig.

Har Tjenestemanden derimod ved sine Udtalelser gjort sig skyldig i en Tjenesteforseelse eller endog i en Overtrædelse af den almindelige Straffelovgivning, vil Pensionskravet være tabt, delvis, jfr. T.L. § 60, eller helt, jfr. T.L. § 53 og Højesteretsdom i U. f. R. 1921 S. 949.

2) Særlige Indskrænkninger i Tjenestemændenes almindelige Frihed til at udtale sig om saglige Spørgsmaal vedrørende Lovgivning, Regering, Forvaltning og Retspleje kan ikke opstilles, f. s. v. de udtaler sig om Emner, der ligger udenfor det Forvaltningsomraade, de i deres Tjenestegerning har at gøre med. Statsbanernes Tjenestemænd kan udtale sig ligesaa frit som andre

Borgere om et af Regeringen forelagt Toldlovsforslag, om Justitsministerens Nægtelse af Indrejsetilladelse til en udenlandsk Foredragsholder og om Kirkeministerens Besættelse af et Stiftsprovstembede. Dette gælder, hvad enten Udtalelserne er rigtige eller forkerte, hvad enten de gaar ud paa Kritik eller Tilslutning.

Noget anderledes er Tjenestemanden stillet, naar han udtaler sig om Spørgsmaal, der falder indenfor hans Tjenesteomraade.

Baade højere og lavere Tjenestemænd vil her gøre sig skyldige i en Tjenesteforseelse, hvis de bevidst fremsætter Udtalelser, som er groft urigtige. En ministeriel Tjenestemand, der skriver en kritisk Avisartikel om et af hans Minister fremsat Lovforslag, gør sig skyldig i en Tjenesteforseelse, hvis han meddeler urigtige Oplysninger om f. Eks. de statistiske Undersøgelser, som ligger til Grund for Lovforslaget, og en Tjenestemand ved Statsbanerne, der kritiserer Generaldirektoratets Dispositioner, maa ikke i en saadan Kritik bevidst give forkerte Oplysninger om Toggang og Sikkerhedsforanstaltninger. En paa rigtige Oplysninger støttet saglig Kritik af overordnede Dispositioner vil derimod i Almindelighed være tilladt, forudsat naturligtvis, at Tavsbedspligten ikke krænkes.

En dansk Lokomotivfører er nylig som Disciplinarstraf blevet idømt en Bøde paa 200 Kr., fordi han havde skrevet en Artikel i „Dansk Lokomotiv-Tidende“, der omtaler „den forceerede Hastighed og de stramme Tjenesteregler“, og som i Forbindelse hermed betegner to nærmere angivne Jernbaneuheld som „Skud for Boven“ og „Dødssignaler, der advarer“. Naar Generaldirektoratet overfor Pressen og under en af Lokomotivføreren anlagt Retssag til Begrundelse af Bøden har

anført, at Lokomotivføreren havde gjort sig skyldig i Brud paa Tavshedspligten i H. t. Tjenestereglementet, beror Rigtigheden heraf paa, om Artiklen indeholdt Oplysning om Kendsgerninger, som ikke i Forvejen var almindelig kendt; har dette ikke været Tilfældet, kan en Begrundelse for den ikendte Straf kun søges i, at Tjenestemanden skulde have overskredet Grænserne for tilladelig Kritik. Det maa dog anses for meget tvivlsomt, om Straffen udfra dette Synspunkt var tilstrækkelig begrundet. Sagen blev indbragt for Østre Landsret, som statuerede (U. f. R. 1935 S. 995), at Bøden var ulovlig ikendt, fordi der ikke var blevet afholdt Forhør i H. t. Tjenestemandslovens § 18, 2. Pkt. Det udtales imidlertid i Præmisserne, at Spørgsmaalet om Bødens materielle Berettigelse „findes at kunne give Anledning til nogen Tvivl“.

Med de nævnte Begrænsninger vil ogsaa de Tjenestemænd, der samarbejder med de politiske Forvaltningschefer (Ministre, Borgmestre), uden at gøre sig skyldige i Tjenesteforseelse kunne fremsætte offentlige Udtalelser om Forvaltningsanliggender, der henhører under deres Forretningsomraade. En Departementschef har t. Eks. Lov til i Fagskrifter og i Dagspressen at omtale, kommentere og kritisere en af Ministeren truffet Afgørelse, et af Ministeren fremsat Lovforslag osv.

Hvor Afskedigelsesretten som i Danmark er diskretionær, maa det dog antages, at Ministeren uden at gøre sig skyldig i Magtfordrejning i yderste Fald kan foretage eller udvirke Afskedigelse af en Tjenestemand, som i væsentlig Grad vanskeliggør Samarbejdet gennem saadanne offentlige Udtalelser. En politisk Forvaltningschef arbejder jo under demokratisk-parlamente-

tarisk Styre med Murskeen i den ene Haand og Sværdet i den anden. Han maa under Løsningen af sine Opgaver paa Forvaltningens og Lovgivningens Omraade forsvare sig mod politiske og saglige Angreb. Den offentlige, politiske og saglige Meningsudveksling er eller skulde være et af Demokratiets Hovedfortrin. I denne Kamp kan Ministeren ikke forlange Tilslutning fra de omhandlede Tjenestemænds Side, og han bør frabede sig saadan Tilslutning, hvis den tilbydes eller ydes. Men han maa paa den anden Side kunne forlange Medarbejdere, der ikke, med deres særlige Autoritet og Indsigt, svækker Ministerens Stilling i Kampen. Det vilde næppe være heldigt for Opretholdelsen og den videre Udvikling af de demokratiske Styreformer, om en Departementschef, Dagen efter at hans Minister har fremsat et Lovforslag i Rigsdagen, tillod sig offentligt at underkaste Lovforslaget en sønderlemmende Kritik. Ligesaa uheldigt vil det forøvrigt være, hvis han giver sig til at hæve det til Skyerne.

V. Hvis en Tjenestemand vælges til Rigsdagsmand og dog vedbliver at være Tjenestemand, opstaar det Spørgsmaal, om han ikke dermed, i sin Virksomhed paa Rigsdagen eller i det hele taget, er frigjort for de Baand paa Ytringsfriheden, som Tjenestemandsforholdet medfører. Det synes jo navnlig ikke efter demokratisk-parlamentarisk Opfattelse vel foreneligt med en Rigsdagsmands Stilling, at han som Medlem af et Oppositionsparti skulde være afskaaret fra i fuld Udstrækning at fremsætte Kritik af Regeringens og Forvaltningens Handlinger og Undladelser. Paa den anden Side kan det være noget stødende, at en Tjenestemand, der i Kraft af sin Stilling har en særlig Viden om Regerings- og Forvaltningsanliggender af politisk Karak-

ter, udnytter denne Viden i sine Angreb paa Ministre eller andre overordnede Myndigheder.

Den almindelige Tavshedspligt, jfr. Tjenestemandslovens § 3, 3. Stk., maa Tjenestemanden overholde baade i og udenfor Rigsdagen. Endvidere er han naturligvis i Tjenesten stillet som andre Tjenestemænd. — Noget andet er, at Grl. § 56, 2. Pkt., hvorefter Rigsdagsmænd ikke uden Tingets Samtykke kan drages til Ansvar for deres Ytringer paa Rigsdagen, jfr. den norske Grl. § 66 og den svenske R. F. § 110, i vidt Omfang vil dække Tjenestemænd mod de rettlige Følger af Brud paa Tavshedspligten.

En Tjenestemand vil jo imidlertid i Kraft af sin Tjenestestilling have erhvervet Kendskab til mange Ting, der ikke gaar ind under Tavshedspligten, og navnlig vil hans Erfaringer som Tjenestemand kunne give ham Anledning til kritiske Udtalelser, der er holdt i en saadan Almindelighed, at de ikke kan komme i Strid med Tavshedspligten. Er han da i sin Egenskab af Politiker frit stillet udenfor Tavshedspligtens Omraade? Tilkommer der med andre Ord udenfor Tavshedspligtens Omraade den Tjenestemand, der er aktiv Politiker, en større Ytringsfrihed end andre Tjenestemænd?

Svaret maa, i alt Fald i Danmark, blive bekræftende. I Spørgsmaalet om, hvorvidt Tjenestemandsstillinger og politiske Stillinger bør anses for uforenelige, lader der sig sige meget for og imod, og de forskellige Landes Forfatninger indeholder desangaaende meget forskellige Regler; men hvor Ordningen som i Danmark og Sverige, til Dels ogsaa i Norge, jfr. Grl. § 62, og Finland, jfr. Rigsdagsordningen §§ 6, 7 og 9, er den, at Tjenestemandsstillingen er forenelig med Stillingen som Rigsdagsmand, maa det, i Mangel af Holdepunk-

ter for det modsatte, antages, at Tjenestemanden ikke blot paa Rigsdagen, men i det hele overfor Offentligheden, f. Eks. paa Vælgermøder, er berettiget til frit at kritisere Regeringens og Forvaltningens Handlinger og Undladelser, ogsaa indenfor det Forvaltningsomraade, han er knyttet til. Det tilsvarende maa vistnok gælde, naar en Tjenestemand optræder som Valgkandidat. En Undtagelse kan kun gælde, f. s. v. en Minister uden at gøre sig skyldig i Magtfordrejning i yderste Fald maa kunne afskedige med Pension eller forflytte en ministeriel Tjenestemand, naar Samarbejdet er blevet umuliggjort gennem Tjenestemandens politiske Virksomhed.

Spørgsmaalet var paa opsigtvækkende Maade aktuelt i Foraaret 1854 under de politiske Stridigheder om Forfatningsspørgsmaalet, idet Ministeriet Ørsted lod Monrad, der var Biskop, Hall, der var Generalauditør, og Andræ, der var Oberstløjtnant, afskedige fra deres Embeder, fordi de som Medlemmer af Rigsdagen havde arbejdet for og stemt for en af de to Ting vedtaget og til Kongen indgivet Adresse, som udtalte Mistillid til Ministeriet. Senere, efter Udfærdigelsen af Forfatningsforordningen af 26. Juli 1854, nedlagde 21 Embedsmænd, der hørte til Oppositionen, deres Rigsdagsmandater, idet de frygtede for at komme til at lide samme Skæbne.

Nu til Dags maa det i Danmark, bortset fra den nævnte Undtagelse, anses for udelukket, at Regeringen skulde afskedige en Tjenestemand, fordi han som Rigsdagsmand eller Rigsdagskandidat stiller sig i Opposition til Regeringen. En saadan Afskedigelse vilde være politisk Magtfordrejning og uforenelig med Grl. § 55. Til Belysning heraf kan nævnes, at en ministeriel Tje-

nestemand, der i Krigsaarene søgte Valg til Folketinget, paa Vælgermøder stærkt kritiserede bl. a. de af en Minister i H. t. den ekstraordinære Lovgivning trufne Foranstaltninger, uden at der i den Anledning skete ham noget ondt. I dette Tilfælde var Tjenestemanden endnu ikke Rigsdagsmand, blev det forøvrigt heller ikke.

For et Par Aar siden blev Spørgsmaalet aktuelt under en Debat i Folketinget. En Folketingsmand, der tillige var Marineofficer, fremsatte i Tinget en meget detailleret og skarp Kritik af en Række Forhold indenfor Flaaden. Dette gav Forsvarsministeren Anledning til at bebude en nærmere Undersøgelse af, om Office-ren havde været berettiget til at udtale sig som sket, og til at udtale, at „hvis det ærede Medlem som Officer har gode Raad at give og Kritik at øve, som han som Tjenestemand har særlig Anledning til at skaffe sig Grundlag for, maa der vel findes en tjenstlig Vej, der kan følges“. Ministeren erkendte imidlertid, at „naar en Tjenestemand er Medlem af Rigsdagen, har han naturligvis samme Ret som andre til at udtale sig“. Noget nærmere om den bebudede Undersøgelse er ikke Offentligheden bekendt.
