

JENS HIMMELSTRUP

DEN PROVISORISKE
LOVGIVNING I
DANMARK

BESKRIVELSE OG SYNSPUNKTER

KJØBENHAVN 1948

NYT NORDISK FORLAG
ARNOLD BUSCK

INDHOLD

FORORD.....	9
INDLEDNING: »Foreløbig Lovgivning« før Grundloven af 5. Juni 1849	11
AFSNIT I: FORELØBIG LOVGIVNING 1849-1877.....	22
1. Junigrundlovens § 30.....	22
A. Bestemmelsens Tilblivelse: Forhandlingerne i Rigsforsamlingen.....	22
B. Praxis i Henhold til Junigrundlovens § 30.....	25
a. Tidsrummet 5. Juni 1849 - 2. Oktober 1855.....	26
b. Tidsrummet 2. Oktober 1855 - 28. Juli 1866.....	33
2. Fællesforfatningerne af 26. Juli 1854 (§ 24) og 2. Oktober 1855 (§ 56).....	38
3. Novemberforfatningen (§ 59).....	44
4. Den gennemsete Grundlov af 28. Juli 1866 (§ 25). Tilblivelse og Praxis 1866-77.....	47
5. Den samtidige Teoris Stilling (J. E. Larsen, A.W. Scheel, Holck)	53
AFSNIT II: DEN FORELØBIGE FINANSLOV AF 12. APRIL 1877.....	58
1. Kampen om »Parlamentarismen« rejses. Det forenede Venstre 1870. Venstres Fælles-Udtalelser af 30. Juni 1870, m. fl.	58
2. Finanslovnægtelsen i 1873: Det ydre Forløb. Kriegers Indlæg. Matzens Skrifter »Grundloven og Folkets Selvstyrelse (1873) og »Til Gensvar« (1874) som Diskussionsindlæg. Tschernings Modindlæg.....	63
3. Stillingen indtil Foraaret 1877: Ministerierne Holstein, Fonnesbech og Estrup.....	74
4. Den provisoriske Finanslovs Tilblivelse.....	76
A. Rigsdagens Forhandlinger om Finanslovsforslaget for 1877-78. Begivenhederne d. 31. Marts 1877.....	76

B. Udstedelsen af den foreløbige Bevillingslov af 12. April 1877 og dens Motivering. Dens Indhold og Omfang	85
5. Den provisoriske Finanslovs Varighed: Forhandlingerne i Efter- aaret 1877. Den provisoriske Finanslovs Forkastelse den 7. Novbr. 1877. Den midlertidige Finanslov af 8. Novbr. 1877. Afsluttende Bemærkninger.....	91

AFSNIT III: DEN FORELØBIGE FINANSLOV AF 1. APRIL 1885 OG DE FØL- GENDE AAR.....	101
1. Forudsætninger.....	101
A. »Visnepolitiken«.....	102
B. Forsvarsspørgsmaalet.....	105
C. Nej-Teorien.....	106
D. Problemet om den midlertidige Finanslov	112
2. Den foreløbige Bevillingslov af 1. April 1885. Dens Udstedelse og Motivering. Dens Indhold og Omfang.....	120
3. Den foreløbige Finanslovs Varighed: Venstres Benyttelse af det private Initiativ, Grl. § 44. Estrups Erklæring herom d. 12. Ok- tober 1885. Forkastelsen af den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 den 25. Januar 1886.....	123
4. Den kgl. Resolution af 26. Januar 1886. Dens Indhold og Omfang. Forestillingens Ordlyd. Spørgsmaalet om Grl. § 11.....	126
5. Finansaarene fra 1886-87 til 1893-94.....	131

AFSNIT IV: DEN FORELØBIGE SÆRLOVGIVNING 1885 OG DE FØLGENDE AAR.....	143
1. a. »Riffelloven« af 5. Maj 1885; dens Udstedelse og Varighed....	143
b. Gendarmeriloven af 27. Oktober 1885.....	148
c. Lovene om Politiudgifter og om Kriminalretsassessorer af 27. Oktober 1885 og af 20. Maj 1886.....	150
2. a. Straffelovstillæget af 2. Novbr. 1885; dens Indhold og Kilder, dens Varighed.....	152
b. »Presseprovisoriet« af 13. Aug. 1886. Lovens Forhold til Lov af 3. Jan. 1851. Lovens Varighed og Betydning.....	164

AFSNIT V: DOMSTOLENES STILLING TIL DEN FORELØBIGE LOVGIVNING	172
1. Problemet om Rigsretten.....	173
2. De almindelige Domstole. Nærmere Afgrænsning af Emnet....	179
A. Spørgsmaalet om de foreløbige Bevillingsloves Gyldighed...	182

B. De almindelige foreløbige Loves statsretlige Gyldighedsproblemer: Højesteretsdommen af 15. Oktober 1886.....	186
C. Hovedtræk af den almindelige Domspraksis vedrørende de foreløbige Love.....	196
1. Straffelovstillæget af 2. Novbr. 1885.....	197
2. Presseloven af 13. Aug. 1886	209
Afsluttende Bemærkninger	215
 AFSNIT VI: TEORIENS SENERE STILLING	219
A. Forholdet mellem dansk og tysk Teori (Matzen - Laband).....	219
B. Matzens Lære som Led i hans statsforfatningsretlige Forfatter- skab.....	230
C. Andre Forfattere: Goos (og Hansen). J. Cl. Pingel. C. V. Ny- holm. J. F. Utke Damm	235
D. Den foreløbige Finanslovgivning som konstitutionelt Problem ..	250
1. Spørgsmaalet om Parlamentarismen	252
2. Spørgsmaalet om Bevillingsmyndigheden	256
a. Matzens specielle Teori	267
b. Nellemann	271
c. Retspraksis	274
3. Foreløbig Lov eller kongelig Anordning?	282
 AFSNIT VII: SLUTNING. FORELØBIG LOVGIVNING EFTER 1894	297
1. »Forliget« 1894	297
2. Stillingen til foreløbig Lovgivning indtil »Systemskiftet« i 1901. Reedtz-Thotts og Hørrings Erklæringer.....	302
3. Ændringen i Grundlovens § 25 ved Grundloven af 1915.....	307
a. De tidligere Forslag om Grundlovsændring: Estrups, Juels, Kleins 1885; Krabbes 1895	307
b. Klaus Berntsens Forslag til Grundlovsændring 1912-15	321
4. Foreløbig Lovgivningspraksis efter 1894.....	326
a. Hjemmel i § 25 i Grl. 1866	326
b. Hjemmel i § 25 i Grl. 1915	328
 TILLÆG: Højesterets Votering til Dommen af 15. Oktober 1886	335
 Litteratur	354
Rettelser	360

FORORD

DEN PROVISORISKE LOVGIVNING har i et Tidsrum af vort Lands Historie spillet en saa vigtig Rolle og rummer saa mange Problemer, at den fortjener at være Genstand for en monografisk Behandling. Og Tiden maa nu være inde hertil. Et Par Menneskealdre er forløbet, siden denne Lovgivning fra Midten af Halvfjerdserne i et Par Aartier kom ind i Brændpunktet af den politiske Strid, dels som Virkning dels ogsaa som Aarsag. Vi vil nu kunne se historisk paa Sagen.

Hvad var, og er, den provisoriske Lovgivning? I Henhold til Grundlovens § 2 er den lovgivende Magt hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er saaledes Deltager i al almindelig Lovgivning; ingen af Rigsdagen vedtaget Lov faar Gyldighed uden den udøvende Magts o: Kongens Samtykke, jfr. Grundlovens § 24.

Men herudover har vor Forfatning tillagt den udøvende Magt en selvstændig Lovgivningsmyndighed. Grundlovens § 25 bestemmer nemlig: »I særdeles paastrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven og altid straks efter den følgende Rigsdags Sammentræden skal forelægges denne, uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder. Foreløbige Love behandles først i Folketinget.«

Det er den sidstnævnte Forgørelse af den udøvende Magts egentlige Lovgivningsvirksomhed, der danner Genstanden for nærværende Arbejde. Dette omfatter saavel den anførte Forfatningsbestemmelses Historie som Bestemmelsens Udslag i Praxis: den foreløbige, eller som den med et overleveret Udtryk ogsaa kaldes, den »provisoriske« Lovgivning.

En videnskabelig Behandling i fuldt Omfang af den provisoriske Lovgivning som praktisk Anvendelse af et statsretligt Institut er ikke uden Vanskelighed paa Grund af sin Flersidighed. Den efterfølgende Fremstilling har derfor indskrænket sig til den mindre Opgave at fremstille de

Fakta, der knytter sig til den provisoriske Lovgivning, dels rent lovgivningsmæssigt, dels med Hensyn til Domstolenes og Teoriens Stilling til den. Der er ogsaa for denne første og beskednere Opgave et omfangsrigt Stof, og det selv om man i videst muligt Omfang bestræber sig for at forenkle Opgaven og holde sig mest muligt klar af indrepolitisk Historie.

Det Formaal, der her er tilstræbt, er saaledes ikke denne Lovgivnings rent politiske Historie og heller ikke en Bedømmelse af den, politisk eller juridisk, men kun en Fremstilling af, hvad der statsretligt og i det hele juridisk kom til at foreligge under den historiske Anvendelse af det statsretlige Institut: den foreløbige Lovgivning i Henhold til den særlige Hjemmel for saadan Lovgivning i vore Forfatninger. Kun er det tillige forsøgt at meddele nogle Hovedsynspunkter for Betragtningen af det centrale Problem om den foreløbige Finanslovgivning. Hovedvægten er i det hele naturligt lagt paa Tidsrummet 1877-94, men Fremstillingen afrunder sig iøvrigt saaledes, at den dækker Titlen: Den provisoriske Lovgivning i Danmark.

Det er herefter naturligt at understrege, at en Del af de Spørgsmaal, som maa behandles – og ses behandlet – ved den systematiske Fremstilling af dette Emne, dels i de almindelige statsretlige Systemværker, dels i de enkelte Specialfremstillinger, der findes, ikke kommer frem i nærværende Undersøgelse. Kun de Sider af Emnet, som har været fremme i det historiske Statsliv, behandles her, og væsentlig retshistorisk beskrivende. Den politisk-historiske Side berøres kun, forsaavidt den i Perioder eller Situationer har haft saa snæver Sammenhæng med den retlige Side, at en fuld Udskillelse ikke i Fremstillingen er mulig. Endelig bemærkes det, at det materielle Lovindhold kun, hvor dette, som i Perioden 1877-94, har særlig Interesse, er nærmere behandlet.

INDLEDNING

»FORELØBIG LOVGIVNING« FØR JUNIGRUNDLOVEN

Ved foreløbig Lovgivning i egentlig Forstand tænkes som i Forordet nævnt paa en af den udøvende Magt i Henhold til særlig Bemyndigelse i Forfatningen i særlige Tilfælde iværksat Lovgivningsvirksomhed. I denne Forstand vil der for vort Vedkommende først kunne forekomme foreløbig Lovgivning i Tiden efter Emanationen af Grundloven af 5. Juni 1849, jfr. S. 22 ff om dennes § 30. Enevældens Lovgivning er nok faktisk knyttet til den udøvende Magt, men det er principielt en endelig Lovgivning og ikke af særlig Karakter, allerede fordi vi her ikke har nogen Magtfordeling, men har alle Magtbeføjelser samlet i den enevældige Konges Person.

Imidlertid vil der ogsaa i mere afsvækket Betydning kunne tales om foreløbig Lovgivning, og da denne Form for Lovgivning foreligger herhjemme forud for den fri Forfatnings Indførelse, skal der til Indledning dvæles herved. Der tænkes her paa en vis Lovgivningspraksis, dels i Overgangstiden fra Marts 1848 til 5. Juni 1849 (b), dels tidligere med udtrykkeligt Henblik paa Stænderforfatningen (a). Der er Grund til at gaa ind herpaa saa meget mere, som enkelte Spørgsmaal af mere principiel Interesse vedrørende den foreløbige Lovgivningsvirksomhed allerede dukker op indenfor Stændertiden.

A. STÆNDERANORDNINGENS § 4 OG »FORELØBIG« LOVGIVNINGS-PRAKSIS HEREFTER

Ved § 4 i Anordning af 28. Maj 1831 angaaende Provinsial-Stænders Indførelse i Danmark blev det udtalt, at Kongen, forinden der udstedtes nogen Lov, der havde Forandring i Undersaaternes »personlige eller Eiendoms-Rettigheder eller i Skatterne og de offentlige Byrder« til Genstand, vilde lade Udkastet til en saadan Lov forelægge for Stændernes Forsamlinger.

Det havde under Forhandlingerne om Anordningen været foreslaaet, at denne skulde indeholde en Hjemmel for Udstedelse af provisoriske Forordninger. I Kancelliets Udkast, der var et Udkast til en fuldstændig Forfatningslov, og som indeholdt en Bestemmelse nogenlunde svarende til Anordningens § 4, var der nemlig hertil tilføjet:

»Da imidlertid saadanne Omstændigheder muligen kan indtræffe, at en ny Lov af foranførte Indhold er fornøden uden at den Tid kan oppebies, hvorpaa Stænderne samle sig, saa forbeholder Vi os i saadant Tilfælde at gøre Undtagelse fra Reglen, men da bliver den saaledes udkomne Lov med sine Bevæggrunde dog at meddele Stænderne til Overvejelse ved disses først derefter følgende Forsamling, og dersom da noget maatte findes derved at bemærke, har de frimodigen at fremsætte disse Bemærkninger, som vil blive os forelagt til Prøvelse.«¹

Uanset, at denne positive Bestemmelse ikke kom med i den endelige Udformning af Anordningen 28. Maj 1831 og heller ikke i den senere udførlige Forordning af 15. Maj 1834,² var det dog en Selvfølge, at der maatte være Adgang for Regeringen til provisorisk Lovgivning. Dette maatte formentlig allerede følge deraf, at Stændernes Virksomhed overhovedet kun var raadgivende. Ganske vist kunde det siges, at dette Synspunkt kun kan medføre, at Regeringen var berettiget til at *undlade* Lovforanstaltninger trods Stændernes Indstilling derom, men at der ved § 4 af Regeringen selv var lagt et saadant Baand paa dens Handlefrihed, at den paa de af § 4 omfattede Omraader kun kunde *handle* efter forud indhentet Betænkning over Sagen fra Stænderforsamlingerne.

Allerede et Nødretssynspunkt maatte dog tilsige, at der maatte være en Adgang for Regeringen til at handle i paatrængende Tilfælde, og den Forpligtelse, Bestemmelsen i § 4 paalagde Regeringen, kunde herefter næppe gaa udover Pligten til bagefter at forelægge Sagen for Stænderne. Disse Synspunkter var da ogsaa anerkendt i den samtidige Teori, saaledes af A. F. Krieger, der i 1841 i sin Afhandling for Licentiatgraden: *De legibus ad ordines provinciales referendis* klart tilkendegiver, at en saadan *lex provisorica* er lovlig.³

1. s. Hans Jensen: *De danske Stænderforsamlings Historie I*, 1931, S. 165 f., jfr. 171, 198.

2. jfr. Hans Jensen s. a. S. 198; jfr. Brock: *Den slesvig-holstenske Rejsnings Forhistorie*, dansk Udgave 1927, S. 56 Noten.

3. S. 128-31, jfr. ogsaa Troels G. Jørgensen: *A. F. Krieger som Jurist*, 1923, S. 20; J. E. Larsen: *Statsretl. Foredrag og Afh. før 1848*, (Saml. Skr. I. Afd. II Bd.), 1857, S. 113-21; A. W. Scheel: *Privatrettens alm. Del I* 1865, S. 14, 21 f. Krieger s. a. S. 128: »Quum vero allata sit illa legum, antequam ordines convocari possint, feren-

Det var dog ikke nogen overvældende stor Praksis af »provisorisk« Lovgivning, som disse Synspunkter blev Grundlag for. Som Krieger ogsaa er inde paa (S. 130), drejede den provisoriske Lovgivning under Stænderforfatningen sig i væsentlig Grad om Told- og Afgiftsforhold, særlig om Ændringer i den almindelige Toldlov af 1. Maj 1838. Fremgangsmaaden var den under Forbehold af senere at indhente Betænkning fra Stænderne at anordne det paagældende Forhold »provisorisk«; men som det nedenfor vil ses, fik Fremgangsmaadan flere forskellige Udformninger. Saaledes hedder det i Plakat 8.8. 1839, der synes at være den første provisoriske Forordning for Danmark: »Den i Tarifen af 1. Maj 1838 festsatte Udførselstold for Kalve vil Kongen, under Forbehold af i sin Tid derom at indhente Betænkning fra Provinsialstænderne for Kongeriget saavel som for Hertugdømmerne, provisorisk have nedsat saaledes at« – osv. – og i Pl. 24. 7. 1840 angaaende Ophævelse af Udførselstolden paa Bark og Egetømmer samt af Indførselstolden paa Egetømmer: »Under Forbehold af derom at indhente Betænkning fra Provinsialstænderne for Kongeriget og Hertugdømmerne har det behaget Kongen provisorisk at bestemme« – osv. – Bestemmelsen i de nævnte to Plakater fik endelig Lovkraft ved Pl. 12. 5. 1841 angaaende adskillige Forandringer i Fr. 1. Maj 1838 for Danmark: »Efter at Kongen har ladet begge Forsamlinger af de danske Provinsialstænder forelægge Udkast til flere Forandringer i Fr. 1. Maj 1838 angaaende Tolden i Danmark og derom modtaget Stændernes Betænkninger, har han til Lettelse ved Toldklareringen fornemmeligen af nogle af de stempelplichtige Manufacturvarer, fundet for godt at anordne og befale som følger . . .«

Ligeledes hedder det i Pl. af 14. 4. 1842 for Danmark angaaende adskillige Lettelser for Handelen, at »for at Handelen ikke skal savne, hvad Kongen saaledes har fundet tjenligt til dens Fremme, i den Tid, som vil medgaa, indtil Sagen har været Provinsialstænderne forelagt, og Han derefter har taget endelig Beslutning, vil Han, at bemeldte Bestemmelser strax træder provisorisk i Kraft. Kongen byder og befaler derfor som følger –.« Pl. af 27. 3. 1844 for Danmark angaaende nogle Begunstigelser for den direkte Handel paa andre Verdensdele, indledes derefter

darum necessitas, quae ex novis rerum rationibus oriri possit, agnoscendum est, talem esse posse necessitatem, qua defendatur, generale legis jussum non servari. Quae autem exceptio cum necessitate sola nitatur, intra necessitatis etiam fines coercenda est. Quare primum a regimine res saltem non definitive ordinanda est, lex autem, quae editur, *provisoria* erit, id est, ad ordines proximos referenda est, quorum sententia audita rex definitive decernet«.

med følgende: »Ved den provisoriske Pl. 14. 4. 1842 § 3 har Kongen truffet saadanne foreløbige Bestemmelser til Opmuntring af den directe Handel paa andre Verdensdele . . . Efter at Han i den Anledning har modtaget Provinsialstændernes Betænkninger, har han fundet for godt at give bemeldte Lovbud et videre Omfang. . .«⁴.

Med samme reelle Indhold hedder det i Pl. for Danmark af 21. 1. 1846 angaaende provisorisk Fritagelse for Skibsafgifter i visse Tilfælde: »Kongen har fundet sig foranlediget til at udvide . . . Iøvrigt har det sit Forblivende ved de bestaaende almindelige Forskrifter. Denne Anordning træder strax provisorisk i Kraft.« Den endelige Ordning af dette Forhold kom ved Pl. af 9. 6. 1847 angaaende adskillige Forandringer i Toldanordningerne: »Efter at have indhentet Betænkninger fra begge Forsamlinger af Provinsialstænderne for Danmark byder og befaler Kongen herved Følgende:« . . . idet Plakaten slutter: »Denne Plakat træder i Kraft den 1. Juli 1847; og vil Kongen derhos herved have den provisoriske Plakat af 21. 1. 1846 ang. Fritagelse for Skibsafgifter i visse Tilfælde tillagt endelig Lovskraft.«

En særlig Udformning fik den provisoriske Lovgivning i Pl. 5. 4. 1841 angaaende adskillige Modifikationer i Consumtionslovgivningen, idet Regeringen udstedte denne Pl. *efter* Indhentelse af Provinsialstændernes Betænkninger, men dog forbeholdt sig for visse af Plakatens Bestemmelser at indhente yderligere Betænkning fra Stænderne: »Efter at Kongen har modtaget Provinsialstændernes Betænkninger over de samme i 1840 forelagte Udkast til adskillige Modificationer i Fr. 22. Novbr. 1837 angaaende Consumtionsvæsenet i Danmark, har han fundet sig foranlediget til at anordne saaledes som følger: 1) . . . 2) . . . 3) . . . 4). De Bestemmelser, som indeholdes i § 3 med Hensyn til Forsendelse af Brændevin mellem København og Provinsstæderne samt mellem disse indbyrdes, skulle og være anvendelige, naar Øl og Eddike føres fra et consumtionspligtigt Sted til et andet i Danmark. 5) Fremdeles vil Kongen, at Forskellen mellem Consumtionsgodtgørelsen i København og de andre« . . . men derefter hed det i § 6: »De i §§ 4 og 5 givne Bestemmelser skulle vel strax træde i Kraft, men Kongen forbeholder sig desangaaende at indhente de danske Provinsialstænders Betænkning, naar disse atter sammentræder, for derefter i saa Henseende at tage endelig Beslutning.« Den endelige Ordning kom ved Pl. 30. Nov. 1842: »Efter i Overensstemmelse med § 6 i Pl. 5. April 1841 angaaende . . . at have modtaget Betænkning fra begge

4. I Henhold til § 3 havde Bestemmelserne kun Gyldighed til Udgangen af 1848. Ved Bkg. 21. 12. 1848 forlængedes de for Aaret 1849, jfr. ndf. S. 20.

Forsamlinger af de danske Provinsialstænder over de provisoriske Bestemmelser i §§ 4 og 5 af bemeldte Placat, vil Kongen herved have tillagt disse Bestemmelser endelig Lovskraft.« –

Indenfor Stænderforfatningens Tidsrum kom der imidlertid ogsaa rent principielle Synspunkter frem angaaende Repræsentationens Forhold til Regeringens provisoriske Lovgivningsvirksomhed. Som en almindelig Bestemmelse vedrørende den foreløbige Lovgivningspraksis under Stænderforfatningen kan nemlig nævnes et Punkt i de kgl. Bekendtgørelser af 4. 7. 1842 og 7. 10. 1842, henholdsvis til Østifternes og Nørrejylland's Provinsialstænder, »om Resultaterne af deres under deres Forsamling i 1840 afgivne Betænkninger og øvrige indgivne Andragender«. Det hedder her, henholdsvis under III Nr. 13 og III Nr. 10: »I Anledning af Provinsialstændernes derom indgivne Andragende (c: henholdsvis Roskilde St. Tid. 1840, Bet. S. 83 og Viborg St. Tid. 1840 Bet. S. 7) har Kongen fastsat, at provisoriske Forandringer, som foretages i Toldanordningen, stedse skulle forelægges de første Stænderforsamlinger, som holdes efter at de provisoriske Lovbud ere udkomne«.

Som det er nævnt af M. H. Rosenørn,⁵ synes vi her at staa ved de første Spirer til den Grundlovsbestemmelse vedrørende foreløbig Lovgivning, som senere blev en integrerende Bestanddel af de danske Forfatningslove, og der er derfor Anledning til at dvæle ved Forhistorien til denne Udtalelse fra Regeringen.

I Slutningen af den store Forordning af 1. Maj 1838 angaaende Told- og Skibsafgifterne var det fastsat, at General-Toldkammer- og Commerce-Collegiet hvert 3. Aar skulde afgive Indberetning til Kongen angaaende Spørgsmaalet om Forandringer i Forordningen paa Grund af ændrede Forhold, ligesom Collegiet, hvis det fandtes »paatrængende nødvendigt«, endog inden for 3-Aars Tidsrummene skulde indkomme med Forslag til provisoriske Bestemmelser. Saadanne provisoriske Bestemmelser fremkom nu ved Pl. af 8. Aug. 1839, der er nævnt foran, angaaende Nedsættelse af »den i Tarifen af 1. Maj 1838 fastsatte Udførselstold for Kalve«, og ligeledes ved den nævnte Pl. af 24. Juli 1840 om

5. M. H. Rosenørn: Løsrevne Blade af Livsminder, 1888, S. 18: »Regeringen var gaaet ind paa Hvidts af forrige Stænderforsamling tiltraadte Andragende om, at *provisoriske* Toldbestemmelser »stedse skulde forelægges de første Stænderforsamlinger som holdes efter at de provisoriske Lovbud ere udkomne« – vistnok den første Anledning til de endnu gjeldende Grundlovsbestemmelser om foreløbige Love.« – Om Bestemmelsens Forhistorie s. Georg Nørregaard: Provisorier i Stændertiden, Hist. Tskr. X R. 5. Bd. 1939-41, S. 692-701, særlig 694.

Bark og Egetømmer, jfr. ogsaa Pl. af 14. Juli 1840 ang. Fortoldningen af Tømmer og Træ, men det var Forvaltningens Hensigt at »samle« disse provisoriske Bestemmelser tillige med eventuelle andre ønskelige Forandringer i Toldforordningen af 1. Maj 1838 i 3-Aars Tidsrummet og saaledes forelægge disse samlede Forslag til Ændring i Toldforordningen for Provinsialstænderne til samlet Betænkning.

Denne Hensigt mødte imidlertid energisk Modstand indenfor Stænderne.

I Roskilde Stænderforsamling 1840 rettede Hvidt den 5. September en Forespørgsel til Commissarius om Sagen og udtalte allerede her: »Det ligger efter min Formening i et Provisoriums Natur, at dette skal gjælde saa kort som muligt, og at en fast Bestemmelse saa hurtigt ske kan skal tages«. Og: »Det ligger i Begrebet af Provisorium, at den dermed forbundne Uvished skal ophøre, saasnart Omstændighederne gjøre dette muligt«. Uanset – hvad Commissarius havde anført – at Sagen i sig selv ikke var vidtrækkende, og at der dog var Tale om Nedsættelser, ikke om Forhøjelser, maatte det fastholdes, at Sagen »berører et Princip, der ikke er uden Indflydelse paa Stænderinstitutionens Virksomhed«. Han stillede derfor »Forslag om at provisoriske Lovbud maa forelægges for den Stænderforsamling, som afholdes næst efter at de er udkomne«. Komiteens (Hvidt, Bang og Algreen Ussing) Betænkning var eenstemmig og det blev af Algreen Ussing udtalt, at »samme Princip, som her af Commiteen er opstillet i Henseende til Toldbestemmelser, maa naturligvis ogsaa følges ved alle andre provisoriske Lovbud«. ⁶ I den endelige Betænkning fra Forsamlingen hedder det: »Et Provisorium bør ikke udstrækkes videre end dets Grund, hvilken, forsaavidt Sager af denne Natur angaar, ligger deri, at Stænderne ei til enhver Tid er samlede«, og »en Foranstaltning bør ophøre at være interimistisk, saasnart de Omstændigheder, der have gjort Saadant fornødent, forandre sig«. Sagens Ubedydelighed »maa vige for Opretholdelsen af et Princip«.

I de nørrejydske Stænder fik Sagen et tilsvarende Forløb. Her forelagde Lüttichau den 31. Okt. 1840 Forslaget, og hans Motivering omfattede foruden de to Placater en kongelig Resolution 8. Juli 1840 angaaende Sødampmaskiners toldfrie Indførsel indtil Udgangen af 1842, som forøvrigt i Roskilde Forsamlingen allerede Hvidt under Forhandlingen havde gjort opmærksom paa. ⁷ Af de faldne Udtalelser kan nævnes

6. Rosk. St. Tid. 1840 Sp. 3118, jfr. 2259, 2115 f, 2547-49, 3115-19; Bet. S. 83 f; H. Jensen: De danske Stænderfors. Hist. II S. 45, 60, 365, 525.

7. Rosk. St. Tid. 1840 Sp. 3117.

Otterstrøms anbefaling af »Petitionen«, der, antaget 2. Dec. 1840, fik væsentligt samme Indhold som Roskilde Stænders: »Der kunde udkomme provisoriske Lovbud, ved hvis Udstedelse det vel heller ikke var Regeringens Hensigt at unddrage dem fra Stændernes Virksomhed, men som dog af disse blev ansete saa vigtige, at deres provisoriske Emanation kunde fremkalde højst ubehagelige Conflicter mellem Forsamlingen og Regeringen«. Stiftsprovst Hald fremdrog Pl. 17. Sept. 1839 om Stuver af stempelpligtige Varer, og Pl. 20. Juni 1839 om Indførselen af fremmede Lumpensukkere; de var vel »ikke vigtige, men for Principets Skyld havde det dog været rigtigst, at disse Placater var blevet Stænderne forelagte«, særlig da efter den sidste Pl. Toldvæsenet var »beføjet til enhver Kontrolforanstaltning«. De sidstnævnte Plakater tilkendegiver sig ikke som provisoriske, og Stiftsprovst Halds Udtalelse drejer sig derfor om det mere omfattende Spørgsmaal om Omfanget og Betydningen i det hele af Stænderanordningens § 4.⁸

B. TIDSRUMMET 22. MARTS 1848 - 5. JUNI 1849

Med Martsministeriets Dannelse var der paabegyndt et nyt Lovgivningstidsrum, hvor enhver Stræben pegede fremad mod de konstitutionelle Tilstande i Lovgivningsvirksomheden, medens Stænderinstitutionen var døende. En Række Lovgivningsforanstaltninger bærer Præg af dette Overgangsstadium, og dette provisoriske og foreløbige giver sig en Række forskellige Udslag ogsaa i Lovgivningens Formalia.

Den berømteste provisoriske Lovgivningsforanstaltning i dette korte Tidsafsnit er tillige den første i Tidsrummet, nemlig den provisoriske Presseforordning af 24. Marts 1848, »hvorved alle Presseforholdene vedkommende Love, der er emanerede efter Fr. 27. Sept. 1799, ophæves m. m.«, og hvori det udtales: »I levende Erkendelse af Vigtigheden af, at de Baand, der er lagte paa Pressen siden Emanationen af Fr. 27. Sept. 1799, snarest muligt ophæves, har Kongen, efter den af Justitsministeren derom nedlagte Forestilling, ved nærværende provisoriske Fr. fastsat som følger.«

Denne Forordning, hvis Form kun ved Ordet »provisorisk« adskiller sig fra en almindelig »enevældig« Lovgivningsforanstaltning, men som netop ved det samme Udtryk peger fremad mod de konstitutionelle Tilstande, fik sin direkte konstitutionelle Bekræftelse ved Lov af 5. Juli 1850,

8. Viborg St. Tid. 1840, Sp. 545 f, 923, 1065; Bet. S. 7; jfr. Poul Andersen: Statsforfr. I, 1944, S. 24 f; Rasting i Tskr. f. Retsv. 1934 S. 87 ff. G. Nørregaard s. a. S. 696 f.

der kort og godt lød: »De i den provisoriske Fr. af 24. Marts 1848 indeholdte Bestemmelser stadfæstes, for saa vidt saadant ikke alt er sket ved Grundlovens § 91«. Denne enkle Stadfæstelse samt Henvisningen til Grundlovens § 91: »Enhver er berettiget til ved Trykken at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ingensinde paany indføres«, maatte dog ogsaa ved sin almindelige Karakter være præget af »Foreløbighed«, men den endelige omfattende lovgivningsmæssige Ordning paafulgte snart, nemlig ved Lov om Pressens Brug af 3. Jan. 1851, der til Gengæld levede helt til Lov af 13. April 1938, omend med senere Tilføjelser af foreløbig Lovgivningskarakter, jfr. herom S. 164 ff. Loven af 1851 ophævede ved sin § 17 Presseloven af 5. Juli 1850.

Vigtig var i denne Periode ogsaa den provisoriske Landbolovgivning. Allerede 5. Maj 1848 udkom saaledes paa Initiativ af Balthazar Christensen med Støtte af Krigsminister Tscherning⁹ den provisoriske Fr. angaaende Jords Afstaaelse til Opførelse af Fattighuse og Boliger for husvilde Personer paa Landet, samt en Indskrænkning i Forbudet for Fæstere og Leiere mod at tage Inderster tilhuse. Det hed i denne, at Kongen til ovennævnte Formaal havde fundet det nødvendigt at foreskrive, at vedkommende Ejere skulde være pligtige imod tilbørligt Vederlag at afstaa den til deslige Boligers Opførelse fornødne Byggegrund og derfor »ved denne provisoriske Forordning« bød og befalede som følger: — Den endelige Lov udkom 4. Juli 1850 med samme Titel. Loven udtaler sig overhovedet ikke om sit Forhold til den provisoriske Fr., der naturligvis alligevel maatte anses for ophævet med den nye Lows Ikrafttræden.¹⁰ Ligeledes maa her nævnes den provisoriske Fr. af 17. Maj 1848 »angaaende Ophævelse af Lovens 5-2-65«,¹¹ en Fr., der foregreb Junigrundlo-

9. Jfr. Harald Holm: Balth. Christensen, 1887, S. 24; Departementstidende 1848, S. 90-99.

10. Jf. Berlin: Statsforf. II S. 92. Den Ussingske Lovsamplings Udgiver medgiver da ogsaa Lov 4. Juli 1850 følgende Note: »Ved denne Lov er provisorisk Fr. af 5. Maj 1848 ophævet.« Den mere omfattende Landbolov for denne Periode, Lov af 27. Maj 1848 om Forbedring i Husmænds og Indersters Kaar var derimod ikke nogen provisorisk Lov, idet den var fremgaaet af Forhandling med Stænderne; jfr. Neergaard: Under Junigrundloven, I S. 287.

11. »Enhver Privilegeret, som haver en Sædegaard, som ved underliggende Gods i det ringeste tilhøbe er fire Hundrede Tønder hart Korn, skal tilladt være Stamhus deraf for een af sine Børn eller Arvinger, at oprette med saadanne Vilkaar, som han det nyttigst og bedst eragter.« — Jfr. Hans Jensen: Dansk Jordpolitik, II 1945, S. 215 f og i det hele S. 210 ff.

vens § 98: »Intet Lehn, Stamhuus eller Fideicommisgods kan for Fremtiden oprettes; det skal ved Lov nærmere ordnes, hvorledes de nu bestaaende kunne overgaae til fri Ejendom«. Fr. 17. 5. 1848 udtaler nemlig: »Da Sædegaardes Oprettelse til Stamhuse lægger et under de nu indtraadte Forhold ikke ønskeligt Baand paa den frie Afbenyttelse af disse Ejendomme og navnlig hindrer det derunder hørende Fæstegods Overgang til fri Ejendom, vil Kongen ikke tilstæde, at saadan Oprettelse herefter finder Sted. Thi byder og befaler Kongen ved denne provisoriske Fr., som følger: Den i danske Lovs 5-2-65 hjemlede Ret til at oprette Sædegaarde til Stamhuse skal fra nu af være ophævet«. Den endelige Lovordning af selve Indholdet af denne provisoriske Fr. maa saaledes siges at være indeholdt i Junigrundlovens § 98, medens derimod den »Løfteparagraf«, som § 98 tillige indeholder, først »indfries« ved Lov af 4. Oktober 1919 om Lens, Stamhuses og Fideikommis'ers Overgang til fri Ejendom.

Endnu skal som herhenhørende nævnes provisorisk Fr. af 27. Maj 1848, hvorved Overpolitiretterne paa Landet ophæves, og alle saavel offentlige som private Politisager henlægges under Landsoverretterne, idet denne Lov ophævede Lensbesiddernes særlige Politi- og Dommermyndighed.¹² Forordningen fastsatte, at offentlige og private Politisager fra de almindelige Landjurisdiktioner og fra Grevskabers og Baroniers Birkeretter skulde paaankes til Landsoverretterne og ikke længere til de særlige Overpolitiretter. Den endelige Lovordning af dette Forhold kom ved Lov af 14. Maj 1850 om Politisagers og Brandretssagers Behandling, og om Appel af disse, saavel som af de ved Birkeretterne paa Grevskaber og Baronier behandlede Sager, en Lov, der efter i § 2 at have ophævet »de i Fr. af 25. Marts 1791 og Rescriptet af 23. Oktober 1795 omhandlede Overpolitiretter paa Landet« i § 6 udtalte: »Nærværende Lov træder med Hensyn til Appel af Politisager paa Landet i Stedet for den provisoriske Fr. af 27. Maj 1848, hvorved Overpolitiretterne ophævedes«.

Dernæst affødte selve Krigsforholdene, der fulgte af det slesvig-holstenske Oprør, en provisorisk Lovgivning af temmelig forskelligartet Karakter.

Saaledes udstedtes provisorisk Plakat af 6. Juni 1848, indeholdende en nærmere Regulering af nogle Bestemmelser i Fr. 9. Maj 1806. Denne gamle Fr. drejede sig om Kvarterværternes Ydelser og var paany sat i Kraft straks ved Oprørets Udbrud, nemlig ved kongelig Resolution af

12. Jfr. nærmere Dep. Tid. 1848, S. 234-37.

24. Marts 1848. Den endelige Lovordning af Forholdet fandt Sted ved Lov af 4. Juli 1850, altsaa før Krigens Ophør, »der forandrer og nærmere bestemmer Fdn. af 9. Maj 1806 angaaende Indkvartering i Tilfælde af overordentlige Troppesamlinger«. Loven indeholder dog ingen Bestemmelser om Ophævelse af Pl. 6. Juni 1848 eller overhovedet Hentydning hertil, et Forhold, der altsaa sidestiller Loven med den ovenfor nævnte Lov af 4. Juli 1850.

En særlig Form fik Fr. af 5. Juni 1848 angaaende Udstedelse af rentebærende Creditbeviser og Paabydelse af en Krigsskat i Danmark. Den slutter sig paa den ene Side teknisk til de provisoriske Anordninger, der er omtalt ovenfor under a) og er paa den anden Side beslægtet med de her under b) omhandlede, nemlig forsaavidt det skyldtes Krigsforholdene, at en ekstraordinær Fremgangsmaade benyttedes. Sagen var den, at Regeringen maatte ønske Stændernes Medvirken ved Udskrivningen af en Krigsskat m. m. — der hastede — og at det paa Grund af Krigsforholdene kun var muligt indenfor den korte Tid, der stod til Raadighed, at faa Betænkning fra Østifternes Stænderforsamling. Fr. udtaler da, at Kongen har forelagt Provinsialstænderne Forslag til Paalæg af en Krigsskat, men at Stændernes Raadslagning »formedelst Krigsbegivenhedernes Gang« ikke kan være tilendebragt »inden den forestaaende Juni Termin, i hvilken Statskassen har uundgaaelig Brug for en forholdsmæssig Del af Creditbeviserne«; Kongen har derfor set sig i den Nødvendighed at lade nærværende Fr. udgaa, »dog med Forbehold af saadanne Forandringer . . . som maatte blive en Følge af den nu sammentrædende jydsk Provinsialstænderforsamlings derom afgivne Betænkning«. Disse Forandringer fastsattes et Par Maaneder senere ved Pl. af 26. Aug. 1848 »indeholdende nogle Modificationer i og nærmere Bestemmelser af Fr. 5. Juni 1848«, hvori henvistes til Forbeholdet i Fr. 5. Juni 1848.

En Beklagelse af, at Tidsforholdene ikke har tilladt at indhente Stænderbetænkninger, og samtidig en klar Henviisning til de kommende konstitutionelle Forhold findes i den kongelige Bekendtgørelse af 21. Decbr. 1848 angaaende Forlængelse af de ved Pl. 27. Marts 1844 for den direkte Handel paa andre Verdensdele fastsatte Begunstigelser.¹³ Det udtaltes her, at da de omhandlede Begunstigelser efter Plakaten udløb med Udgangen af 1848 og de ikke kunde ophøre, og Omstændighederne paa den anden Side »ikke har tilladt at undergive Spørgsmaalet om deres Vedbliven den oprindelig paatænkte stænderiske Beraadslagning i dette Aar«, har Kon-

13. Jfr. foran S. 14.

gen fundet for godt »foreløbigen alene for Aaret 1849 at lade samme staa ved Magt, hvorimod det i sin Tid paa forfatningsmæssig Maade vil være at bestemme, hvorvidt . . .«. Det blev dog kun ved en ny foreløbig Lovforanstaltning, disse Bestemmelser foretoges, jfr. foreløbig Lov af 3. Dec. 1849 om Forlængelse af de ved Pl. 27. Marts 1844 for den direkte Handel paa andre Verdensdele fastsatte Begunstigelser, hvorved udtaltes, at Kongen »i Henhold til Grundlovens § 30« vilde have de ved Pl. 27. Marts 1844 indtil Udgangen af 1848 fastsatte og ved kgl. Bekendtgørelse 21. Dec. f. A. indtil Udgangen af indeværende Aar forlængede Begunstigelser for den direkte Handel paa andre Verdensdele endvidere tillagt Gyldighed indtil Udløbet af Marts 1850.¹⁴

Ogsaa den store Anordning af 23. Septbr. 1848 angaaende ekstraordinær Udskrivning af den hidtil for Værnepligt fritagne Befolkning i Danmark kan der være nogen Anledning til materielt at kalde provisorisk,¹⁵ naar man betænker Rigsforsamlingens senere vidtløftige Drøftelser af dette Spørgsmaal,¹⁶ og at Ordningen utvivlsomt har været tænkt som foreløbig, samt at nogen Stænderbetænkning ikke var indhentet eller har kunnet indhentes. Anordningen betegner sig imidlertid ikke selv som provisorisk.

Det brogede Billede, som den provisoriske Lovgivning ogsaa formelt frembyder forud for Grundloven, afløses efter 5. Juni 1849 af den formelle Fasthed, der skyldes den særlige Lovhjemmel for foreløbig Lovgivning i Juni-Grundlovens § 30 – lad saa være, at Krigsforholdene endnu længe gør den foreløbige Lovgivning efter dens *Indhold* til en ret broget Masse.

14. Hvorvidt »provisorisk Kundgørelse« af 4. Januar 1849 angaaende Erstatning til dem, hvis Kvæg nedslaas for at forhindre Udbredelsen af den smitsomme ondartede Lungesygge, og ligeledes provisorisk Kundgørelse af 2. Febr. 1849 angaaende uopholdelig Anmeldelse for Beboerne i Frederiksborg Amt, saasnart der hos deres Kreaturer ytrer sig vedvarende Hoste, har Krav paa at henregnes blandt provisoriske Lovforanstaltninger, maa afhænge af, om det her anordnede falder ind under Regeringens almindelige Anordningsmyndighed eller ej, en Sondring, der dog før 5. Juni 1849 næppe er mulig. Spørgsmaalet skal ikke her forfølges; i formel Forstand falder disse provisoriske Kundgørelser i al Fald udenfor den provisoriske Lovgivning, idet nogen Henviisning til Stænderbehandling ikke forefindes; de hævedes forøvrigt allerede den 14. Maj s. A. ved Kundgørelse fra Indenrigsministeriet om en kgl. Resolution herom.

15. Jfr. Neergaard I S. 388.

16. Forh. paa Rigsfors. Sp. 491-576, 902-1426.

AFSNIT I

FORELØBIG LOVGIVNING 1849-1877

1. JUNIGRUNDLOVENS § 30

A. BESTEMMELSENS TILBLIVELSE

Ved § 30 i Junigrundloven blev fastsat: »I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven, og altid bør forelægges den følgende Rigsdag«. Det er bekendt, at denne Bestemmelse i Grundloven af 5. Juni 1849 om Kongens Ret til i visse Tilfælde at udstede foreløbige eller provisoriske Love ikke fandtes i det Udkast, som den 24. Okt. 1848 af Martsministeriet blev forelagt for den grundlovgivende Rigsforsamling, der var traadt sammen den 23. Okt. 1848.

Dette var med velberaad Hu. Spørgsmaalet havde ved Ministeriets Drøftelse i Statsraadet af Grundlovsudkastet været bragt paa Bane af Minister Lehmann, der i Møde den 2. Aug. 1848 i Følge Statsraadsprotokollen »foreslog at indskyde en §, der hjemlede Ministerierne Ret til Udgivelsen af reglementariske Bestemmelser og det samlede Ministerium Beføielse til at udgive provisoriske Love«.

Det hedder videre i Referatet: »Efter at det herimod var blevet erindret, at hele dette Punkt var Noget, som man helst maatte lade uddanne sig selv, og at man derfor skulde undgaa at nævne Noget derom i Forfatningsloven, blev det af *Statsraadet* besluttet, at der i Udkastet Intet skulde optages om det paagjældende Punkt«.¹

1. Her efter en af Mag. V. Gay tagen Afskrift af Protokollen. – Paa tilsvarende Maade forløb Diskussionen i Statsraadet paa et andet vigtigt Punkt, hvor Rigsforsamlingen *ikke* ændrede Resultatet: allerede i Møde 31. 7. 1848 udviklede Lehmann »Nødvendigheden af, at Budgetsagen henlagdes alene til 2det Kammer, *eller* at ialfald begge Kamre naar de ikke kunde blive enige om Budgetsagen, skulde træde sammen for at afgøre den i Forening«. Monrad gik dog imod: »At lade begge Kamre træde sammen om Budgetsagen kunde han ikke gaa ind paa; thi dels vilde der komme en falsk Majoritet ud deraf, da 1ste Kammer var langt mindre talrigt end det 2det, og dels vilde det føre til det besynderlige Resultat, at Noget paa den Maade kunde gaa igjennem men siden strande, naar det kom til Spørgsmaalet

Under Udkastets Behandling i den grundlovgivende Rigsforsamling skete der paa dette Punkt imidlertid en Ændring. Det om Udkastet nedsatte Udvalg ønskede nemlig til Udkastets § 28 (den endelige Grundlovs § 29) om Kongens Medvirken til en Lovs Tilblivelse, Bekendtgørelse og Fuldbgyrdelse føjet følgende Bestemmelse: »Han kan da ikke undtage Nogen fra dens Bud, medmindre dette har Hjemmel i Loven selv.« Og Udvalget tilføjer saa i sin Betænkning:² »Paa dette Sted tillader Udvalget sig at henlede Forsamlingens Opmærksomhed paa det Spørgsmaal, om Grundloven ikke bør indeholde en Regel med Hensyn til provisoriske eller foreløbige Love. Udvalget har troet, at det var rigtigst at optage en Bestemmelse, der erkjendte Kongens Ret til saadanne Loves Udstedelse, men tilføjede de nødvendige nærmere Betingelser, saasom at en foreløbig Lov kun kunde udstedes i særdeles paatrængende Tilfælde, og naar Rigsdagen ikke var samlet; at den foreløbige Lov fremdeles ikke maatte stride mod Grundloven, og at den altid maatte forelægges den umiddelbart følgende Rigsdag, uden hvis Bekræftelse Loven bortfaldt.

Man foreslaar derfor en Tillægsparagraf (28, b) saalydende:

»I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven, og altid bør forelægges den følgende Rigsdag.«

I sin Oprindelse knytter Bestemmelsen om foreløbig Lovgivning sig saaledes til Spørgsmaalet om Kongens Dispensationsbeføjelse, der senere blev ordnet gennem Bestemmelsen i Junigrundlovens § 32. Den foreslaaede Bestemmelse om Adgang til foreløbig Lovgivning blev dog ikke vedtaget uden en vis Opposition. Saaledes udtalte G. Winther: »Siden § 28 b ogsaa behandles her tilligemed § 28, vil jeg helst bemærke, at denne Tillægsparagraf forekommer mig at være af en noget mislig Na-

om Beslutningens Gjennemførelse ved Lov.« Referatet fortsætter: »Minister *Lehmann* forlangte derefter specielt sat under Afstemning, at begge Kamre skulde træde sammen om de Budget-Punkter, hvorom de vare uenige, og at disse Punkter skulde finde deres Afgjørelse i det samlede Thing. Han udhævede i denne Henseende, at det paa Grund af Budgetsagens Natur, var en Nødvendighed, at denne Sag ikke udsattes til Kamrenes næste Samling, men fandt sin Løsning af Kamrene, inden de opløstes.

Minister *Monrad* bemærkede, at Meget af Budgettet var staaende Ting, og at Kamrene desuden nok vilde blive enige, naar de saae, at Maskineriet ellers vilde gaae istaa.« Efter nogle Diskussion faldt Forslaget ved Afstemning, hvor kun Marineminister *Zahrtmann* støttede *Lehmann*.

2. Rigsforsamlingen Com. Bet. Sp. 1491-92. I det oprindelige, Statsraadet d. 20. 9. 1848 forelagte, Udkast var til § 28 føjet: »Kongen kan ikke fritage nogen for Lovens Efterlevelse.« Dette Punktum udgik imidlertid ved Statsraadmødet d. 23. 9. 1848.

tur. Den gaar nemlig ud paa efter Majoritetens Forslag at bortgive en Del af Folkets lovgivende Magt. Det er en Tanke, som jeg slet ikke kan forlige mig med, og derfor vil jeg ogsaa andrage paa, at den udgaaer. Udkastet forbeholder Regjeringen Ret til at sammenkalde extraordinaire Rigsdage. Denne Ret kan Regjeringen betjene sig af, saaledes som den i Loven er fastsat, naar den har Anledning dertil, og hvad det angaar, at der skulde være et »særdeles paatrængende Tilfælde«, saa tror jeg ikke, at dette kunde komme Regjeringen saa uventet, at den ikke skulde have Tid til at indkalde Rigsdagen, der jo maa anses for at existere, da Medlemmerne ere valgte og altsaa blot skulle have Tid til at rejse til Samlingsstedet.«

Ogsaa Tscherning var imod Bestemmelsen, men ud fra en anden Tankegang. Allerede under 1. Behandling havde han udtalt: »Jeg tror ikke, at man kan bøde paa, hvad der er tilsigtet ved hiin Bestemmelse (o: Kongen ikke gøre Undtagelse fra Lovene) ved hver Gang at ty til Undtagelser ved provisoriske Love, som jeg i det hele taget er tilsinds at forlange § 28 b borttaget, da jeg ikke tror, den er nødvendig.«³ Han ansaa saaledes Bestemmelsen for overflødig, og som positiv Lovbestemmelse kunde den tænkes ophævet. Den vilde kunne »forandres grundlovmæssigt derhen, at den udøvende Magt ikke skulde have Ret til at udgive provisoriske Love, og det er, tror jeg, at gjøre den hele Regjeringsmaskine umulig. Det er derfor langt bedre at lade Sagen staae saaledes, som den i Virkeligheden maa være og som Nødvendigheden byder, idet man eengang for alle veed, at den udøvende Magt besidder indtil en vis Grad den lovgivende Magt; det vil sige, den besidder den fulde lovgivende Magt, controlleret af den egentlige lovgivende Magt; det vil igjen sige, den besidder Provisoriet, og med det kan den næsten gjøre Alt. Det er deri, at Ministeransvarligheden bestaaer, den bestaaer i, at, da man er nødt til at overlade Ministeriet den Myndighed at kunne give provisoriske Love, saa skal det igjen have den fulde Ansvarlighed for, at disse ere af en saadan Beskaffenhed, at de vinde Majoritet for sig i Folket.«

Grundlovsudvalgets Ordfører, Krieger, imødegik imidlertid energisk Tschernings Betragtninger; det kunde ikke være naturligt at den udøvende Myndighed udøver provisorisk den fulde Lovgivningsmyndighed, saa at den foreløbig kan gøre, hvad det skal være. »Vistnok erkender Udvalget, at der i særdeles paatrængende Tilfælde kan være Grund og Trang til foreløbige Loves Udstedelse, men Udvalget tror ikke, at dette

3. Rigsfors. Sp. 1767. Jfr. ogsaa Tormod Jørgensen: Tscherning, 1938 S. 142.

kan stilles op som noget jævnt og ordinært, . . . det synes ikke at ligge i Begrebet ansvarlig Styrelse eller konstitutionel Regering, at denne Regering skal have fuld lovgivende Magt; det synes tvertimod at ligge i Begrebet om konstitutionel Regering, at Regeringen ikke skal have den lovgivende Magt, men at den kun skal udøves, naar begge Statsmagter, Kongen og Folkerepræsentationen, stemmer overens. Det er altsaa et Spørgsmaal, om man ikke finder, at det er i sin Orden, at Grundloven udtrykkelig hjemler en særegen paa de nødvendige Undtagelser beregnet Ret for Kronen til, naar Rigsdagen ikke er samlet, at udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven, eller om man vil stille alt saa løst hen, at man, fordi man ikke kan nægte, at der gøres een Undtagelse, derfor aabner, saa at sige, en Udvej til at gøre de 99 med. Det er altsaa noget, som jeg overlader til Rigsdagens Afgørelse, om man vil stille det hele saa løst hen for den enkelte Undtagelses Skyld, at Reglen aldeles falder bort.«⁴

Efter denne Fremhævelse af Betydningen af en positiv Bestemmelse med positive Begrænsninger, blev Udvalgets Forslag med stor Majoritet sat ind i Loven.

B. FORELØBIG LOVGIVNINGSPRAKSIS I HENHOLD TIL JUNIGRUNDLOVENS § 30

Indenfor den i Henhold til Junigrundlovens § 30 udøvede foreløbige Lovgivningsvirksomhed maa der skelnes mellem forskellige Perioder. Dette skyldes de Forsøg, der i Tiden 1852-64 gjordes paa ved en Helstatsordning forfatningsmæssigt at holde sammen paa det danske Monarki. For Junigrundlovens Vedkommende betød dette dens Indskrænkning til kun at være gjældende for Kongeriget Danmarks særlige Anliggender, jfr. Grundlovsbestemmelse af 29. Aug. 1855 om Indskrænkning af Grundloven af 5. Juni 1849 §§ 1, 2 og 6. I Henhold til sidstnævnte § ophævedes Junigrundlovens §§ 1, 4-17, 21, 23, 33, 54 og 71, »ligesom de Paragrapher i bemeldte Grundlov, der angaae baade Monarchiets fælles og Kongerigets særlige Anliggender, ere indskrænkede til disse sidste alene.« Dette gjaldt Junigrundlovens § 30. Hvorvidt man vil lade Grundlovsbestemmelsen af 29. Aug. 1855 – der traadte i Kraft den 2. Okt. s. A. samtidig med Fællesforfatningen af s. D. – være Delingstidspunktet med Hensyn til Praxis efter Junigrundlovens § 30, eller vil ansætte dette

4. Rigsfors. Sp. 2852.

Tidspunkt til 24. Juli 1854, den Ørstedske Forfatningsforordnings Udstedelsesdato, jfr. S. 38 ff., er praktisk ligegyldigt, idet der ikke ses at være udstedt foreløbige Love i Tidsrummet 24. Juli 1854 til 2. Okt. 1855, hverken i Henhold til Junigrundlovens § 30 eller i Henhold til Forfatningsforordningens § 24, der hjemlede Kronen Ret til i særdeles paa-trængende Tilfælde at give »foreløbige Anordninger« – endog uden udtrykkeligt Forbud imod, at disse maatte stride mod Forfatningen. Formelt maa ogsaa af en anden Grund 2. Okt. 1855 sættes som første Periodes Afslutning, idet Junigrundloven, jfr. Fr. 24. Juli 1854 § 11, formentlig først fra dette Tidspunkt at regne kan anses lovmæssigt indskrænket til Kongerigets særlige Anliggender.

a. Tidsrummet 5. Juni 1849 - 2. Oktober 1855

Det var en Selvfølge, at det først og fremmest maatte være Krigsforholdene, som blev bestemmende for den foreløbige Lovgivningsvirksomhed i de første Aar efter Grundlovens Givelse. 8. Juli 1849 udkom saaledes »i Kraft af Grundlovens 30te §« en foreløbig Lov indeholdende Forbud imod ved Trykken at offentliggøre Efterretninger vedrørende Krigen. Nævnes kan ligeledes foreløbig Lov af 29. Okt. 1849 angaaende Udskrivningen til Landkrigstjenesten for Aaret 1850 og foreløbig Lov af 23. Dec. 1849 angaaende Udskrivningen til Søkrigstjenesten for Aaret 1850. Disse to Love henviste til, at da Udskrivningen ikke længere kunde udsættes, »og den derom fornødne Lov følgelig ikke forud kan vedtages af Rigsdagen,⁵ har Kongen fundet det nødvendigt« o. s. v. Ogsaa efter Krigens Afslutning udstedtes med lignende Begrundelse foreløbige Love angaaende Udskrivningen af Mandskabet, saaledes foreløbig Lov af 25. Aug. 1851 om Udskrivningen til Landkrigstjenesten for Aaret 1852, hvori det hed, at da en Lov om denne Udskrivning paa Grund af Usikkerheden om dens Størrelse ikke havde kunnet forelægges sidste Rigsdag,⁶ og Sessionens Begyndelse ikke uden væsentlige Ulemper kunde udsættes udover Midten af September, saa at den fornødne Lov ikke forud kunde vedtages af Rigsdagen, havde Kongen fundet det nødvendigt o. s. v. For Aaret 1853 bestemtes Udskrivningen saavel til Landkrigstjenesten som til Søkrigstjenesten ved foreløbig Lov, nemlig henholdsvis foreløbig Lov af 1. Sept. 1852 og foreløbig Lov af 6. Febr. 1853, begge blot med Henvisning til, at »det ikke er blevet bestemt ved Lov«, hvor meget Mandskab

5. Rigsdagen valgtes først den 4. Dec. 1849 og traadte sammen den 30. Jan. 1850.

6. Denne var sluttet den 26. Marts 1851.

der skulde udskrives. De endelige Love gaves ved to Love af 17. Juli 1853, hvoraf den ene ordnede Udskrivningen til Landkrigstjenesten uden at nævne den foreløbige Lov, medens den anden kort udtalte en Stadfæstelse af Loven af 6. Febr. 1853.

Ogsaa vedrørende *Handels-* og *Toldforhold* udstedtes i dette Tidsrum en Række foreløbige Love. Allerede 1. Juli 1849 fremkom saaledes, som første Frugt af Grundlovens § 30, »foreløbig Lov angaaende Handelen og Skibsfarten paa St. Croix«, der udtalte, at da Forholdene havde gjort forandrede Bestemmelser angaaende Told- og Skibsafgifter paa St. Croix paatrængende nødvendige, havde Kongen »overensstemmende med Danmarks Riges Grundlov § 30, derom ladet udgaa følgende foreløbige Lov, som vil vorde forelagt den først sammentrædende Rigsdag«. Den endelige Lovordning kom ved Lov af 30. Juni 1850, der i § 16 summarisk udtalte: »Denne Lov træder i Kraft fra Bekendtgørelsesdagen, og fra samme Tid er alle tidligere herimod stridende Bestemmelser om Handel og Søfart paa St. Croix ophævede.«⁷ Under 23. Dec. 1849 udstedtes »foreløbig Lov om, at den ved Resolution af 10. Maj 1815, 25. Marts 1818 og 9. Juni 1833 paabudne 50 pCt. Forhøjelse af den københavnske Accise af Skibe og Varer maa oppebæres i 1850, m. v.« Denne Lov nævner overhovedet ikke Grundlovens § 30 som Kilde, men udtaler kun, at da det maa anses rettest, at visse nærmere omhandlede Foranstaltninger træffes – »saa byder og befaler Kongen ved denne provisoriske Lov som følger«.

Vigtige foreløbige Love i denne Periode er dernæst de Love, der drejer sig om Toldgrænsen mellem Kongeriget og Hertugdømmerne. Under 25. Aug. 1850 udstedtes »i Overensstemmelse med Grundlovens § 30« foreløbig Lov om Udjævning af Toldforskellen mellem Danmark og Slesvig, hvori det udtaltes, at Omstændighederne gjorde det paatrængende nødvendigt »straks foreløbig« at hæve den nævnte Toldforskel, og under 15. Sept. 1850 »foreløbig Lov om den jydsk Toldgrænses Ophævelse samt om Consumptionens Ophør og Brændevinsbeskatningens Forandring udenfor København«, som »i Kraft af Grundlovens § 30« i sin § 1 uden videre udtalte: »Toldgrænsen mellem Nørrejylland og Hertugdømmet Slesvig ophører.«⁸

7. Foran S. 21 er nævnt den foreløbige Lov af 3. Dec. 1849 om Forlængelse af de ved 27. Marts 1844 for den direkte Handel paa andre Verdensdele fastsatte Begunstigelser.

8. En særlig Karakter havde den foreløbige Lov af 29. Juli 1850 angaaende den Bestyrelserne over Tugt- og Forbedringshusene i Danmark tilkommende Straffemyndighed, der udkom som foreløbig blot fordi Rigsdagen ikke havde kunnet tilendebringe sin Behandling, og Lovbestemmelser paa Grund af en Omordning af Fængselsbestyrelserne var fornødne. Loven afløstes af endelig Lov af 3. Dec. 1850. Departe-

Ændring i Valgreglerne skete ved den foreløbige Lov af 11. Dec. 1849, »der forandrer Valglovens §§ 41 og 42«, hvori det udtaltes, at da det maatte anses nødvendigt, at der skete en Forandring i de Bestemmelser, som med Hensyn til Udnævnelsen af Valgmænd til Landstingsvalgene indeholdtes i Valgloven af 16. Juni 1849, dens §§ 41 og 42, »saa byder og befaler Kongen ved denne provisoriske Lov som følger«. Her var Hjemmelen, Junigrundlovens § 30, slet ikke nævnt.⁹ Den endelige Lov kom ved Lov af 6. April 1850, der forandrer Valglovens § 42. Denne Lov nævner overhovedet ikke den foreløbige Lov.¹⁰ –

Vigtigst indenfor den foreløbige Lovgivning i denne Periode er imidlertid de foreløbige Love, der angik *finansielle* Forhold, og særlig da Loven af 12. Maj 1853, der fik stor politisk Betydning.

Den foreløbige Lov af 12. Maj 1853 havde følgende Forhistorie:¹¹

Da det i Foraaret 1853 viste sig ugørligt at faa den ordinære Finanslov i Stand til Finansperiodens Begyndelse den 1. April, forelagde Ministeriet Bluhme den 9. Marts 1853 i Folketinget »Forslag til Lov om foreløbig Indtægts- og Udgifts-Bevilling, indtil Finansloven for 1. April 1853 til 31. Marts 1854 er given.«¹²

Forslaget ændredes imidlertid med Hensyn til Gyldighedsperiode, der ikke var bestemt angivet, men indirekte kunde fastslaaes til 1. Okt. 1853. Der blev stillet Forslag fra Monrad om positivt at begrænse Gyldigheden til 31. Maj s. A.¹³ I denne Form vedtoges Loven den 28. Marts 1853. Den

mentstid. 1850, S. 466-73 og 1009-11, jfr. den Algreen-Ussingske Lovsamplings Note til den foreløbige Lov af 29. Juli 1850: »Denne Lov, der udkom som foreløbig, da det Rigsdagen i 1ste Session forelagte Lovudkast ikke der blev tilendebragt, er bortfalden ved Lov af 3. Dec. 1850, med hvilken den er ligelydende, med de uvæsentlige Forandringer, som findes angivne ved sidstnævnte Lov.«

9. Depart.tid. 1849, S. 977-80.

10. Den sidste foreløbige Lov i Perioden var foreløbig Lov af 16. Juli 1855 om Adgang for danske Skibsførere til at forhyre fremmede Søfolk, der »stadfæstedes« ved Lov af 13. Sept. s. A., der dog ikke nævner den foreløbige Lov; jfr. iøvrigt nærmere nedenfor S. 35. Nævnes maa tillige foreløbig Lov af 17. Dec. 1849 om Forlængelse af § 11 –der kun gjaldt til 31. Dec. 1849 – i Fr. 5. Juni 1848, der er nævnt foran S. . Det udtaltes her: »I Medhold af Grundlovens § 30 og i Overensstemmelse med de Forslag til Statsudgifternes Bestridelse i næste Aar, som Kongen agter at lade den først sammentrædende Rigsdag forelægge, vil han herved have den i Fr. 5. Juni 1848 § 11 i Anledning af Krigen paabudne Forøgelse af de under Told- og Consumtionsvæsenet henhørende indirekte Forbrugsafgifter forlænget efter Udløbet af indeværende Aar og indtil videre.«

11. Jfr. Neergaard: Under Junigrundloven I S. 829 ff, jfr. 808.

12. Folket. Forh. 1852-53, 2. Saml., Sp. 89, Anhang A. Nr. 79. Sp. 478.

13. Folket. Forh. 1852-53, 2. Saml. Sp. 125-28, 138-42, 202. Loven kaldes Lov om

21. April omdannedes Ministeriet: P. G. Bang og Simony gik ud og erstattedes med Ørsted, hvorhos Ørsted samtidig kom i Spidsen for Ministeriet som Premierminister. Samtidig var Rigsdagen den 19. April blevet opløst og nye Valg udskrevet til Folketing og Landsting, henholdsvis til den 27. Maj og den 3. Juni. Da det herefter var klart, at Rigsdagen ikke vilde kunne være samlet, naar den midlertidige Bevillingslovs Gyldighedsperiode udløb den 31. Maj, udstedte Ministeriet Ørsted den 12. Maj 1853 en »foreløbig Lov om Forlængelse af den foreløbige Indtægts- og Udgiftsbevilling ifølge Lov af 28. Marts, indtil Finansloven for Finansaaret 1853-54 er givet«. Heri udtaltes det, at da Finansloven for Finansaaret 1853-54 »ikke inden Rigsdagens Opløsning, den 19. April sidstleden, af samme er vedtagen«, og den nye Rigsdag ikke kunde være samlet, inden Loven af 28. Marts 1853 om foreløbig Indtægts- og Udgiftsbevilling udløb med den 31. Maj, »har Kongen i Henh. t. Grundlovens § 30, fundet det nødvendigt ved foreløbig Lov at forlænge ovennævnte Lov af 28. Marts d. A. Thi bydes som følger:

§ 1. Indtil Finansloven for Finansaaret fra 1. April 1853 - 31. 1854 er given, og senest indtil 31. August d. A., bemyndiges Regeringen til foreløbigt at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler, dog at de Hovedsummer og særskilte Poster, som er opførte i det Rigsdagen senest forelagte Forslag til Finansloven, ikke overskrides, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter.

§ 2. Denne Lov træder i Kraft den 1. Juni 1853.«¹⁴

Da Rigsdagen samledes i Begyndelsen af Juni 1853 stod den som Følge af Lovens Forhistorie i en ejendommelig Situation: De finansielle Forhold maatte lovmæssigt ordnes; men stadfæste og dermed godkende den foreløbige Lov var Rigsdagen ikke meget villig til. Resultatet blev efter Tschernings Forslag¹⁵ Loven af 17. Juli 1853 om Indtægts- og Udgiftsbevilling, indtil Finansloven for Finansaaret 1853-54 er given, der lød: »Den ved Lov af 28. Marts 1853 givne Indtægts- og Udgiftsbevilling forlænges, indtil Finansloven for 1853-54 er udkommen og senest indtil

foreløbig Indtægts- og Udgiftsbevilling, men har selvsagt intet med foreløbig Lov i teknisk Forstand at gøre. »Foreløbig« staar her i Stedet for midlertidig, der efterhaanden blev den almindelige og korrekte Betegnelse for en Lov af denne Art. Om de midlertidige Finansloves nærmere Udvikling se nedenfor S. 112 ff.

14. Jfr. Neergaard I S. 830 f.

15. Folket. Forh. 1852-53, 3. Saml. Sp. 180: »Grunden, hvorfor jeg gør det«, siger Tscherning, »er, fordi jeg, ved en Votering under Omstændigheder som de nærværende, ikke vil bringe til Afgørelse, hvorvidt en saadan foreløbig Lovs Udgivelse har været berettiget eller ikke.«

den 31. August d. A.« Rigsdagen var altsaa gaaet den Vej helt at ignorere den foreløbige Finanslov, hvis Gyldighed dog selvsagt maatte være op-
hørt, efter at »Omraadet« var dækket af en endelig Lov. Den ordinære
Finanslov vedtoges den 31. Juli 1853.

De Forhandlinger, der knytter sig til Forelæggelsen af den foreløbige
Lov af 12. Maj 1853, har ikke ringe Interesse. Selv om Rigsdagen ikke,
som Forholdene laa (Arvefølgespørgsmaalet m. m.), turde gaa haardt
frem, var man opskræmt, særlig ogsaa ved Regeringens lidt nonchalante
Optræden i Sagen. Ministeriet Ørsted forelagde den foreløbige Lov sam-
men med Finanslovsforslaget for 1853-54 og anmodede om samlet Be-
handling under Henviſning til, at de finansielle Forhold og dermed
Spørgsmaalet om Godkendelse af den foreløbige Lov vilde være bragt i
Orden paa een Gang ved Finanslovsforslagets Vedtagelse. Dette stødte dog
paa Modstand, og Spørgsmaalet om den foreløbige Lov var Genstand
for selvstændig Drøftelse, dog sammen med Spørgsmaalet om Opløs-
ningsretten. Herunder henviste M. H. Rosenørn – Indenrigsminister i
Novemberministeriet fra 21. September 1849 til 13. Juli 1851 – til, at
efter Grundlovens § 52 maatte forinden den aarlige Finanslovs Vedta-
gelse Skatterne ikke opkræves eller Udgifter afholdes. Den foreløbige
Lov gav en Bemyndigelse til at opkræve Skatter og en Beføjelse til at gøre
Udtællinger af Statskassen, og det kunde derfor ved første Øjekast synes,
at den var en aarlig Finanslov; men da der i § 52 stod, at forinden Finans-
loven er *vedtaget*, maa Skatterne ikke opkræves og ingen Udgift afholdes,
som ikke har Hjemmel i denne, saa vilde vistnok Grundloven være over-
traadt, hvis den foreløbige Lov traadte i Stedet for den aarlige Finanslov;
men dette gjorde den ikke. Den aarlige Finanslov var en aldeles nødven-
dig Bestanddel i Statsforvaltningens Gang, og den foreløbige Lov kun en
Nødhjælp for den nærmeste Tid. Rigsdagen havde selv ved at gaa ind
paa at give foreløbige Bevillinger for en vis Periode anerkjendt dette Be-
greb om slige foreløbige Finansbevillinger, som ikke var aarlige Finans-
love, og Regeringen havde ved sin Forlængelse af en Bevilling, som Rigs-
dagen tidligere i Forening med Regeringen havde meddelt, herved ikke
gjort andet, end hvad den nødvendig maatte gjøre paa det Standpunkt,
hvorpaa Sagen dengang var kommen. Der paahvilede derfor ikke Folke-
tinget nogen Forpligtelse til i Anledning af den foreløbige Lov at gaa de
Veje, som Folketinget kunde gaa, naar det troede, at Grundloven var
overtraadt.¹⁶ – Rosenørns Udviklinger maa ses paa Baggrund af, at Juni-

16. Sp. 173 f.

grundloven i den anførte Bestemmelse kun nævner Finansloven, ikke Tillægsbevillingslove eller midlertidige Bevillingslove, som i 1849 endnu ikke kendtes. Kunde det vises, at den foreløbige Lov af 12. Maj 1853 ikke var nogen Finanslov, kunde Grundloven saaledes ikke være overtraadt. Dette var Ræsonnementet - der blev underkendt af den følgende politiske Udvikling.

Til Rosenørns skarpe Sondring mellem Finansloven og en midlertidig Bevillingslov sluttede sig Finansminister Sponneck, der fremhævede, at Regeringen ikke satte Pris paa nu at faa afgjort det Spørgsmaal, hvorvidt grundlovsmæssigt en saadan foreløbig Lov for en vis Del af den samlede Finansperiode kunde tænkes i Medfør af § 30 i Grundloven. Ikke fordi der fra Regeringens Side var mindste Tvivl om, at Grundlovens § 30 hjemlede Kongen Ret til at udgive en saadan Lov som foreløbig, »efter at Rigsdagen selv to Gange havde anerkendt, at den lovgivende Magt maatte for en vis Del af Finansperioden kunne give en saadan fuldstændig Indtægts- og Udgiftsbevilling, førend den almindelige Finanslov i Medhold af § 52 i Grundloven var udkommen«. ¹⁷ Men Grunden var den, at en Afgørelse kun vilde være »den nærværende Legislatures Anerkendelse af dette Forhold«, og enhver senere Rigsdag og navnlig Folketinget maatte i givet Tilfælde atter kunne bringe det samme Spørgsmaal paa Bane. Selv en enkelt Rigsretsafgørelse vilde ikke kunne afgive en Norm for Fremtiden, dertil maatte kræves flere Afgørelser til forskellige Tider. ¹⁸ Sponnecks Ræsonnement er interessant, fordi det paa en ejendommelig Maade klynger sig til det Faktum, at Rigsdagen i to Tilfælde havde vedtaget en midlertidig Finansbemyndigelse. ¹⁹

I Landstinget, der forhandlede om Lovforslaget i den af Tscherning foreslaaede Form ²⁰ – en simpel Forlængelse af Loven af 28. Marts – udtalte Wessely, at naar man læser Grundlovens § 52, saa vil man komme til den Anskuelse, at, hvis en provisorisk Finanslov er tilladelig, da bortfalder den største Del af det Værn, som Grundlovens § 52 skulde give. Om Forholdet mellem § 52 og den midlertidige Lov fremhævede han, at Finansloven er en Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling og det foreliggende Forslag benævntes paa samme Maade. Vel var det sandt, at Loven

17. Jfr. de midlertidige Finanslove af 26. Marts 1850 og 28. Marts 1853.

18. Folket. Forh. 4. Sess. 1853, 3. Saml. Sp. 181 ff, i det hele Sp. 171-192, 283 ff, 325 f; jfr. A. Olsen: Den d. Finanslov 1850-64, S. 91-97, der tillige omhandler den alm. Finanslovdebat om Finanslovforslaget for 1853-54.

19. Se herom ndf. S. 112 ff.

20. Landst. Forh. 30. 6. 53, 4. Sess. 52-53 2. Saml. Sp. 179 ff.

ikke kaldtes Finanslov, »men efter min Anskuelse er det saa fuldkommen en Finanslov, som nogen anden«. ²¹

Overfor Wesselys Paastand om, at der var Tale om en Finanslov, gjorde Sponneck ogsaa her gældende, at en Finanslov ikke er en Lov, der indeholder Regler for Indtægts- og Udgiftsbevilling, »men det er en Lov, der bestemmer Indtægts- og Udgiftsbevillingen for Finansperioden. Var det ikke saaledes, vilde jo Lovgivningsmagten have gjort noget, der var udenfor Grundlovens § 52, baade første Gang i Aaret 1850, da der blev givet en almindelig Lov for en vis Del af Skatteperioden, og dernæst i indværende Aar, da der blev givet en lignende Lov ved Overensstemmelse imellem Lovgivningsmagtens forskellige Bestanddele for Tiden indtil den 31. Maj d. A. Der er en virkelig Forskel mellem den almindelige Finanslov, der omfatter den hele Finansperiode, og en simpel Lov, som kun omfatter en Del af denne Periode«. Hvis ikke, »saa vilde Rigsdagen i Aaret 1850, da dette Spørgsmaal først forelaa, have været nødsaget til i Stedet for at vedtage en almindelig Lov, omfattende en Del af den daværende Skatteperiode, at have skyndt sig forinden 1. April 1850 at vedtage den almindelige Finanslov, fordi Grundlovens § 52 udtrykkeligt siger, at Skatter ikke maa opkræves, inden Finansloven er given, og ifølge Grundlovens § 52 kan der ikke være Tvivl om, hvad der skal forstaaes ved en Finanslov, nemlig at det er det Finansforslag, som omfatter hele Finansperioden. ²²

Angaaende det materielle Spørgsmaal om den foreløbige Lovgivnings Forhold til Grundlovens § 52, fremhævede Sponneck, at han ikke kunde indrømme Rigtigheden af den Anskuelse, at en Finanslov efter § 52 ikke kunde gives provisorisk. Denne Anskuelse var ikke af Regeringen anerkendt som utvivlsomt rigtig. Det var et aabent Spørgsmaal, og »jeg for mit personlige Vedkommende antager og har stedse antaget, at selve Finansloven *kan* gives provisorisk«.

21. Sp. 180 f, 185.

22. Sp. 183, 186, jfr. 188, 190. Efter dette Ræsonnement maatte man have brudt Staven over de »midlertidige Finanslove« som Hjemmel til Skatteoppebørsel. Om Forelæggelsesmaaden udtalte Sponneck, at han aldrig nogensinde til *særlig* Antagelse eller Forkastelse, til *særlig* Behandling altsaa, havde fremlagt nogen provisorisk Lov. Han havde anset sig for lydig mod Grundlovens § 30 ved at forelægge den emanerede provisoriske Lov og tillige erklære, at han ikke vilde begære nogen særlig Stadfæstelse. »Jeg har anset mig for at have faaet tilstrækkelig Indemnisation, idet der er givet en senere paafølgende almindelig Lov om den samme Genstand for Fremtiden, og jeg har altsaa ladet mig nøje med den indirekte Stadfæstelse af den foreløbige Lov, som indeholdtes i den paafølgende endelige Lov.«

Da Sponneck tillige tilføjede, at han – endog paa det allerbestemteste – maatte benægte, at Rigsdagen i Forening med Kongen var »berettiget til at gøre Andet af Lovgivningsværket, at give nogen anden Lov end saadanne, som Kongen i Overensstemmelse med § 30 i Grundloven kan give provisorisk«, og at Ytringen i Grundlovens § 30 om »ikke stride mod Grundloven« ikke kunde have særskilt Betydning for den foreløbige Lovgivning udover hvad der ogsaa maatte gælde den almindelige Lovgivningsmyndighed,²³ kaldte dette Andræ frem:

»Det Spørgsmaal der foreligger, er følgende: kan Kongen, naar han udsteder provisoriske Love, lovgive med Hensyn til alle de Forhold, alle de Materier som Rigsdagen og Kongen i Forening kunne give Love om? Men nu var det jo muligt, at Grundloven kunde indeholde specielle Bestemmelser om visse Love, som kun paa en speciel Maade kunne komme tilveie«.

Heroverfor kunde Finansministeren kun indrømme, at det kunde være et Spørgsmaal, om der ved »Love« i Grundlovens § 30 var medindbefattet Finansloven eller ikke; men »jeg maa tillige bede det erindret, at jeg forvarede Regeringens Ret til at betragte dette som et aabent Spørgsmaal, og at jeg ytrede, at jeg for mit personlige Vedkommende betragter Finansloven som en Lov, der ogsaa kunde gives provisorisk.«

2. TIDSRUMMET 2. OKTOBER 1855 - 28. JULI 1866.

Efter Fællesforfatningens Indførelse var Junigrundlovens § 30 vel bibeholdt som Hjemmel for foreløbig Lovgivning for Kongeriget. Men Grundloven af 5. Juni 1849 var som foran nævnt ved §§ 1 og 2 i Grundlovsbestemmelsen af 29. Aug. 1855 om Indskrænkning af Grundloven af 5. Juni 1849 indskrænket til at gælde for en Række nærmere opregnede »særlige« Anliggender af indre Karakter. Som ofte sagt: Junigrundlovens Rigsdag var sunket ned til kun at være et større Amtsraad i Forhold til Rigsraadet som lovgivende Organ for det samlede danske Monarki med Competence overalt, hvor denne ikke specielt var henlagt til Rigsdagen. Og i Overensstemmelse hermed er den foreløbige Lovgivning i Henhold til Junigrundlovens § 30 i Perioden 2. Okt. 1855 - 28. Juli 1866 materielt set kun af forholdsvis ringe Betydning. Derimod ses det, at der med Hen-

23. »Hvis det er stridende mod Grundlovens § 52 for en vis Del af Finansaaret at give en foreløbig Indtægts- og Udgiftslov, saa kan Kongen og Rigsdagen i Forening heller ikke gøre det, saa er det ogsaa stridende mod Grundloven.«

syn til Opfattelsen af den foreløbige Lovgivnings statsretlige Karakter knytter sig en vis Interesse til enkelte af de foreløbige Lovgivningsakter i dette Tidsrum.

Den første foreløbige Lov, der i Perioden udstedtes, var foreløbig Lov af 16. April 1857 om Bemyndigelse for Indenrigsministeriet til at udstede Forbud mod Indførsel af Hornkvæg m. m. Den ved Lovens § 1 givne Bemyndigelse for Indenrigsministeriet udnyttedes ved Bekendtgørelse af samme Dato. Denne Bkg. ophævedes ved Bkg. af 28. Dec. 1857, og Loven var saaledes »udtømt«, om ikke ophævet. Ogsaa andre foreløbige Bemyndigelseslove »ophævedes« paa denne Maade. Under 19. Sept. 1857 udgik saaledes foreløbig Lov om Foranstaltninger i Anledning af Cholera. Denne Lov »ophævedes« ved Bekendtgørelse af 28. Nov. 1857, »angaaende at Justitsministeren i Kraft af den Samme ved § 4 i den foreløbige Lov af 19. Sept. d. A. om Foranstaltninger i Anledning af Cholera givne Bemyndigelse, har bestemt, at den Myndighed, der ved bemeldte Lovs § 1 er tillagt den overordentlige Sundhedscommission for Staden København, skal fra Dags Dato ophøre«.²⁴ Et lignende Forhold fandt Sted med Hensyn til et i Litteraturen ofte omtalt Tilfælde, nemlig foreløbig Lov af 29. Dec. 1857 indeholdende et Tillæg til Lov af 6. April 1855, dens § 2. I Loven var det udtalt, at da det var anset for tvivlsomt, hvorvidt den i Lov af 6. April 1855 § 2 indeholdte Bestemmelse hjemlede Meddelelse af Bevillinger til at svare højere Rente end 6 pCt., men det » navnlig under de nuværende Forhold«²⁵ var ønskeligt, at en saadan Begrænsning ikke fastholdtes, »saa ville Vi i Kraft af Grundlovens § 30 ved denne foreløbige Lov have fastsat følgende«: – hvorefter Loven gav Indenrigsministeriet Bemyndigelse til Bevillingsmeddelelse derudover. Denne Lov blev paa en Maade sat ud af Kraft ved Indenrigsministeriets Bekendtgørelse af 17. Marts 1858, hvori det hed, at den Indenrigsministeren ved den foreløbige Lov af 29. Dec. 1857 givne Bemyndigelse ikke længere blev at benytte.

En Række foreløbige Love i Perioden i Henhold til Junigrundlovens § 30 drejer sig om Udskrivningsvæsenet og lignende Forhold i Anledning af den truende Krig. Ved foreløbig Lov af 6. December 1863 blev der »i Kraft af Grundlovens § 30«, indkaldt befarent Mandskab for Aaret 1864 og ved foreløbig Lov af 12. Dec. 1853 blev der truffet Bestemmelser om Udredelse fra Kongeriget af Heste til Brug for Hæren. Under 17. Dec. 1863 blev der truffet Bestemmelser om Forsørgelse af tjenstgørende Mili-

24. Dept. Tid. 1857, S. 172. jfr. 841 f.

25. o: den store Pengekrise.

tæres Familier, gaaende ud paa, at Hjælp fra Kommunerne af denne Art ikke skulde have »de Virkninger, som ellers følger af modtagen Fattigunderstøttelse«. Der kan her ligeledes nævnes foreløbig Lov af 10. Maj 1861 angaaende Forandring i Lov af 13. Sept. 1855 om Adgang for danske Skibsførere til at forhyre fremmede Søfolk, en Lov, der indtil videre udvidede Adgangen til at forhyre fremmede Søfolk til danske Skibe. Den endelige Lovordning kom ved Lov af 23. Jan. 1862.

En Del foreløbige Love i Perioden drejede sig om ret inferiøre Forhold, hvis »paatrængende Nødvendighed« det kan være lidt vanskeligt at faa Øje paa. Saaledes bestemtes det ved foreløbig Lov af 16. April 1862 angaaende Vederlag for Kontorudgifter til Embedet som Borgmester og Byfoged samt By- og Raadstueskriver i Fredericia: »Det er Os foredraget, at den ved Lov om faste Lønninger for Retsbetjente og Magistratsembeder i Kongeriget Danmark, som hidtil ganske eller tildels har været aflagt ved Sportler, af 19. Febr. f. A. § 6 vedkommende Minister givne Bemyndigelse til foreløbig at bestemme Beløbet af Vederlag til Kontorudgifter ikke kan bringes til Anvendelse i Henseende til det under 10. Nov. f. A. ledigt blevne Embede som Borgmester og Byfoged samt By- og Raadstueskriver i Fredericia. Paa Grund heraf ville Vi i Kraft af Grundlovens § 30 ved denne foreløbige Lov allernaadigst have bestemt følgende.« Hvorefter det omhandlede Vederlag fastsættes til 1,127 Rigsdaler aarligt.²⁶ Paa samme Maade fastsattes ved foreløbig Lov af 6. Juni 1862 Vederlaget for Kontorudgifter til Embedet som Byfoged og By-skriver samt Vejer og Maaler i Skagen til 522 Rigsdaler aarligt,²⁷ og ved foreløbig Lov af 12. Juli 1862 Vederlaget for Kontorudgifter til Embedet som Herredsfoged og Skriver i Vinding Herred i Anledning af, at Embedet som Birkedommer og Skriver i Raunholt Birk er inddraget under samme, til 75 Rigsdaler aarligt. Det ses af Motiverne til disse Love, at det var de snævre Grænser for den administrative Beføjelse, der tvang Regeringen til foreløbig Lovgivning. Medens den første af disse tre Love ikke synes at have Motiver, udtales det nemlig om de to sidste Love ret enslydende, at den Bemyndigelse til Kontorholdsvederlagets administrative, rent foreløbige Fastsættelse, som var givet ved § 6 i Lov af 19. Febr. 1861 om Lønninger for Retsbetjent- og Magistratsembeder i Kongeriget Danmark, som hidtil ganske eller tildels har været aflagt med Sportler, paa Grund af manglende Oplysninger ikke havde kunnet benyttes forud for Rigsdagens Sammentræden, og Lovforslag havde af samme

26. Endelig Lov af 29. Dec. 1862.

27. Jfr. Lov af 29. Dec. 1862, der dog nedsatte Beløbet til 422 Rd.

Grund ej heller kunnet forelægges Rigsdagen, hvorfor Vederlaget, efter at Oplysningerne nu var til Stede, og Sagen ikke yderligere kunde udsættes, »vil være at fastsætte ved foreløbig Lov i Henhold til Grundlovens § 30«. ²⁸

Til samme mere inferiøre Kreds af foreløbige Love hører endelig den sidste i Perioden og dermed den sidste foreløbige Lov udstedt i Henhold til Junigrundlovens § 30, nemlig Lov af 5. Maj 1865, »provisorisk Lov om Ophævelse af den Lærerne ved de lærde Skoler ved Lov af 28. Marts 1855 § 1 d tillagte Ret til Andel i Skolepenge«, der »i Henhold til § 30 i Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1849« ophæver den nævnte Ret. ²⁹

Saa lidet betydningsfulde alle disse Love kan synes at være, knytter der sig dog en vis Interesse til dem.

Først Loven af 29. Dec. 1857, jfr. Bekendtgørelse af 17. Marts 1858. Den ved Bkg. 17. 3. 1858 forsøgte »Ophævelsesmaade« medførte, at I. A. Hansen den 11. November 1858 i Rigsdagen indbragte et almindeligt Lovforslag, hvorved den foreløbige Lov udtrykkeligt ophævedes, et Forslag, som dog nægtedes Overgang til 2. Behandling, men hvorom der udspandt sig en interessant Debat om foreløbige Loves Ophør, om Forholdet mellem Lov og Anordning o. s. v. Fra Regeringens Side (Hall) blev det hævdet, at med Bekendtgørelsens Udtalelse om, at den givne Bemyndigelse ikke længere skulde benyttes, var Loven reelt ophævet, medens I. A. Hansen og Tscherning gjorde gældende, at Fremgangsmaaden var ufyldestgørende. Ogsaa Monrad stod paa dette Standpunkt, idet han blandt andet fremhævede det ønskelige i, at den foreløbige Lov, som man vilde sætte ud af Kraft før Rigsdagens Samling, blev ophævet ved en ny foreløbig Lov, til samlet Forelæggelse for Rigsdagen. ³⁰

Dernæst er der Grund til at dvæle ved Loven af 19. Sept. 1857 om Koleraen. Forelæggelsen af denne Lov i Henhold til § 30 skete i Form af et Lovforslag om Sundhedspolitiet i Danmark, og vedkommende Landstingsudvalg (hvoriblandt Mænd som Lehmann, Madvig og M. P. Brunn) tog Anledning af Tilfældet til i sin Betænkning at fremkomme med principielle Udtalelser, der fik Betydning op gennem Tiden i den standende Diskussion om den foreløbige Lovgivnings juridiske Række-

28. Dep. Tid. 1862, S. 553 f, 625 f. Embederne havde været ledige henholdsvis fra 28. Maj og 30. Okt. 1861.

29. Jfr. Motiverne i Dep. Tid. 1865, S. 373-75, hvorefter Ministeriet, da der havde vist sig Ulemper ved den i 1855 givne Bestemmelse og et Lovforslag »ikke blev vedtaget af Rigsdagen, førend denne sluttedes«, »skønnede ikke rettere, end at der her var et af de Tilfælde tilstede, som omhandles i Grundloven af 5. Juni 1849 § 30«.

30. Rigsdagst. 1858 F. F. Sp. 1457 ff, 4028-61.

vidde. Disse Udtalelser gik ud paa, at den i Grundlovens § 30 anordnede Forelæggelse for Rigsdagen i Almindelighed – nemlig naar Loven ikke allerede var ophørt – maatte være en Forelæggelse til *Vedtagelse*. »Enhver Rigsdagen forelagt foreløbig Lov er altsaa et Lovforslag, som vel samtidigens *dermed* vedbliver at gælde som foreløbig Lov, indtil dens Skæbne er afgjort, men bortfalder som saadan, saasnart en af Rigsdagens Afdelinger forkaster den, eller Kongen nægter sit Samtykke til de Forandringer, med hvilke begge Tingene maatte have vedtaget samme, eller en endelig Lov træder i den foreløbige Lovs Sted, eller den Rigsdag, for hvilken den har været forelagt, skilles ad, uden at noget af disse Tilfælde er indtraadt. Det følger heraf tillige, at Rigsdagens Samtykke til en samme forelagt foreløbig Lov ordentligvis ikke bliver at give ved en særskilt Lov, der stadfæster samme, men gennem en Vedtagelse af selve Lovforslaget, som derpaa, efter at have erholdt Kongens Samtykke, paany vil være at udgive, under den for virkelige Love sædvanlige Form, der saaledes udsletter dens tidligere provisoriske Charakter, som ikke kan overleve nogen Rigsdagssession.«³¹ Paa lignende Maade udtalte Folketingets Udvalg om Lov af 6. Juni 1862 om Byfogedembedet i Skagen i sin Betænkning af 24. Okt. 1862, der først redegjorde for den foreløbige Lovs Nødvendighed: »Angaaende den retlige Betydning af en saadan foreløbig Lov finder Udvalget at burde udtale som sin Anskuelse, at naar den i Grundlovens § 30 foreskrevne Betingelse for Gyldigheden af en foreløbig Lov, at samme forelægges den følgende Rigsdag, allerede i og for sig medfører, at *den foreløbige Lov, der er forelagt Rigsdagen, og ikke af samme er bleven afgjort, derved taber sin Gyldighed*, saaledes gælder dette formentlig med forøget Styrke her, hvor den foreløbige Lovs Genstand er at bevilge en Udgift. Vi antage altsaa, at enhver saadan foreløbig Lov, som nærværende, maa bortfalde, forsaavidt den ikke i den første Rigsdagssamling, efter at den er udgiven, bliver bekræftet ved en ny Lov af den lovgivende Magt.«³²

31. R. T. 1857, Anh. B. Sp. 181-83.

32. R. T. 1862, Anh. B. Sp. 17-20, jfr. Justitsminister Casse, under Forhandlingen, F. F. Sp. 47 f (9. 10. 62), at han var »aldeles tilbøjelig til at antage, at en foreløbig Lov, der er blevet forelagt Rigsdagen, og som ikke er blevet afgjort, ogsaa derved kommer til at tabe sin Gyldighed«. Temmelig profetisk udtaler J. A. Hansen smsts. Sp. 48 ned.: »dersom en saadan foreløbig Lov ikke maatte falde bort, naar den først sammentrædende Rigsdag ikke blev enig om at stadfæste den, saa vilde jo en saadan foreløbig Lov kunne komme til at faa en meget lang Varighed«. Men Hensyn til Casses Udtalelser bør det bemærkes, at han Aaret i Forvejen d. 14. Okt. 1861 i Landstinget havde udtalt sig mindre bestemt, s. 1. Beh. af Forslag t. Lov

2. FÆLLESFORFATNINGERNE

AF 26. JULI 1854 OG 2. OKTOBER 1855

Med »Januarkundgørelsen«, den kongelige Kundgørelse af 28. Januar 1852, paabegyndtes det som det viste sig haabløse Forsøg paa ved en Helstatsordning forfatningsmæssigt at holde sammen paa det danske Monarki, og vi har i Løbet af 10 Aar ikke mindre end tre saakaldte »Fællesforfatninger«: A. S. Ørsteds udenom Rigsdagen udstedte kongelige »Forordning af 26. Juli 1854 om det Danske Monarchies Forfatning for dets Fællesanliggender«, den saakaldte konstitutionelle Fællesforfatning »Forfatningslov af 2. Oktober 1855 for det Danske Monarchies Fællesanliggender« og endelig den saakaldte Novemberforfatning, »Grundlov af 18. November 1863 for Kongeriget Danmarks og Hertugdømmet Slesvigs Fællesanliggender«.

Af den foran nævnte Grund, at der ingen foreløbig Lovgivning fandt Sted i Perioden 26. Juli 1854 - 2. Oktober 1855, hverken paa de fælles eller paa de særlige Anliggenders Grund, vil det ikke være nødvendigt at holde de to første Fællesforfatninger adskilt i nærværende Fremstilling.

a. Forfatningsforordningen.

Forfatningsforordningen af 26. Juli 1854 udtalte i § 24: »I særdeles paa-trængende Tilfælde kan Kongen give foreløbige Anordninger, hvilke forelægges det først sammentrædende Rigsraad til Beslutning (§ 21) eller til Behandling (§§ 22 og 23).«

Den angivne Sondring refererede sig til, at efter Forfatningsforordningens § 21 kunde ingen for hele Monarkiet fælles Skat paalægges, for-andres eller ophæves, ejheller noget Statslaan for hele Monarkiet op-tages, uden Rigsraadets Samtykke, medens Rigsraadet i Henhold til §§ 22 og 23 i Henseende til Love om andre Fællesanliggender kun havde en raadgivende Medvirkning, ligesom Monarkiets Statsbudget og Stats-

ang. Forandring i Lov af 13. Sept. 1855, jfr. foreløbig Lov 10. Maj 1861. L. F. 1861 Sp. 145, 147 og særlig 150, jfr. ogsaa 1862, (18. Nov. 1862) Sp. 533, 535. Han udtalte her overfor Bjerring – der havde udtrykt som Landstingets Stilling, at en foreløbig Lov ikke kunde overleve Rigsdagssessionen – at der var meget, der talte for, at den foreløbige Lov maatte vedblive at gælde »netop fordi den ikke er forkastet« og fordi den modsatte Antagelse vilde medføre, at Regeringen muligt igen vilde »lade emanere en foreløbig Lov i Flugt med den tidligere«. Højeste-rets senere Stilling til Spørgsmaalet var paavirket af lignende Betragtninger, s. om HRD. 15. Okt. 1886 nedenf. S. 186 ff.

regnskab skulde forelægges Rigsraadet til Betænkning inden Kongens Approbation.

Der udstedtes som foran nævnt saavidt ses ingen foreløbige Love i Henhold til § 24 i Juliforordningen. Hvorvidt deres Benævnelse: foreløbige *Anordninger* blot er tænkt som et abstrakt Udtryk for Lovordningen af et Forhold eller skal lede Tanken hen paa Enevældens Sprogbrug »Forordninger« eller endelig er Udtryk for, at Ørsted i Overensstemmelse med hele Forfatningens stærkt monarkistiske Karakter har anset den foreløbige Lovgivningsmyndighed mere som et Udslag af Kongens (Regeringens) Anordningsmyndighed end som en egentlig Lovgivningsmyndighed, er der derfor næppe Anledning til nærmere at drøfte. Der er ingen Tvivl om, at foreløbige Anordninger efter § 24 ved at skulle forelægges Rigsdagen til Beslutning (§ 21) eller til Betænkning (§§ 22 og 23) maatte have Karakteren af egentlige foreløbige Love, jfr. ogsaa Udtrykket »Love« i § 22).³³

Det skal for Fuldstændighedens Skyld for saa vidt angaar den Ørstedske Forfatningsperiode endnu nævnes, at der i visse af de af Regeringen Ørsted ligeledes udstedte Forfatninger for de øvrige Dele af Monarkiet var Bestemmelser om foreløbig Lovgivning, nemlig i Forfatningerne for Slesvig og Holsten, der derfor er af Interesse her.³⁴

Under 15. Februar 1854 udstedtes »Forordning angaaende Hertugdømmet Slesvigs Forfatning«. Der gaves her Stænderne besluttende Myndighed, men det udtaltes tillige i Forordningens § 14: »Vi forbeholde Os undtagelsesvis i paatrængende Tilfælde, naar Provinsialstænderne ikke ere samlede, og ikke kunne sammenkaldes saa hurtigt, som Omstændighederne ville kræve det, ogsaa uden Provinsialstændernes forudgaaende Samtykke at udstede de fornødne provisoriske Anordninger, som have Lovskraft, indtil en Beslutning desangaaende er taget paa forfatningsmæssig Maade (§ 12-13).«

Og i § 15: »Naar der efter Provinsialstænderforsamlingens Formening ikke har været nogen paatrængende Grund til Udstedelsen af en saadan provisorisk Anordning (§ 14), er Forsamlingen berettiget til gennem

33. Oppositionen mod Gyldigheden af Ørstedes Forfatningsforordning strakte sig ogsaa til § 24, særlig 1) at det ikke udtrykkelig var sagt, at Retten til foreløbige Anordninger kun havdes, naar Rigsraadet ikke var samlet og 2) at der ikke stod noget om, at Anordningerne ikke maatte stride mod Grundloven; s. saal. Bille i »Dagbladet« 4. Aug. 1854 (»Tyve Aars Journalistik« I S. 330).

34. Allerede 20. Dec. 1853 var udstedt Allerhøjeste Patent angaaende Hertugdømmet Lauenborgs indre Forfatning navnlig med Hensyn til Landets Repræsentation. Her var ingen Bestemmelser om foreløbig Lovgivning.

dens Præsident, ved en af denne mod vor Minister for Hertugdømmet Slesvig indgiven Klage, at forelægge Vor Appellationsret i Hertugdømmet Slesvig dette Spørgsmaal til Paakjendelse, og Appellationsretten er forpligtet til at paakjende Sagen efter forudgaaet mundtlig og offentlig Forhandling af samme. Falder denne Kjendelse ud imod Ministeren, skal han have sit Embede forbrudt.«³⁵

I Henhold til disse Beføjelser foregik der i Tidsrummet 1854-1864 en temmelig livlig foreløbig Lovgivningsvirksomhed i Hertugdømmerne, særlig bemærkelsesværdig i Holsten paa Foranledning af L. N. Scheele.³⁶ Denne Lovgivning falder imidlertid udenfor Omraadet for nærværende Arbejde.

b. Oktoberforfatningen.

Den konstitutionelle Helstatsordning, der skabtes ved Fællesforfatningen af 2. Okt. 1855, gav i sin § 56 Kongen følgende Bemyndigelse til foreløbig Lovgivningsvirksomhed:

»I særdeles paatrængende Tilfælde, kan Kongen, naar Rigsraadet ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod For-

35. Den tilsvarende Ordning for Holsten blev truffet den 11. Juni 1854 ved »Forordning angaaende Forfatningen for Hertugdømmet Holsten«, i hvilken Forordnings §§ 13 og 14 det udtaltes: »Wir behalten es Uns vor, ausnahmsweise in dringenden Fällen, wenn die Provinzialstände nicht versammelt sind, und ihre Einberufung nicht so schnell Statt finden könnte, wie die Umstände es erheischen würden, auch ohne ihre vorgängliche Zustimmung die erforderlichen Verfügungen, mit Ausnahme von organischen Gesetzen, provisorisch zu erlassen, welche jedenfalls solange Gesetzeskraft behalten, bis rücksichtlich ihrer ein verfassungsmässiger Beschluss gefasst worden ist. Die Gesetzeskraft dieser provisorischen Verfügungen hört aber auf, in so weit nicht rücksichtlich ihrer ein zustimmender ständischer Beschluss hinzutritt« (§ 14).

»Wenn nach dem Erachten der Versammlung der Provinzialstände zur Erlassung einer solchen provisorischen Verfügung ein dringender Grund nicht vorhanden gewesen ist, so soll die Versammlung befugt seyn, diese Frage durch ihren Präsidenten mittelst einer wider Unseren Minister für die Herzogthümer Holstein und Lauenburg anzustellenden Klage Unserem Oberappellationsgericht für die Herzogthümer Holstein und Lauenburg zur Entscheidung vortragen zu lassen. Das Überappellationsgericht hat diese Entscheidung nach vorgängiger mündlicher und öffentlicher Verhandlung der Sache abzugeben. Fällt die Entscheidung zum Nachtheil des Ministers aus, so soll dieser sein Amt verbrochen haben« (§ 15).

I § 24 var det derhos udtalt, at der ikke »durch provisorische Verfügungen« kunde foretages Ændringer i Forfatningsforordningen.

36. Jfr. nærmere Neergaard Bd. II, S. 82 og Danmarks Riges Historie Bd. VI, 2, S. 60.

fatningen og stedse skulle forelægges det først sammentrædende Rigsraad til Beslutning.«

Denne almindelige Bestemmelse var i Fællesforfatningen ledsaget af flere Særbestemmelser vedrørende foreløbig Lovgivning. Saaledes var det i § 54 fastsat:

»Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i de ovennævnte finansielle Love.³⁷ Dog kan Kongen under særdeles paatrængende Omstændigheder, naar Rigsraadet ikke er samlet, beslutte Afholdelsen af Udgifter, der ikke er bevilgede, men en saadan Beslutning skal stedse være forhandlet i en Ministerkonference paa den i § 20³⁸ foreskrevne Maade, forinden den endelig vedtages af Kongen i Geheimstatsraadet. De Ministre, der er enige i Beslutningen, kontraskrives denne og overtage saaledes Ansvaret for samme, forsaavidt den ikke billiges af det først sammentrædende Rigsraad, for hvilket den stedse bliver at forelægge.«³⁹

I Forfatningens otte midlertidige Bestemmelser var der indeholdt yderligere Bemyndigelser for Regeringen til enkeltstaaende Lovgivningsakter.⁴⁰ Nævnes maa her særlig 5. midlertidige Bestemmelse, hvorefter Valgene til Rigsraadet, indtil den endelige Valglov kunde udkomme, skulde foretages »i Henhold til den af Kongen givne foreløbige Valglov«, og 7. midlertidige Bestemmelse, der udtalte, at indtil Normalbudgettet, § 52, kunde fastsættes ved Lov, »bestemmer Kongen et foreløbigt Normalbudget« af et nærmere angivet Indhold. Det fremgaar af Ordlyden af

37. c: § 52 om et Normalbudget og § 53 om Fordelingen af Udgifterne mellem Monarkiets forskellige Dele.

38. § 20: »Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser forhandles i en Ministerkonference, hvor enhver Minister afgiver sit Votum til Protokollen, hvilken dernæst forelægges Kongen. Den endelige Afgørelse bestemmes af Kongen i Geheimstatsraadet og kontraskrives af de Ministre, som have været enige i samme. Den, der vil rejse saadant Spørgsmaal, kan dog ikke unddrage sig fra foreløbigen at efterkomme Øvrighedens Befaling.«

39. Om den finansielle Ordning i Alm. efter Fællesforf. af 2. Okt. 1855 se nærmere A. Olsen: s. a. S. 166 ff.

40. Saaledes forbeholdt 6. midlertidige Bestemmelse Kongen, indtil Rigsraadets Forretningsorden var bestemt ved Lov, at foretage den Udvidelse og Forandring af Forretningsordenen af 4. Dec. 1854, som Oktoberforfatningen gjorde nødvendig. Under 28. Febr. 1856 udstedtes derefter et foreløbigt Regulativ for Forretningsordenen i Rigsraadet.

Det bemærkes, at Forr.ord. af 4. Dec. 1854 var Forretningsordenen for Juliforordningens Rigsraad, udstedt i Henh. t. Forfatningsforordningens § 18, Stk. 3. Den var givet foreløbig i Hh. t. nævnte Forfatningsbestemmelse, men naaede ikke som Bestemmelsen foreskrev, nogen endelig Lovordning, inden Juliforordningen afløstes af Oktoberforfatningen. S. Dep. Tid. 1854, S. 945-48.

de to nævnte Bestemmelser, at der her ikke blot var Tale om en Bemyndigelse til foreløbig Lovgivning, en Hjemmel for en saadan, men om Paa-bud af Handlinger, der ikke kunde undlades. Den 2. Oktober 1855, samme Dag som Forfatningsloven udkom, udstedtes »i Henhold til den femte midlertidige Bestemmelse i den af Os under Dags Dato udgivne Forfatningslov for det danske Monarkis Fællesanliggender« en foreløbig Lov angaaende Valgene til Rigsraadet,⁴¹ og 28. Febr. 1856 udstedtes det foreløbige Normalbudget for den toaarige Finansperiode.

Den almindelige Bestemmelse i § 56 i Oktoberforfatningen ses ikke meget benyttet. Det var særlig Udskrivningen til Søkrigstjenesten, der maatte holde for som Lovgivningsomraade. Den 5. Januar 1856 udstedtes foreløbig Lov angaaende Udskrivningen til Søkrigstjenesten for Aaret 1856 med følgende Begrundelse: »Da Udkast til Lov om Udskrivningen til Søkrigstjenesten for 1856 ikke vil kunne forelægges for Rigsraadet, forinden Søsæssionerne skulle afholdes, have Vi fundet det nødvendigt, i Henhold til § 56 af Forfatningsloven for Monarkiets Fællesanliggender, at bestemme Udskrivningen ved en foreløbig Lov.«⁴²

41. Valgloven godkendtes forlods sammen med selve Oktoberforfatningen af Juliforordningens Rigsraad ved Beslutning af 24. Juli 1855, jfr. Dep. Tid. 1855 S. 593-96.

Vedrørende Brugen af Bemyndigelsen efter § 54 i Oktoberforfatningen kan nævnes »kongelig Beslutning af 27 April 1861«, der er motiveret saaledes: »Da de forhaandenværende politiske Forhold og navnlig de mellem Os og det Tydske Forbund for Tiden svævende Differencer gjøre det paastrængende nødvendigt efter en videre Maalestok, end hidtil har kunnet ske, at træffe saadanne Forberedelser med Hensyn til Land- og Søværnet, at Rigets Forsvarskræfter behørigt kunne udfoldes, saafremt og naar Saadant matte blive fornødent, og da Vi ikke finde det hensigtsmæssigt, i dette Øjeblik at indkalde Vort troe Rigsraad til en overordentlig Samling, saa have Vi efter at Sagen har været forhandlet i en Conference at Vore Ministre, og sammes Resultat blevet Os allerunderdanigst forelagt i Vort Geheimestatsraad, besluttet at gjøre Brug af den Os efter Forfatningsloven af 2. Okt. 1855 § 54 tilkommende Ret til, under særdeles paastrængende Omstændigheder, naar Rigsraadet ikke er samlet, at bestemme Afholdelsen af Udgifter, der ikke er bevilgede.« Resolutionen er kontraseret af Hall, Steen Bille, Thestrup, Wolfhagen, Monrad, Casse og Fenger. Med tilsvarende Motivering blev der truffet lignende kongelige Beslutninger af 4. Okt. 1861 og 29. Okt. 1861, hvoraf den første foruden krigs- og marineministerielle Udgifter tillige medtog Udgifter »for at Fredensborg Slots Montering kan blive sat i en passende Stand til den Tid, Vi agte at tage Vor Residens der.«

Om den almindelige Tillægsbevilling i denne Periode, jfr. nærmere A. Olsen: Studie over den danske Finanslov S. 276-84.

42. Jfr. Lov af 1. April 1856, »der stadfæster den foreløbige Lov af 5. Jan. 1856 ang. Udskrivning til Søkrigstjenesten for Aaret 1856«, af følgende Indhold: »De ved den

Medens Udskrivningen for Aaret 1857 bestemtes ved endelig Lov af 1. April 1856, blev Udskrivningen til Søkrigstjenesten for Aaret 1858 bestemt ved den foreløbige Lov af 29. Dec. 1857, og under 9. Dec. 1861 udstedtes med tilsvarende Begrundelse som ovenfor en foreløbig Lov om Udskrivningen til Søkrigstjenesten for Aaret 1862, ligesom der under 16. Januar 1861 paa Grund af den da truende Krigsfare udstedtes en foreløbig Lov angaaende ekstraordinær Udskrivning til Søkrigstjenesten med den særlige Begrundelse, at Forholdene gjorde det nødvendigt, at der blev udskrevet mere Mandskab end det ved Loven af 8. Dec. 1859 angaaende Udskrivningen til Søkrigstjenesten for Aaret 1861 bestemte, og at Sessionerne maatte afholdes, inden Lovforslag kunde forelægges Rigsraadet.

Den øvrige foreløbige Lovgivning indenfor Fællesanliggenders Omraade drejede sig væsentligt om Toldspørgsmaal. Saaledes udstedtes under 28. Nov. 1857 foreløbig Lov angaaende midlertidig Ophævelse af Indførselstolden for adskillige Gjenstande,⁴³ der motiveredes paa følgende Maade: »Paa Grund af den i de fleste Egne af Landet stedfindende Fodertrang have Vi i Henhold til Forfatningslov for det danske Monarkis Fællesanliggender af 2. Oktober 1855 § 56 fundet Os foranlediget til ved foreløbig Lov at anordne som følger.« Den endelige Lovordning kom ved Lov af 24. Febr. 1858: »For efternævnte Genstande skal Indførselstolden, indtil anderledes derom bestemmes, være ophævet, nemlig for: Klid, Olie, Oliekager, Risskaller og Risklid.«⁴⁴ Under 28. Marts 1857 udstedtes foreløbig Lov angaaende Transittolden m. m., der skyldtes den traktatmæssige Overenskomst, som var truffet med flere fremmede Stater angaaende Øresundstoldens Afløsning.⁴⁵ Og endelig udstedtes for et særligt Forhold foreløbig Lov af 15. April 1858 om en Forandring af § 6 i Lov af 6. Maj 1857 angaaende Transittolden m. m., hvori det hed: »Efter at Vi paa Grund af flere indgivne Andragender paany have taget Spørgsmaalet angaaende den for Farten paa Eiderkanalen bestemte Vareafgift under nøjeste Overvejelse, ville Vi ved nærværende, i Henhold til Forfatningslov for det danske Monarkis Fællesanliggender af 2. Okt. 1855 § 56 udgive foreløbige Lov indtil videre have anordnet som følger.«

foreløbige Lov af 5. Jan. 1856 ang. Udskrivningen til Søkrigstjenesten for Aaret 1856 givne Bestemmelser stadfæstes.«

43. Se Dep. Tid. 1857, S. 1172.

44. Hverken den foreløbige Lov eller den endelige Lov kan kaldes midlertidige Love i teknisk Forstand, da ingen Ophørstermin er fastsat. Vendingen »indtil anderledes derom bestemmes« adskiller dem ikke fra enhver anden Lov. Kun er her et Forsæt om yderligere Lovgivning angivet.

45. Depart.tid. 1857, 379-82; jfr. endelig Lov af 6. Maj 1857.

Endelig maa nævnes foreløbig Lov af 4. Marts 1857, hvorved Marine-ministeriet bemyndiges til indtil videre at paabyde Erlæggelse af en Prikkeafgift⁴⁶ for Farvandet paa Limfjorden mellem Løgstør Grunde og Aggerkanalen, – der var en Forlængelseslov: »Da den Bemyndigelse, der ved Lov af 23. Marts 1854 er given Marineministeriet til at paabyde en Prikkepenge Afgift for Farvandet paa Limfjorden mellem Løgstør Grunde og Aggerkanalen udløber den 23. i denne Maaned, og et Lovudkast om Ordningen af de derhenhørende Forhold ikke inden den Tid vil kunne forelægges Rigsraadet, saa have Vi fundet det nødvendigt, i Henhold til § 56 af Forfatningsloven for Monarkiets Fællesanliggender at forlænge den omhandlede Bemyndigelse indtil videre ved en foreløbig Lov.« Den endelige Lovordning kom allerede ved Lov af 6. Maj 1857 angaaende Erlæggelse af en Prikkeafgift for det nævnte Farvand.

3. NOVEMBERFORFATNINGEN

Efter at Holsten (og Lauenborg) som Følge af det tyske Forbunds Holdning overfor Oktoberforfatningen var udskilt af Fællesforfatningen, jfr. de kongelige Kundgørelser af 6. Nov. 1858 og 30. Marts 1863, forelagde Ministeriet Hall under den 29. Sept. 1863 for Rigsraadet Udkast til en Fællesforfatning for Danmark og Slesvig,⁴⁷ der den 13. Nov. s. A. vedtoges af Rigsraadet og den 18. Nov. stadfæstedes af Kristian IX som »Grundlov for Kongeriget Danmarks og Hertugdømmet Slesvigs Fællesanliggender«. Novemberforfatningen, der bibeholdt Normalbudgetordningen, § 54, indeholdt i § 58 tilsvarende Bestemmelser om Afholdelse af ikke-bevilgede Udgifter som Oktoberforfatningens § 54, saaledes at saadan Udgiftsafholdelse skulde være vedtaget i Ministerraad, jfr. § 19, og derpaa i Geheimestatsraadet forelægges Kongen. Forfatningens almindelige Bestemmelse om foreløbig Lovgivning var indeholdt i dens § 59, der lød: »Paa samme Maade kan Kongen i særdeles paatrængende Tilfælde, naar Rigsraadet ikke er samlet, efter Ministerraadets Forslag (jfr. § 58) udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Forfatningen. De skulde stedse forelægges det først sammentrædende Rigsraad til Beslutning.«

Den Lovgivningspraksis, der fandt Sted i Henhold til de anførte Be-

46. Prikke = et Slags Sømærke.

47. Jfr. Neergaard II S. 718 ff.

stemmelser i Novemberforfatningen, kom først til at dreje sig om Rigsraadsvalgene efter den nye Valglov af 4. Dec. 1863. Den 31. Jan. 1864 udstedtes foreløbig Lov om nogle Forandringer i de ved Lov af 4. Dec. 1863 angaaende Valgene til Rigsraadet foreskrevne Tidsbestemmelser, der motiveredes: »Da Forholdene kunne gøre det nødvendigt, at Rigsraadet sammenkaldes tidligere, end de ved Valgloven af 4. Dec. f. A. foreskrevne Tidsbestemmelser tilstede, have Vi efter Vort Ministerraads Forslag i Henhold til Grundloven af 18. Nov. f. A. § 59 besluttet med Hensyn til de forestaaende første Valg til Rigsraadet at forandre nogle af bemeldte Tidsbestemmelser.« Den ved Loven foretagne Afkortning af visse af Valglovens Tidsfrister var imidlertid saa stærk, at de nye Frister ikke overalt kunde overholdes, og der maatte da under 24. Feb. 1864 udstedes en ny »foreløbig Lov, hvorved Finansministeriet bemyndiges til at foretage Forandringer i de for Forberedelserne til de forestaaende Rigsdagsvalg foreskrevne Frister samt til at forandre de foreskrevne Valgdage.«

Den foreløbige Lovgivningspraksis var iøvrigt præget af de kort efter Forfatningens Ikrafttræden den 1. Jan. 1864 indtrædende Krigsforhold. Under 11. Feb. 1864 udstedtes foreløbig Lov angaaende ekstraordinær Udskrivning til Søkrigstjenesten, og den 13. s. M. foreløbig Lov om Undersøgelse og Paakendelse af Sager betræffende opbragte fjendtlige eller mistænkelige Skibe, der motiveredes med, at da Udkast til saadan Lov ikke forinden Fjendtlighedernes Udbrud havde kunnet forelægges Rigsraadet, »have Vi fundet det nødvendigt i Henhold til § 59 i Grundloven for Kongeriget Danmarks og Hertugdømmet Slesvigs Fællesanliggender at træffe den fornødne Anordning ved foreløbig Lov.«⁴⁸ Under 19. Marts 1864 udstedtes »foreløbig Lov angaaende at Sø-Etatens combinerede Ret maa sættes med et mindre Antal Dommere end det i Krigsartikelsbrevet for Landtjenesten ved Sø-Etaten af 29. Juli 1756 § 749 fastsatte.«⁴⁹ Alle de nævnte tre Love stadfæstedes ved endelige Love af 3. Aug. 1864.

Ogsaa Krigens Finansiering medførte foreløbig Lovgivning. Saaledes udstedtes under 19. Feb. 1864 foreløbig Lov angaaende en Krigsskat paa Brænderidriften og Vareindførselen. Motiveringen var: »Da de forhaandenværende Forhold gøre det nødvendigt at træffe Foranstaltninger til en forøget Indtægt for Statskassen, have Vi, efter Vort Ministerraads Forslag, i Henhold til § 59 i Grundloven af 18. Novbr. 1863 besluttet ved en foreløbig Lov indtil videre at paabyde en Krigsskat paa Brænderidriften

48. Jfr. Om Overvejelserne herom i Statsraadet: Statsraadets Forhandlinger om Danmarks Udenrigspolitik 1863-79, udg. af Friis, S. 77-80.

49. Ordinært 11 Personer.

og Vareindførselen.⁵⁰ Og 4. Juni 1864 udstedtes foreløbig Lov om Stiftelsen af en svævende Statsgæld, der lød: »Efter vort Ministerraads Forslag ville Vi i Henhold til Grundloven af 18. Nov. f. A. § 59 have bestemt som følger: »Finansministeren er bemyndiget til at tilvejebringe en overordentlig Indtægt for Statskassen indtil et Beløb af 6 Millioner Rigsdaler ved at stifte en svævende Statsgæld, under sit Ansvar for, at Gælden stiftes paa hensigtsmæssigste og billigste Maade.«⁵¹

Den specielle Bemyndigelse i Novemberforfatningens § 58 benyttedes under 19. Marts 1864 ved »kongelig Beslutning i Henhold til § 58 i Grundloven af 18. Nov. 1863 om Afholdelsen af ikke bevilgede Udgifter«. Begrundelsen var den, at de ved Lov af 21. Dec. f. A. til overordentlige Udgifter vedkommende Land- og Søværnet bevilgede Midler ikke var tilstrækkelige til Bestridelse af de ved den stedfindende Krigstilstand i Finansperioden 1862-64 foranledigede Udgifter, og at Rigsraadet ikke vilde kunne samles inden Finansperiodens Udløb. Tilsvarende Anvendelse fik § 58 ved den allerhøjeste Beslutning af 21. Juli 1865 vedrørende Udredelsen af det Beløb af 133,341 Rd., som Danmark skulde udrede til Østrig og Preussen i Henhold til den efter Wiener-Fredstraktatens Artikel XIII stedfundne Opgørelse.⁵²

50. Jfr. Lov af 5. Aug. 1864 ang. en Krigsskat paa Brænderidriften og Vareindførselen, samt Stadfæstelse af foreløbig Lov af 19. Febr. 1864 angaaende samme Gjenstand.

51. Jfr. Statsraadets Forhandlinger, v. Friis, 1936, S. 164-69. Finansminister var da Konsejlspræsident D. G. Monrad, der i Brev til Krieger siger: »Regeringen er gaaet til de yderste Grænser af sin konstitutionelle Myndighed. Den har drukket i fulde Drag af de Paragrafer i Forfatningen, der aabne Sluserne for Regeringens Vilkaarlighed. Vi have endog ved provisorisk Lov stiftet en svævende Statsgæld paa 4 Millioner. Jeg kan ikke gaa længere. Min politiske Samvittighed begynder at blive urolig og genere mig.« Se Kriegers, Monrads og P. Vedels indbyrdes Brevveksling 1846-1888, i »Danske Magasin« 7. R. III 1940. S. 243 f. – Den foreløbige Lov stadfæstedes ved Lov 10. Aug. 1864.

52. Rigsraadets Folketing traf 3. Okt. 1865 udtrykkelig Beslutning om, at der ikke skulde gøres Ansvar gældende for Rigsretten mod de Ministre, der havde underskrevet 21. Juli-Beslutningen.

4. DEN GENNEMSETE GRUNDLOV AF 28. JULI 1866:
»DANMARKS RIGES GJENNEMSETE GRUNDLOV AF
5. JUNI 1849«

Ved Grundloven af 1866 fulgte man paa dette Punkt den almindelige Tendens til, hvor ikke særlige Forhold gjorde sig gældende, at vende tilbage til Junigrundloven af 1849. Paa den foreløbige Lovgivnings Omraade var der virkelig Tale om en »Udvidelse« af Junigrundloven til – efter Indskrænkningen af 1855 – paany uforandret at gælde for alle Landets Anliggender. Forslaget var ganske enslydende med Junigrundlovens § 30. og det blev ogsaa sluttelig vedtaget i denne Skikkelse. Det var som bekendt Emner, der ganske overskyggede dette Spørgsmaal, der blev Genstand for vidtgaaende Drøftelse og Strid, nemlig Spørgsmaalet om Repræsentationens Sammensætning.

Den Bestemmelse om foreløbig Lovgivning, der saaledes blev raadende her i Landet i 49 Aar, nemlig til Grundlovsforandringen i 1915, (jfr. Afsn. VII), havde da følgende Ordlyd (den reviderede Grundlovs § 25):

»I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven, og altid bør forelægges den følgende Rigsdag.«

Forholdet var dog ikke desto mindre det, at denne Bestemmelse var Genstand for en ret omfattende Drøftelse i Rigsraadet, det Sted, hvor jo i det hele taget den væsentligste Behandling af Forfatningsforslaget fandt Sted. Denne Drøftelse skyldtes særlig Spørgsmaalet om dette Lovbuds Forbindelse med de finansielle Bestemmelser.

I det forelagte Udkasts § 49 var der givet en Bestemmelse, der svarede til Novemberforfatningens § 58 og hvorefter Kongen under særdeles paatrængende Omstændigheder, naar Rigsdagen ikke er samlet, kunde beslutte ubevilgede Afgifters Afholdelse. Monrad rejste nu ved 1. Behandling af Forslag til Grundlovsbestemmelse angaaende Ophævelsen af Grundloven af 18. Nov. 1863 i Rigsraadets Folketing den 30. Jan. 1865 følgende Spørgsmaal:⁵³ »Kan under § 49 indbefattes den hele Finanslov, saaledes at Paragrafen indeholder en Form, hvorunder den hele Finanslov kunde gives? Hvis man siger: Nei, saaledes kan denne Bestemmelse, som vi kender fra det tidligere Rigsraad, og som der er bleven bragt til Anvendelse,⁵⁴ naturligvis ikke forstaas, saa bliver det altsaa Spørgsmaalet,

53. Rigsraadstid. 2. overord. Saml. 1864-65. Folket. 1. 2. 65 Sp. 844-45. Jfr. J. A. Hansen: Vor Forfatnings Historie fra 1848 til 1866 IV S. 500, jfr. 411 og 457-60.

54. Jfr. foran S. 46.

om det ikke ved denne Bestemmelse er erkendt – jeg haaber, at dette er Regeringens Mening – at man ikke kan give provisoriske Finanslove. Vi har under Rigsdagen haft en provisorisk Finanslov;⁵⁵ det er et Præcedens, og der er ikke sket nogen Indsigelse med Hensyn til denne provisoriske Finanslov. Efter § 25 vilde jo efter det Præcedens, der saaledes haves i Rigsdagen, Regeringen gennem en provisorisk Finanslov kunne gøre det samme, som findes i § 49, og den vilde derhos efter den Fremgangsmaade, der er bleven brugt, tillige kunne give en hel ny provisorisk Finanslov, dersom der ikke tages et udtrykkeligt Forbehold derimod. Hvis jeg har opfattet § 49 rigtig, gør den altsaa derved, at den foreskriver en særlig Form for Bevillinger af overordentlige Udgifter, og idet den gør denne Form anvendelig med Hensyn til Udgifter, der ikke er bevilgede af Rigsdagen, og idet det tillige ikke kan være dens Mening at omfatte hele Finansloven, et Fremskridt, dersom den af mig fremsatte Formening af Regeringen maatte erkendes at være rigtig, hvilket da ved en nærmere Bestemmelse kunde faa sit Udtryk. Jeg vilde i det hele taget ønske, at man, om det var muligt, kom nærmere ind paa Betydningen af provisoriske Love. Jeg tror, at det er et af de Punkter, der let i Fremtiden kunne give Anledning til stor Meningsforskellighed. Jeg antager, at det er Regeringens Mening med det Udtryk, at Loven skal forelægges den følgende Rigsdag, at den maa forelægges *til Vedtagelse*, og at den bortfalder, dersom den ikke vedtages. Dette anser jeg for klart, men det, der staar i Paragrafen, kan og vil uden Tvivl i Aarenes Løb give Anledning til højst tvivlsomme Spørgsmaal.«

Regeringen gik ikke i Debatten ind paa Monrads Overvejelser, men derimod berørte først Bille den 1. Febr. 1865 Sagen, og Dagen efter, den 2. Febr. 1865, kom C. Rimestad nærmere ind paa Spørgsmaalet,⁵⁶ idet han benægtede, at der skulde være nogen Hjemmel for Udstedelse af provisoriske Finanslove. Der kunde ikke være Hjemmel i Forslagets § 49 allerede fordi der her kun er Tale om Udgifter, medens Finansloven ogsaa skal give Hjemmel til Indtægter. »Vil man nu spørge, om Saadant kunde ansees hjemlet ved den §, der handler om foreløbige Love i Almindelighed, nemlig § 25, vil jeg ogsaa besvare dette Spørgsmaal bestemt benægtende. Der staar nemlig udtrykkelig i denne §, at der ikke maa udstedes foreløbige Love, der er stridende mod Grundloven; men det at udstede foreløbige Finanslove vil stride mod Grundlovens § 48 (c: i Forslaget), thi i denne § staar det udtrykkelig, at før Finansloven er ved-

55. Monrad tænker her aabenbart paa Loven af 12. Maj 1853.

56. Rigsr. Folket 2. 2. 65, Sp. 1062-64; Bille Sp. 973 f. (1. 2. 65).

tagen, maa Skatterne ikke opkræves, og dette Ord: »vedtagen« har i vor constitutionelle Sprogbrug bestandig været brugt om den Del af Lovgivningsvirksomheden, som skeer igennem de repræsentative Forsamlinger, og ikke om den Del af samme, som sker igennem Hans Majestæt Kongen. Enhver Lov begynder jo som vi alle vide, saaledes: »Rigsdagen har vedtaget og Vi ved Vort Samtykke stadfæstet«, og der maa altsaa ved dette Ord »vedtaget« aabenbart være ment: »vedtaget af den repræsentative Forsamling«, og jeg lægger saa meget mere fortrinlig Vægt paa dette Ord, som just dette Forholds Natur med den største Nødvendighed medfører, at der ikke tør udstedes foreløbige Finanslove.« – Som Bille havde bemærket var foreløbige Finanslove det samme som en total Død for en parlamentarisk Forfatning,⁵⁷ og hele Balancen i Staten maatte falde bort, hvis der efter Forfatningen kunde udstedes foreløbige Finanslove. Regeringen havde jo fri Appel til Folket gennem Opløsning. Han troede ganske vist, at Forfatningsudkastet ikke kunde forstaas saaledes, at det hjemler Udstedelsen af foreløbige Finanslove, men det kunde dog maaske findes hensigtsmæssigt at gøre dette endnu tydeligere ved at optage en Bestemmelse derom i selve Forfatningen. Monrad havde ganske rigtigt anført, at der engang var udstedt en foreløbig Finanslov. Dette kunde jo ikke nægtes, og Rigsdagen havde intet gjort derimod, skønt dette Skridt fra mange Sider fandt Misbilligelse; men Sagen var den, at der maaske var en Nødvendighed tilstede derfor, »og Nødvendigheden er jo en Lov, der staar over alle andre Love.«

Paa Monrads Spørgsmaal om Forfatningsforslagets § 49 og Muligheden af provisoriske Finanslove gik ogsaa Krabbe ind i nogle ofte anførte Udtalelser. Han udtalte,⁵⁸ at naar Monrad formodede, at det ved § 49 maatte være udelukket at Kongen kunde være bemyndiget til at udstede provisoriske Finanslove, saa kunde han ikke give ham Ret heri, »thi efter vor hidtilværende Praksis – en slem Praksis, som desværre er slaaet fast – kan der udstedes provisoriske Finanslove, uden at Nogen paa-drager sig Ansvar derfor. Dette har maattet være dem, der konciperede dette Grundlovsudkast, fuldkommen klart, og jeg beklager, at de, idet de

57. Bille Sp. 973 f., jfr. 971: »Saalænge Muligheden af provisoriske Finanslove overhovedet admitteres, saalænge er et virkeligt konstitutionelt Liv en Umulighed. Naar en provisorisk Finanslov kan gives, mangler i enhver kritisk Tid det Hovedvaaben, hvorpaa det kommer an for den lovgivende Forsamling . . . Et konstitutionelt Monarki, der ikke er anlagt paa i Længden at blive parlamentarisk, indeholder en Modsigelse . . . Parlamentarismen (er) maaske det, som først og fremmest skal yde os Frelse i farefulde Tider.«

58. Smstds. Sp. 1094.

have været omhyggelige for at optage denne Bestemmelse om en extraordinær Myndighed for Regeringen til at fatte Beslutning i finansielle Sager, ikke have været ligesaa omhyggelige for at raade Bod paa en Praxis, hvis Betydning de maatte kende.«

I Sagens Realitet skete der under Behandlingen det, at Rigsraadets Folketing fjernede Bestemmelsen i § 49, men uden at der foretoges nogen Ændring i eller Tilføjelse til § 25. Vel indsatte Rigsraadets Landsting paany Bestemmelsen, men denne udgik dog definitivt ved Fællesudvalgsforhandlingerne ca. 1. Nov. 1865, saaledes at det af Rigsraadets Landsting og Folketing enslydende den 7. Nov. 1865 vedtagne Forslag ikke indeholder nogen Bestemmelse svarende til § 49, hvorhos § 25 var uforandret. I Rigsdagen var der som bekendt ingen Muligheder for Ændringer, og Spørgsmaalet om § 25's Rækkevidde synes ikke at have været fremme under Forhandlingerne i Rigsdagen, der væsentlig drejede sig om det rent forfatnings-storpolitiske Spørgsmaal.

Praksis indtil 1877.

Den første foreløbige Lovgivningsakt paa Grundlag af 66-Grundlovens § 25 skete ved foreløbig Lov af 5. Okt. 1866 angaaende Forandring i Forordningen angaaende Brandvæsenet i København af 1. Nov. 1805 § 26,⁵⁹ hvori det hed: »Det er Os foredraget, at der i Staden findes betydelige Oplag af Stenolie (Petroleum), og at de Regler, som i Forordningen angaaende Brandvæsenet i København af 1. Nov. 1805 § 26 findes foreskrevne, ej kunne anses for betryggende mod den fra saadanne betydelige Oplag truende Brandfare. Paa Grund heraf ville Vi i Kraft af den gennemsete Grundlovs § 25 allernaadigst have bestemt følgende.«

De nærmest følgende foreløbige Love i Henhold til § 25 drejede sig om Regeringens Førelse under Kongens Fraværelse paa Rejse i Udlandet. Den i § 8 i 66-Grundloven omhandlede almindelige Lovgivning angaaende Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse effektueredes først ved Lov af 11. Febr. 1871. Den 14. Marts

59. § 26: »I Henseende til Hør, Hamp, Tjære, Beg, Olie, Tran, Terpentin, Svovl, Kul, og øvrige saadanne brændbare Varer, erindres Købmænd og andre, som dermed handle og haandtere, herved alvorligen: at Hør, og Hamp, naar samme henlægges til Bevaring, bør være opbundet, og desuden tildækket med Haardække, og: at Beg, Tjære, Terpentin og andre saadanne Varer som ved Antændelse kunne bevirke en flydende Ild, skal bevares i Kjældere eller andre under Jordens Overflade fordybede Steder. Findes nogen herimod at handle, bøder han derfor fra 10 til 100 Rdlr.«

1867, da Kongen om Aftenen skulde tiltræde en Rejse til England paa Grund af Prinsesse Alexandras Sygdom, vedtoges af Rigsdagen en Lov om Regeringens Førelse af Kronprinsen i Kongens Navn under Kongens Fraværelse.⁶⁰ Denne Lov gjaldt imidlertid kun for dette Tilfælde, og da Kongen i August næste Aar vilde aflægge et Besøg hos Prinsesse Dagmar (Maria Feodorowna) i Rusland, og Rigsdagen ikke var inde, udstedtes under 10. Aug. 1868 en foreløbig Lov om Regeringens Førelse under Kongens Fraværelse, hvori det hed:⁶¹ »Da Vi staa i Begreb med at foretage en Rejse til Udlandet, og da den i Grundlovens § 8 bebudede Lov om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse, endnu ikke er udkommen, have Vi, i Henhold til Grundlovens § 25, besluttet at udstede en med Loven af 14. Marts 1867 ligestyldende foreløbig Lov om Regeringens Førelse under denne Vor Fraværelse.«

En foreløbig Lov maatte derpaa i tilsvarende Anledning udstedes de følgende Aar, da Kongen rejste til Sverrig til Kronprins Frederiks Bryllup med Prinsesse Lovise. Ogsaa denne foreløbige Lov, af 20. Juli 1869, henviste til, at den i Grundlovens § 8 bebudede Lov ikke var udkommen, og anordnede forøvrigt, idet Konsejlspræsidenten (Grev Frijs) skulde ledsage Kongen, Regeringens Førelse paa en særlig Maade, da den tidligere Ordning ansaas udelukket, naar Konsejlspræsidenten fulgte med. Kongen skulde efter Loven faktisk føre Regeringen fra Udlandet.

Denne foreløbige Lovgivning blev af Tscherning angrebet som grundlovsstridig, idet han hævdede, at da Grundloven i nævnte § 8 selv havde angivet, hvorledes der, indtil endelig Lovordning var givet, skulde forholdes i de nævnte Tilfælde (o: Statsraadet føre Regeringen), kunde der ikke gives nogen foreløbig Lov paatværs heraf, ligesom Tilfældet af samme Grund ikke kunde anses for »paatrængende nødvendig«.⁶² Ved Forelæggelsen i Henhold til Grundlovens § 25 af Loven af 20. Juli 1869 førte denne Lovs særlige – og ejendommelige – Ordning af Regeringsforholdene til, at der af Folketinget nedsattes et Udvalg til nærmere Prøvelse af Sagen. Dette Udvalgs Betænkning (af 1. Juli 1870) mundede ud

60. Dep.-Tid. 1867, S. 265, hvor ogsaa den tilhørende kgl. Kundgørelse af s. D.

61. Jfr. Dep.tid. 1868, S. 785 f, med den tilhørende kgl. Kundg. af 12. Aug. 1868.

62. Se Nørrejysk Tid. 24. Juli 1869, Nr. 57: »Kongens Rejse ud af Landet«, jfr. »Dansk Folketid.« 27. August 1869, S. 139, der — imod »Dagbladet« — sluttede sig til Tscherning og udtalte Haabet om, »at Ministeriet ikke vil sætte Rigsdagens Lyst til Overbærenhed paa en altfor stor Prøve« Se iøvrigt R. T. 1869-70, Till. B, Sp. 1693-1702, og »39« (o: Monrad) i »Fædrelandet« 18. November 1869, jfr. Krieger: Dagb. IV. S. 299.

i Ønsket om en Lovordning af Sagen, der resulterede i Lov af 11. Febr. 1871 om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Myndighed, Sygdom eller Fraværelse.

Af *Told*bestemmelser gennemførtes ved foreløbig Lovgivning i de nærmeste Aar efter 1866 kun den foreløbige Lov af 27. Juli 1870 om Forbud mod Udførsel og Gennemførsel af Heste, der som Baggrund havde den fransk-tyske Krig. Det hed i Loven: »Paa Grund af de forhaandenværende Forhold have Vi, efter Vort Ministeriums Forslag, besluttet i Henhold til Grundlovens § 25 ved en foreløbig Lov indtil videre at forbyde Udførsel og Gennemførsel af Heste.« Loven ophævedes dog hurtigt, nemlig ved en ny foreløbig Lov af 17. Sept. 1870 om Ophævelse af Forbudet mod Udførsel og Gennemførsel af Heste, der begrundede Ophævelsen ved, at »de Forhold, som have fremkaldt det ved foreløbig Lov af 27. Juli d. A. indtil videre udstedte Forbud mod Udførsel og Gennemførsel af Heste, ikke længere er tilstede.«⁶³

En Udløber af Krigen 1864 med Tabet af Hertugdømmerne var den foreløbige Lov af 25. Aug. 1871 om Udstedelse af ekstraordinære Hjemstedsbeviser: »Det er os foredraget, hvorledes det under de forhaandenværende Forhold er blevet paatrængende nødvendigt, at de Personer, der i Henhold til Artikel 19 i den i Wien den 30. Okt. 1864 afsluttede Fredstraktat have bevaret deres Egenskab som danske Undersaatter, men som efter de gældende Regler intet Forsørgelseshjem have her i Riget, sættes i Stand til at godtgøre, i hvilken af Landets Kommuner de ville blive modtagne til Forsørgelse, naar de i Trangtilfælde hjemsendes. Paa Grund heraf vil Vi i Henhold til Grundlovens § 25 allernaadigst have bestemt følgende.« Den endelige Lovordning af Forholdet kom ved Lov af 9. Marts 1872 om Udstedelse af ekstraordinære Hjemstedsbeviser, hvis § 6 udtrykkeligt (men formentlig unødvendigt) lod den foreløbige Lov af 25. Aug. 1871 forblive i Kraft »indtil nærværende Lov træder i Kraft«, hvilket, da Loven ikke selv indeholdt Ikrafttrædelsestilkendegivelse, i Henhold til § 3 i Lov af 25. Juni 1870 om Udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende vil sige indtil Ugedagen efter den Dag, da det Nummer af Lovtidende, hvori Loven af 9. Marts 1872 bekendtgjordes, blev udgivet.

Endnu to foreløbige Love skal indenfor dette Tidsrum nævnes: Den 1. Aug. 1870 udstedtes foreløbig Lov om Udstedelse af Creditbeviser, der

63. Allerede under den preussisk-østrigske Krig 1866 var som Led i dansk Krigsberedskab forberedt en provisorisk Lov om Udskrivning af Heste, jfr. Statsraadets Forhandling, 1936, S. 318 f.

ligeledes havde Krigsforholdene til Baggrund. Det ansaas for »paatrængende nødvendigt, at Finansernes rede Midler modtage en Forøgelse, for at Statskassen kan erholde Vederlag for Indtægter, som under de nu indtraadte Forhold ville udeblive, og blive sat i Stand til at afholde de forøgede Udgifter, som disse Forhold medføre«. I Henhold til Grundlovens § 25 gaves der derfor Finansministeren Bemyndigelse til at udstede rentebærende Creditbeviser for et Beløb af 5 Millioner Rigsdaler.

Den sidste foreløbige Lov i Perioden var den foreløbige Lov af 10. April 1874 om Udfærdigelse af reglementariske Bestemmelser for Benyttelsen af Havne, der udtaler: »Da Behandlingen af det Rigsdagen i dens senest sluttede Samling forelagte Forslag til Lov om Udfærdigelsen af reglementariske Bestemmelser for Benyttelsen af Havne og Broer ei blev tilendebragt, og da det maa anses paatrængende nødvendigt, at der tilvejebringes saadanne Bestemmelser og fastsættes passende Straffe for deres Overtrædelse, ville Vi i Kraft af Grundlovens § 25 allernaadigst have fastsat Følgende.«

5. DEN SAMTIDIGE TEORIS STILLING TIL DEN FORELØBIGE LOVGIVNING

Der er Grund til at standse op her i den rent historiske Fremstilling af den foreløbige Lovgivning. Med Halvfjerdsernes Midte staar vi paa Tærskelen til et Tidsafsnit, hvor foreløbig Lovgivning kom til at indtage en Art Midtpunktstilling i det politiske Liv, – et Hovedafsnit, begyndende med den provisoriske Finanslov af 12. April 1877 og fortsættende sig, fra Firsernes Midte med en foreløbig Lovgivning, der breder sig fra Finanslovgivningen ud over væsentlige Sider af Samfundslivet.

Og samtidig er vi naaet til et Tidspunkt, hvor der – naar Blikket vendes tilbage – allerede forelaa en ret fyldig foreløbig Lovgivning, fyldig aabenbart ikke mindst som Følge af de overordentlig kritiske Tider, som Landet havde gennemlevet siden 1848, og som saa ofte havde kunnet danne Grundlaget for Tilstedeværelsen af den første og væsentligste Betingelse, Forfatningen hele Tiden satte for Iværksættelsen af foreløbig Lovgivning: det »paatrængende nødvendige«. Endelig er vi tillige naaet til et Tidspunkt, hvor der paa Grundlag af den foreløbige Lovgivnings Retsinstitut og den herudfra udviklede Praksis havde dannet sig Opfatelser i den samtidige juridiske Teori, som det er af stor Interesse at dvæle ved.

De Forfattere, som her væsentligst maa komme paa Tale, er J. E. Larsen, A. W. Scheel og C. G. Holck.

J. E. Larsen, der indtil sin tidlige Død i 1856 med stor Dygtighed havde deltaget i den videnskabelige Forskning saavel som i det offentlige Liv – Universitetsmand og Politiker – holdt ved Universitetet Forelæsninger over den danske Statsret saavel før som efter Grundlovens Givelse.

I sine statsretlige Forelæsninger før 1848 (holdt 1845-46 og trykt i Saml. Skr. I Afd. II Bd., 1857) berører J. E. Larsen kun rent periferisk Enevældens »foreløbige« Lovgivning (s. S. 121), nemlig i sin Udvikling angaaende Betydningen af Stænderanordningens § 4 (S. 113-121). I Forelæsningerne over Statsretten efter Grundloven af 5. Juni 1849⁶⁴ kommer han derimod under den almindelige Omtale af Kongens Deltagelse i den lovgivende Magt lidt mere ind paa det i Junigrundlovens § 30 indeholdte Retsinstitut. Forelæsningerne er imidlertid holdt i Tiden 1849-1852, og Larsen har derfor ikke haft praktisk Anledning til at give andet end en almindelig Oversigt over Emnet med Inddragelse af den kortvarige Praksis, der da forelaa. Det ret brændende Spørgsmaal om foreløbig Finanslovgivning, der kom til at foreligge ved Loven af 12. Maj 1853, har han saaledes ikke haft Grundlag for at berøre.

Ejendommeligt for Larsens Opfattelse af den foreløbige Lovs Karakter er det, at han synes at være af den Mening, at en foreløbig Lov, der ikke billigedes af Rigsdagen, mister sin Gyldighed ikke blot ex nunc, men ex tunc, saaledes at Foranstaltninger truffet i Henhold til Loven i videst muligt Omfang maa ophæves, en Lære, der ikke har fundet Billigelse i den senere Teori.⁶⁵

Ogsaa hos A. W. Scheel forenedes videnskabelig og praktisk Virksomhed. Han, der fra 1836 til 1846 var juridisk Professor og derefter praktisk Embedsmand som Generalauditør, blev Justitsminister i A. W. Moltkes »Juliministerium« 1851 og fortsatte paa denne Post ogsaa i Bluhmes og A. S. Ørstedes Ministerier til Dec. 1854. Den foreløbige Lovgivningsvirksomhed har han saaledes praktisk Kendskab til som ansvarlig for Udstedelsen af flere af de foran omtalte foreløbige Love.

Hans teoretiske Udtalelser om den foreløbige Lovgivning findes i hans kendte, i høj Grad skattede Værk »Privatrettens almindelige Del« I 1865.

Hos A. W. Scheel indgaar Udtalelserne om den foreløbige Lovgivning som et Led i hans almindelige Lære om Retsreglernes Virkekreds i Tiden.

64. Statsretlige Foredrag og Afhandlinger efter 1848, Saml. Skr. I Afd. Bd. II, 1857 S. 1-210; om foreløbig Lovgivning S. 51-55.

65. Larsen S. 55, jfr. herimod allerede A. W. Scheel: Privatr. alm. Del I S. 251.

Heller ikke her er det da naturligt at vente nogen omfattende systematisk Udvikling af den foreløbige Lovgivning som Retsinstitut; men den Prægnans, der er karakteristisk for A. W. Scheel som Forfatter, giver hans Udtalelser ikke ringe Betydning. Af principiel Interesse blev dog kun enkelte Udtalelser hos Scheel, særlig den, at den foreløbige Lov »i sit Væsen er en kongelig Anordning, som har midlertidig Virkning som Lov, og derfor har faaet Navn af foreløbig Lov«. Dette Synspunkt synes at miskende den principielle Forskel mellem den kongelige Anordningsmyndighed og Lovgivningsmagtens Beføjelser og har da heller ikke vundet Anklang i den efterfølgende Teori.⁶⁶

Den første mere omfattende systematiske Fremstilling af den foreløbige Lovgivnings Teori findes herhjemme udarbejdet af C. G. Holck, omtrent samtidig med Udgivelsen af Scheels nævnte Værk. Holck, der var født 1834, og som 1861 blev knyttet til Universitetet som Professor, forelæste i 1862-63 og i 1867-68 over den danske Statsforfatningsret, men naaede ikke at faa udgivet sit Værk, før den tidlige Død ramte ham i Sommeren 1868. Hans Værk udgaves 1869 af Goos og Nellemann, der i en fyldig Indledning har givet en overordentlig sympatisk Skildring af den unge begavede Videnskabsmand. Angaaende den foreløbige Lovgivning indeholder Holcks Værk adskilligt af Interesse.

Holck har saaledes et klart Blik for, at den foreløbige Lov er en virkelig Lov og ikke en kongelig Anordning, fra hvilken den maa vel adskilles. Den har den ydre Lighed med Anordningen, at de begge udgaar fra Kongen, men iøvrigt adskiller den sig i alt væsentligt fra denne. »Den foreløbige Lov udgaar nemlig ikke fra Kongen som Hoved for den udøvende Magt, men udstedes af ham i Kraft af den ham undtagelsesvis indrømmede selvstændige Lovgivningsmyndighed; den har fremdeles Lovgivningsindhold og endelig har den Lovskraft. Den kan derfor begrunde Rettigheder og Forpligtelser, den skal adlydes af Borgerne og respekteres af Domstolene, se Grundlovens § 73, sammenholdt med § 72, og den er bindende for selve den udøvende Magt, saa at den ikke kan ophæves ved en kongelig Anordning, men kun ved en ny foreløbig Lov.«⁶⁷

Efter begrebsmæssige Sondringer mellem foreløbige Love og midlertidige og temporære Love – hvor Sprogbrugen hidtil havde været noget løs – bringer Holck saa en Fremstilling dels af Betingelserne for Udstedelse af en foreløbig Lov, dels af Genstanden for dem, deres Forelæggelse for Rigsdagen, og endelig af de forskellige Maader for deres Op-

66. Jfr. A. W. Scheel, S. 250 ned.

67. Holck: Statsforfatningsret I S. 196, jfr. 213.

hør.⁶⁸ Naar hertil kommer, at Holck i sit Værk har Udtalelser dels om de almindelige Domstoles, dels om Rigsrettens Prøvelsesret overfor foreløbige Love⁶⁹ vil det ses, at Holck har ydet en hel systematisk Teori vedrørende den foreløbige Lovgivning.

Det blev af ikke ringe Betydning for den senere statsretlige Diskussion under den politiske Strid, at Holck tager Stilling til visse Spørgsmaal indenfor de foreløbige Loves Teori, som endnu paa dette Tidspunkt næppe havde voldt nogen særlig Tvivl i Praksis. Saaledes udtaler han (I, S. 207), at Rigsdagen, saafremt den foreløbige Lov ikke forelægges for den, saasnart Omstændighederne tillader det, ikke blot kan anvende Interpellationen for at bevæge Regeringen til at forelægge Loven, men »ogsaa kan benytte sit Initiativ til at bringe Loven frem«. Holck gav saaledes en vis Tilslutning til Læren om, »det private Initiativs Berettigelse overfor foreløbige Love«, en Stilling, der fik Indflydelse paa Bedømmelsen af dette Spørgsmaal. Men det ses tillige, at Holcks Tilslutning havde sin Begrænsning: han paakaldte kun det private Initiativ, hvor Regeringen misligholder sin Forpligtelse til snarest belejligt at opfylde sin Forelæggelsespligt i Henhold til § 25.⁷⁰

Ogsaa det senere saa omdebatterede Spørgsmaal om, hvorvidt en foreløbig Lov kunde »overleve« den følgende Rigsdagssamling (jfr. ogsaa foran S. 37) gik Holck ind paa, men paa en mindre klar Maade. Paa den ene Side erkender han, at den foreløbige Lows vedvarende Gyldighed er afhængig af den følgende Rigsdags Beslutning, men ud fra den saakaldte »Formodningsteori« – at den foreløbige Lov forudsætter Rigsdagens Samtykke – supplerer han dette med, at det vilde være vilkaarligt af § 25's Udtryk »den følgende Rigsdag« at udlede, at Lovens Skæbne nødvendigvis maa afgøres paa den nærmest følgende Rigsdag; naar denne hverken har truffet en positiv eller en negativ Beslutning, og det private Initiativ heller ikke er benyttet, maa Loven erkendes at være fortsat gældende.⁷¹

Størst Betydning fik dog i Diskussionen Holcks Stilling til Spørgsmaalet om Gyldigheden af en foreløbig Finanslov, det Spørgsmaal, der senere delte Vandene. Holck udtaler uden mindste Tvivl, at Udstedelsen af en foreløbig Finanslov i Kraft af Bestemmelsen i Grundlovens § 25 er utilstadelig. Dette begrundede han ikke med, at Finansloven skulde falde udenfor Udtrykket »Love« i § 25; thi Finansloven, der til Trods for at

68. Holck I. c. I S. 198-230.

69. Holck I. c. II S. 220, 246, 251.

70. Holck I S. 207, 229.

71. Holck I S. 208, 229.

den efter sin Natur er et Forvaltningsanliggende, skal komme i Stand ved Brug af Lovsformen, maa i og for sig omfattes af Ordet »Love«. Men dels mener Holck ikke, at de almindelige Betingelser efter § 25 vil kunne foreligge med Hensyn til Finansloven, dels er der i Grundlovens § 48 og § 49 foreskrevet saadanne særlige Regler for Finanslovens Istandbringelse, at en foreløbig Finanslov, udstedt efter § 25, ikke vilde kunne undgaa, hvad den efter § 25 skal undgaa: at stride mod Grundloven. En foreløbig Finanslov maa derfor i Følge Holck betragtes som aldeles ugyldig og maa kunne tilsidesættes af de almindelige Domstole. Holck nævner Sætningen fra Grundlovens § 49, at Skatterne ikke maa opkræves forinden Finansloven er *vedtagen*, et Udtryk, der »kun kan forstaas om Rigsdagens Samtykke til Finansloven og ikke om Kongens Udstedelse af denne som foreløbig Lov«. Det var paa dette Punkt, Matzen nogle Aar senere satte ind og paa bred Front udviklede en modstaaende Teori, se nedenfor S. 68 ff.

Holcks Udviklinger vedrørende Spørgsmaalet om Gyldigheden af en foreløbig Finanslov er aldeles principielle og tager ikke – som det ellers kunde være naturligt efter det historisk foreliggende – deres Udgangspunkt i Loven af 12. Maj 1853 (jfr. foran S. 28 ff). Holck benægter nemlig, at denne Lov var en Finanslov, idet han skarpt skelner mellem de midlertidige Bevillingslove, der uden egentlig Hjemmel havde udviklet sig allerede fra det konstitutionelle Livs Begyndelse,⁷² og den egentlige Finanslov som det aarlige Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Og naar man først har anerkendt, at den midlertidige Finansbemyndigelse kan gives ved sædvanlig Lov, vil dens Udstedelse, herunder ogsaa som foreløbig i Henhold til § 25, næppe kunne siges at stride mod Grundlovens §§ 48 og 49.⁷³

Holck ansaa i sine Udviklinger om den foreløbige Lovgivning og specielt Finanslovgivningen med Rette Grundloven af 1866 for at være bygget paa Princippet om den fri Overenskomst mellem Rigsdagens to Ting, og lidet kunde han ane, at der var lagt op til en Strid, som bragte den rolige danske Samfundsudvikling i overhængende Fare.

Til en Undersøgelse af den foreløbige Lovgivnings Stilling i disse Tiaar, til dens Forudsætninger og Tilblivelse, dens nærmere Karakter og Varighed, gaar vi nu over.

72. Se nærmere under Afsn. III S. 112 ff.

73. Holck s. a. II S. 126-27, jfr. I S. 216 øv. Om Sponnecks Udtalelse om den nævnte Sondring se foran S. 31 f. Sondringen kom ikke til at holde Stik i den senere Udvikling, se ndf. Afsn. VII. Matzen: Statsforf. III S. 60-61.

AFSNIT II.
DEN FORELØBIGE FINANSLOV
AF 12. APRIL 1877

1. KAMPEN OM »PARLAMENTARISMEN« REJSES.
DET FORENEDE VENSTRE 1870. VENSTRES FÆLLES-
UDTALELSER AF 30. JUNI 1870 M. FL.

Vi har i det foregaaende fulgt den foreløbige Lovgivning indtil Aaret 1877. I dette Aar bliver der paa en principiel politisk Baggrund Spørgsmaal om en foreløbig Lovgivning af vidtrækkende Art, nemlig den foreløbige Finanslov af 12. April 1877. Ved Undersøgelsen af Forudsætningerne for denne Lovgivning maa der gaas tilbage til Aaret 1870.

Da Det forenede Venstre dannedes i Sommeren 1870 i umiddelbar Forbindelse med Udnævnelsen af Ministeriet Holstein-Holsteinborg, blev dette Signalet til, at Kravet om »Parlamentarismen« rejstes, eller maaske rettere: Kravet om Parlamentarismen var Baggrunden for Dannelsen af det forenede Venstre.¹

Fire Aar er et ringe Tidsrum i Samfundsudviklingen og det politiske Liv, og Kravet om Parlamentarismen maa til en vis Grad ses paa Baggrund af Forfatningskampen i 1864-66. Det var Svaret paa den ubrydelige Haardnakkethed, hvormed man efter Krigen 1864 ved Forfatningsforholdenes Ordning havde set bort fra »Forbeholdet« ved Grundlovsindskrænkningen i August-September 1855, og tilmed havde holdt Rigs-

1. Se f. Eks. Art.: »Bør vi have en parlamentarisk Regering?« i Dansk Folketidende, udg. af S. Høgsbro, 17. Juni 1870, der slutter: »Efter vor Mening kan der ikke være Tvivl om, at vi bør have en sand parlamentarisk Regering«. Jfr. Art. »Englands parlamentariske Regering« smstds. 10. Juni 1870, der slutter: »Vi maa nu overlade til Læseren selv at dømme om en saadan parlamentarisk Styrelse ikke kunde være ønskelig hos os, hvor Tilstanden endnu i alt for meget ligner den, der fandt Sted i England i Tiden fra 1783-1832; vi har Formerne, men vi mangler det Liv, der skulde udfylde dem. Naar det skal ske, beror ogsaa hos os paa Folket selv, paa Vælgerne. De Hindringer, det ny Landsting kan og vil lægge i Vejen maa kunne overvindes, naar de alvorlig vil det«.

dagen mest muligt udenfor Forfatningssagen. Det var som bekendt Rigsraadet og ikke Rigsdagen, der fik forelagt Forslaget til den kommende Forfatning og derved Hovedindflydelsen derpaa. Det er et Indtryk af en Blanding af Bitterhed og Fortvivlelse man faar, naar man ser paa Rigsdagens forskellige forgæves Forsøg paa støttet af Rigsraadets Folketing at tiltvinge sig Adgang, i Realiteten, til Ordningen af Forfatningsforholdene.² Dette lykkedes som bekendt ikke.

Paa Baggrund af hele denne kun 4-5 Aar gamle Kamp med negativt Udfald er Rejsningen af det parlamentariske Krav, i al Fald med den Umiddelbarhed og Voldsomhed, hvormed det skete, et Vidnesbyrd ikke blot om politisk Frejdighed og Kraft, men ogsaa om en vis politisk Naivitet. Thi Modstand *maatte* jo komme, og det kunde forudses, at *skulde* det komme til en virkelig Styrkeprøve, kunde de Magter, der var de stærkeste fire Aar forinden, næppe overvindes. Og om nogen Overvindelse bliver der da heller ikke Tale. De tredive Aar fra 1870 til 1901 er et saa langt Tidsrum, at disse Aar ikke kan ses under een Synsvinkel: Sejr-Nederlag. Venstre, der sluttelig »vinder« 1901, er utvivlsomt »besejret« i Aarene omkring 1890 for saa vidt angaar politiske og juridiske Virkemidler. Man kan ogsaa udtrykke det saaledes: Parlamentarismens »Gennemførelse« i 1901 er noget ganske andet end dens Sejr i 1873 eller et af de nærmeste Aar vilde have været.

Venstres parlamentariske Krav forstaas derfor i Virkeligheden bedst, naar man paa Baggrund af de politiske Kræfters Konstellation fire Aar i Forvejen betragter Dannelsen af det forenede Venstre som ikke blot en offensiv, men maaske først og fremmest en *defensiv* Alliance mellem de tre Venstrefraktioner. Ministeriet Holstein af 28. Maj 1870 betød Alliancen mellem det nationalliberale Parti og den Fraktion, Godsejerne, som faa Aar i Forvejen i »Oktoberforeningen« havde været paa Linje med Dele af Venstre (de »store og de smaa Bønder«). Overfor denne Alliance føltes Nødvendigheden af Venstrefraktionernes Sammenslutning.³

Men set saaledes bliver »Det forenede Venstre« og Rejsningen af det parlamentariske Krav nærmest at betragte som en, som nødvendig følt,

2. Se f. Eks. Rigsdagstid. Folket. 1864-65, Sp. 1925 ff., 2377 ff. og 1865-66 Sp. 870 ff., 1285 ff., 1534 ff., særlig Tschernings Udtalelser; Landstingsforh. 1864-65, Sp. 877 ff., Balthazar Christensen. En Oversigt over Forhandlingerne, dog uden Kildeangivelse, er givet af I. A. Bach: Rids af Grundlovsforhandlingerne 1864-66, 1907. Om Rigsdagens forgæves Forsøg, se S. 44, 71 og 78.

3. Jfr. Dansk Folketid. 12. Sept. 1873 i den redaktionelle Artikel (Sofus Høgsbro). »Hvad kæmpes der om?«: Efter Dannelsen af Ministeriet Holstein »maatte det straks være klart . . . at den almindelige Befolkings Talsmænd vilde være nødt til

principiel Modstandspolitik, eller anderledes udtrykt: som en bestemt Form for Idealitetspolitik. Thi Opportunitetspolitik var det ikke. Venstre havde utvivlsomt »staaet sig bedre« ved en anden og mere »praktisk« Form for Politik end den, der blev valgt. Det er næppe urigtigt, hvad Kl. Berntsen udtalte, da den lange Kamp var ved at ebbe ud, nemlig i 1897: »Havde Venstre paa Rigsdagen i 70'erne koncentreret sin Kamp om nyttige Samfundsreformer og ladet Spørgsmaalet om Parlamentarismen staa hen . . . da havde . . . Venstres Mænd sikkert staaet som Kongens Raadgivere inden Udgangen af 70erne«. ⁴

Det, der blev Resultatet i 1870, var imidlertid det, at Kravet om »Parlamentarismen« førtes frem med overordentlig Voldsomhed overfor Ministeriet Holstein og i de næstfølgende Aar søgtes fremmet ved et stærkt Opbud af politiske Midler, der i Efteraaret 1873 endog førte til Budgetnægtelse.

Hvad indeholdt Kravet om parlamentarisk Styrelse?

Uden her at komme ind paa en almindelig Undersøgelse af Parlamentarismen, der falder udenfor vort Omraade, kan dog saa meget siges, at Kravet om Indførelse af Parlamentarismen – der er en Underart af, eller en videre Udvikling af det almindelige konstitutionelle Statsstyre med Ministeransvar – til enhver Tid maa indeholde et Krav om, at Landets Regering paa ethvert givet Tidspunkt maa være et Udtryk for Folketilbedelsen, konstateret gennem Valgene til Folkerepresentationen. Parlamentarismen, siger saaledes K. J. Ståhlberg, . . . »innebär, att statschefens ansvariga rådgivare skola åtnjuta folkrepresentationens förtroende. Med angivande även av de nödvändiga följderna av grundsatsen kan parlamentarismen säges föreligga, ifall statslivets utveckling i ett land skapat en bindande rättsregel, vare sig införd i skriven lag eller därförutan gällande, att statschefens beslutanderätt kan utövas endast under medverkan av en regering, sammansatt av ansvariga ministrar, som folkrepresentationens eller den folkvalda kammarens flertal godkänner; att statschefen därför er pliktig att söka sina rådgivare bland män, som kunna antagas åtnjuta dette flertals förtroende; samt att ministrarna äro pliktiga att avgå, om det visar sig, att ett sådant förtroende icke förefinnes.

at slutte sig tæt sammen, om de skulde formaa at modstaa de to nu forenede, hidtil adskilte, ja en Tid lang hinanden bekjæmpende Partier, Godsbesiddelsens og Universitets-Dannelsens eller Intelligentsens«. Jfr. ogsaa Thaulow: Estrup, 1940, S. 85.

4. Kl. Berntsen i et politisk Tilbageblik i »Fyens Tidende«s Jubilæumsnummer 1897, anf. Erik Henriksen: Mændene fra Forfatningskampen I S. 328.

Grundsatsens praktiska betydelse framträder tydligast i sidstnämnde fordran, i skyldighet att avgå för en ministär eller en minister, som icke mera åtnjutar folkrepresentationens förtroende».⁵

Hvad det forenede Venstre i Halvfjerdsernes Begyndelse forstod ved Parlamentarismen som et Krav for dansk Statsstyre, maa særlig læses ud af de forskellige »Fælles-Udtalelser«, der i disse Aar fremkom fra det forenede Venstre. I Udtalelsen »Til vore Vælgere« af 30. Juni 1870 – samtidig med Partiets Stiftelse – hedder det saaledes:

»Hvad man i constitutionelle Stater forstaaer ved »Folkets Selvstyrelse«, er hos os endnu kun et Begreb, og der vil Tid til for at naa videre . . . *Folkets Selvstyrelse* under Anerkjendelse af den constitutionelle Konges grundlovmæssige Særrettigheder, er Grundtanken i Grundloven af 5. Juni 1849 . . . Ved Grundlovsforandringen 1866 har Landsthinget faaet en anden Sammensætning, hvorefter det lettere end tidligere vil komme i Uoverensstemmelse med Folkethingets Flertal. Medens vi alt have følt Følgerne deraf og ere beredte paa ogsaa i Fremtiden at komme til at føle dem, maa vi samtidig udtale, at dette ikke bør være nogen Hindring for at naa til folkelig Selvstyrelse. Nu som før er det *Folkethinget*, der har det constitutionelle Livs Løftestang; . . . Folkethinget har nemlig ubeskaaren bevaret sin *Hovedindflydelse* paa den for Regjeringens Førelse aldeles nødvendige Lov, Finantsloven, med tilhørende Bevillingslove. Denne grundlovmæssige Forret giver Folkethinget Magt til at umuliggjøre enhver Regjeringens Bestaaen, som vil modsætte sig dets Bestræbelser, og saaledes efterhaanden at indføre som Regel, at Regjeringen til enhver Tid repræsenterer de Anskuelser, som deles af Folkethingets Flertal, hvilket med andre Ord er Gjennemførelsen af den parlamentariske Regjeringsform . . .«

Dette er gentaget i den fyldige Udtalelse »Til vore politiske Meningsfæller« af 23. Marts 1872, som sædvanlig benævnes Venstres »Program«, og som gik forud for Venstres egentlige politiske Gennembrud ved Valget d. 20. Sept. 1872. I den Udtalelse til Vælgere, som Venstres Bestyrelse udsendte den 6. April 1873, hedder det derhos: »Det er denne Stats-

5. K. J. Ståhlberg: Parlamentarismen i Finlands Statsförfattning, 1927, S. 8. Om Parlamentarismen jfr. iøvrigt f. Eks. R. Redslob: Der Parlamentarismus in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, 1918; E. V. Zencker: Der Parl., sein Wesen u. seine Entwicklung, 1914; G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 1922, S. 703 ff.; Duguit: Traité de Droit constitutionnel, Bd. II 1923, S. 639 ff.; Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret I 1944 S. 143 ff., 300 ff., 365 ff., Berlin: Statsforfr. I 1937, S. 293 f., jfr. II S. 488. Om det videre historiske Grundlag jfr. f. Eks. H. Maier: Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie, 1914.

forms (o: det konstitutionelle Monarki) Eiendommelighed, at den skal bringe Folkets Villie til Udførelse med Bevarelse af Kongens Uansvarlighed og Regjeringsmagts Styrke. Dette sker ved en i al konstitutionel Forfatnings Natur dybt grundet Vexelvirkning mellem Regjeringen og en af Folkets Valg fremgaaet Forsamling. Naar Forfatningen – saaledes som hos os – tillige har en anden konstitutionel Forsamling (Landsthinget), giver den i Almindelighed denne en betydningsfuld Opgave i Lovgivningsarbejdet, men den giver den aldrig en i Henseende til Angivelsen af Forfatningslivets Retning ligeberettiget Stilling med det folkevalgte Kammer. Folkethingets særegne Stilling i denne Henseende fremgaar af vor Grundlovs Bestemmelse om dette Things Fortrinsret med Hensyn til Finantslovens Behandling og dets Myndighed til at sætte Ministre under Tiltale; den indlyser endvidere af selve Sagens Natur, da under en modsat Antagelse Grundloven vilde blive det forenede Bureaukratis og Aristokratis Skalkeskjul i Stedet for Folkefrihedens Borg, og den bestyrkes desuden ved, hvad der er vedtaget i andre Lande, hvis Forfatninger ligne vor.«

Hvad der statsretligt er det ejendommelige ved disse politiske Udtalelser, er dels det, at Partiet Venstre her søger at fastslaa, *at* det ligger i selve det konstitutionelle Monarkis Væsen at være – eller dog udvikle sig til at være – behersket af den parlamentariske Styreform, samt *at* der i vor positive Lovgivning – Grundloven af 28. Juli 1866 – fandtes en Støtte for det parlamentariske Krav, saaledes at det var direkte lovstridigt at gaa imod. Og endelig *at* Kravet endog med Støtte i den positive Lovgivning, særlig Grundlovens §§ 48 og 49, kunde formes som et Krav om *Folketings*parlamentarisme, et Krav om, at der ved Regeringsdannelsen maatte tages specielt Hensyn til de flertalsmæssigt herskende Meninger i det udelukkende folkevalgte Kammer, og ikke blot til et Flertal indenfor den samlede Rigsdag. En væsentlig Svaghed ved dette sidste Argument – der skulde være mere juridisk, medens det første er mere politisk – var dog, at de positive Holdepunkter i Loven for det folkevalgte Tings Fortrinsstilling indskrænkede sig dertil, at Grundloven i sin § 48 havde dekretet, at »Forslag til Finansloven og Tillægsbevillingsloven behandles først i Folketinget«, – medens der var adskilligt i Loven, som iøvrigt tydede paa en principiel Ligestilling mellem de to Ting.⁶ Hertil kom, at Grundloven i sin § 13 positivt fastslog Kongens Ret til selv at udnævne og afskedige sine Ministre.

6. Jfr. ogsaa Thaulow: Estrup, 1940, S. 87 ff.; jfr. iøvrigt nedenf. Afsn. VI.

Den i Venstres Udtalelser fremsatte konstitutionelle Opfattelse førte nu imidlertid rask frem imod en Konflikt. De kendte Gnidninger mellem Ministeriet Holstein og Folketingets Flertal tilspidsede sig efter Nytaar 1873 derhen, at det kunde forventes, at Venstre vilde forsøge det yderste politisk-parlamentariske Middel, som hedder Budgetnægtelsen.

2. FINANSLOVNÆGTELSEN I 1873.

Finanslovnægtelsen af 17. Okt. 1873 – den Beslutning, hvormed Folketinget nægtede Regeringens Forslag til Finanslov for 1874-75 Overgang til 2. Behandling – er en enestaaende Begivenhed i dansk Forfatningsliv. Ikke, at det er den eneste Finanslovnægtelse, vi har haft; thi det er det ikke. Den 16. Okt. 1885 skete noget i det ydre tilsvarende: Finanslovforslaget for 1886-87 nægtedes Overgang til 2. Behandling. Og den 21. Marts 1929 fandt der ligeledes en Finanslovnægtelse Sted: Finanslovforslaget for 1929-30 forkastedes ved 3. Behandling.⁷

Afstemningen Oktober 1885 var et spontant Udslag af Folketingsflertallets Harme over den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 og de derefter i Sommeren 1885 følgende foreløbige Lovgivningsforanstaltninger fra Regeringens Side (»Riffelloven« af 5. Maj 1885),⁸ og Finanslovnægtelsen var her kun tænkt som Protest: ingen forventede Ministeriet Estrups Afgang som en Følge heraf, heller ikke noget Regeringssvar i Form af en Opløsning af Tinget var forventet eller paafulgte. Afstemningen den 21. Marts 1929, der efter de foreliggende Oplysninger nærmest synes at skyldes Indflydelser af ret uovervejende Art, medførte derimod – konstitutionelt korrekt, men næppe strengt nødvendigt, og næppe politisk klogt – øjeblikkeligt Folketingets Opløsning og derpaa Regeringens Nederlag ved det efterfølgende Nyvalg af Tinget og Ministeriets umiddelbare Afgang derefter: d. v. s. et Ministerium væltede faktisk ved det revolutionære Middel, som en Budgetnægtelse er.⁹

Enestaaende er Budgetnægtelsen i 1873 ved den lange og omhyggelige

7. Berlin: Statsforf. II, I 1933 S. 101 Note 26 nævner kun Finanslovnægtelserne 1873 og 1929, men formentlig med Urette: Afstemningen 16. Okt. 1885 (F. F. 1885-86 Sp. 185) var lige saa fuldt en Finanslovnægtelse, teknisk set. Matzen: Statsf. II 1908, S. 178 har Aarstallet 1886, men dette er formentlig en Trykfejl for 1885, da den givne Henviisning drejer sig om 1885.

8. Jfr. nærmere nedenf. S. 143 ff.

9. Jfr. Rigsdagsarb. 1928-29, S. 42 f., F. F. 1928-29, Sp. 5461 ff.

Forberedelse, der gaar forud, ved det første – forgæves – Forsøg, der bliver foretaget, ved den »Undsigelse« af Regeringen, der derpaa finder Sted paa højtidelig Maade, og endelig ved den fuldkomne Fiasko, der er Resultatet af Aktionens, der i sin Følge – Opløsningsvalget 14. Nov. 1873 – kommer til at ramme Oppositionen, idet denne ved Valget lider Tilbagegang, selv om Flertallet bibeholdes.

Det ydre Forløb af Finanslovnægtelsen i 1873 udspandt sig, som det vil være bekendt, paa følgende Maade.

Folketingets første »Aktion« overfor Ministeriet Holstein, da Situationen hen paa Foraaret 1873 tilspidsedes, fik Form af en Adresse til Kongen. I denne, Adressen af 31. Marts 1873,¹⁰ udtaltes det, at »Opfyldelsen af det konstitutionelle Monarkis nødvendige Krav, at Regeringen er i Overensstemmelse med det af den almindelige Valgret udgaaede Ting, og at dens Forberedelse og Ledelse af Lovgivningsværket følgelig sker med det Formaal for Øje, som Folket ved Valgene af sine Repræsentanter har tilkendegivet som sine, er af afgørende Betydning for Samfundets indre Udvikling, som kun under denne Forudsætning kan blive rolig fremadskridende og heldbringende«. Forhaabningerne om, at Ministeriet Holstein i Samklang med Folkets Repræsentation skulde kunne udføre et konstitutionelt Ministeriums Hverv var imidlertid bristet.

I Landstingets Modadresse af 4. April 1873¹¹ hed det, at det maatte anses som en Betingelse for Samfundets rolige fremadskridende Udvikling, at det ene Ting ikke gør Krav paa, at Regeringen udelukkende skal søge sin Støtte hos dets Flertal. Det vilde være »imod Grundlovens Ord og Mening«, naar et enkelt Tings Flertal vilde tilegne sig den afgørende Indflydelse paa Ministeriets Sammensætning. Landstinget tog ikke i Betænkning at udtale, at »det danske Folk i lige Grad ærer de Kongen ved Grundloven tillagte Rettigheder, ikke mindre Kongens Ret til selv at vælge sine Ministre end de øvrige kongelige Rettigheder.«

Kongens Svar af 4. April 1873¹² gik ud paa, at Folketingets Adresse var »udgaaet af en Miskendelse af den ved Grundloven givne forfatningsmæssige Ordning, med hvilken det staar i bestemt Strid, at det i Adressen *kun* fremhæves som en nødvendig Betingelse for en frugtbar Samvirken

10. F. F. 1872-73 Sp. 3691-92, 3698 ff., jfr. Till. A, Sp. 3105-08, »Almuevennen«, udg. af I. A. Hansen, 1873, S. 209-12; Kriegers Dagbøger V, 290, om, at Adressen indeholder »en arrogant Paastand om, at »Folketinget er Folkets Repræsentation, der skal beherske Ministeriet««.

11. Till. A. Sp. 3109-12.

12. Jfr. F. F. 1872-73, Sp. 3885 f.

imellem Repræsentanterne og Regeringen, at denne er i Overensstemmelse med *Folketinget*«. Venstres parlamentariske Krav var saaledes afvist og Kongens Ret til frit at udnævne sine Ministre var understreget.

Det var dette Synspunkt, der af de skiftende Regeringer nu og stadig siden blev holdt op imod den parlamentariske Fordring, det var dette Synspunkt, der endog blev drevet ud i en Art logisk Modsigelse, en Anti-Parlamentarisme, der endog vilde hævde, at Kongen, for at hvert Skin af Tvang kunde undgaas, var udelukket fra at vælge sine Ministre af Folketingsflertallet, en Opfattelse, der saaledes irrationelt satte *sine* Skranker for Kongens »frie« Ret i Henhold til Grundlovens § 13 til at udnævne til Ministre de Personer, der dertil fandtes skikkede.¹³

Situationen førtes nu mod sin Klimaks. Venstres Ledelse, der den 6. April efter Modtagelsen af Kongens Svar paa Adressen udsendte den forannævnte Udtalelse til Vælgerne,¹⁴ besluttede at stemme imod Finansloven ved 2. Behandling, men kunde ikke holde sammen herom. Ved Afstemningen den 3. Maj 1873 (Kl. 2 om Morgen) vedtoges Finansloven for 1873-74 med 61 Stemmer mod 39.¹⁵ Et Antal Venstre, særlig indenfor de jyske Folketingsmedlemmer, havde stemt for Loven. Dette blev dog kun Galgenfrist for Ministeriet, der kun skulde have en Frist. Den almindelige Stemning indenfor Venstre, der den 21. Maj 1873 udsendte et

13. Ligesom denne Modsigelse erkendtes allerede under Striden af moderate Højremænd, saaledes er den ogsaa indrømmet fra konservativ Side i nyere Tid, se saaledes om Dannelsen af Ministeriet Holstein Værket Konservatismens Historie I, 1936, S. 254: »Saafremt Kongemagten nu udpegede et Ministerium, der støttede sig til dette Flertal, kunde »ikke længere Fiktionen om dens Frihed i Valget af Ministre fastholdes, selvom man valgte Carlsen eller Zytphen-Adeler til Konsejlspræsident«. Et saadant Kabinet vilde være ensbetydende med en Knæsættelse af Folketingsparlamentarismen.

Ræsonnementet er naturligvis ikke holdbart. Kongens Valgfrihed maatte selvsagt indebære, at han ikke var hindret i at vælge et Ministerium, der paa Forhaand havde Folketingets Tillid. Noget andet er, at det i en Situation, hvor Folketingsparlamentarismen for første Gang for Alvor tonede frem, kunde være taktisk rigtigt ikke at give det Udseende af, at man fra Kongens Side umiddelbart bøjede sig for Kravet«.

14. Se foran S. 62, jfr. Kriegers Dagbøger V S. 292, 7. April 1873: »Det forenede Venstres Manifest viser, at man endnu ikke ved, hvorledes man vil stille sig til Finanslovsforslaget«.

15. Folketingst. Sp. 4808, jfr. »Dansk Folketid.« 9. Maj 1873: »alle, som ikke hørte til det forenede Venstre, sluttede sig sammen mod det undtagen de 5 af det jyske Folkeforenings Parti, og Venstre selv blev forladt af omtrent de $\frac{2}{5}$ af sine Medlemmer. Det var et stort Nederlag for det, og alt, hvad det hidtil har vundet, kan synes tabt«.

nyt Manifest med Henvisning til Udtalelse af 6. April, gik ud paa at gennemføre Budgetnægtelsen om Efteraaret, saafremt Ministeriet endnu sad, naar Rigsdagen atter mødtes i Oktober Maaned.¹⁶ Da dette var Tilfældet, indbragte 53 Venstremænd under 9. Okt. til Folketingets Formand et Forslag til en Beslutning, der reelt gik ud paa, at de agtede at stemme imod Finanslovsforslagets Overgang til 2. Behandling.¹⁷ Og denne Gang gennemførtes Aktionen. Den 13. Oktober blev Beslutningen vedtaget, og den 17. Oktober 1873 faldt Finansloven. Dette Skridt var af Konsejlspræsidenten bebudet at ville blive besvaret med Folketingets Opløsning og Udskrivning af nye Valg. Disse fandt Sted den 14. November og kostede Oppositionen 2 Mandater. Hvor betænkelig man var ved Situationen, viser den kendte Ytring af I. A. Hansen under Valgkampagnen, at »Eksperimentet ikke vilde blive gentaget«. Men han føjede til, at Budgetnægtelsen iøvrigt maatte anses for et lovligt konstitutionelt Skridt.¹⁸ Det blev herefter andre Midler end Finanslovnægtelse, der benyttedes fra Oppositionens Side, det blev de Veje, der karakteriseredes ved Stridigheder om Finanslovens »konstitutionelle Punkter«, ved »barberede Puder« osv.

Medens Venstres parlamentariske Stormløb mod Ministeriet Holstein fandt Sted, var der, som man kunde vente, fra Modstandernes Side gjort modsatte statsretlige Anskuelser gældende. Der skal her særlig dvæles ved A. F. Kriegers Udtalelser under Debatten i Rigsdagen (a) og ved Henning Matzens Skrift: Grundloven og Folkets Selvstyrelse, 1873 (b).

a. Allerede under Debatten om Foraaret havde Finansminister Krieger advaret Oppositionen mod at gaa Budgetnægtelsens Vej. Han udtalte saaledes umiddelbart før Afgørelsen, Finanslovens Vedtagelse den 2. Maj 1873, efter en historisk Udvikling vedrørende Parlamentarismen: »Tro De, mine Herrer, at Dannelsen af en parlamentarisk Regering, bygget paa Folketingets Flertal, er en saa simpel og let Sag, er et saa berettiget Krav, at dets Fyldestgørelse kan fremtvinges ved Finanslovens Forkastelse, saa forkast Finansloven! Efter min Overbevisning er en saadan Tro en uhyre Skuffelse. Finanslovens Forkastelse har, om den end i rent formel For-

16. Udtal. 21. Maj 1873: »Dersom Rigsdagen til Efteraaret ikke møder en Regering, ved hvis Sammensætning der er taget Hensyn til Folkets berettigede Krav, anser vi os forpligtede til - - - ikke at vige tilbage selv for Anvendelsen af de kraftigste Vaaben, som Grundloven tillader os at benytte for at hævde Folkets Ret«.

17. Se F. F. 1873, 1. Afdel. Sp. 35-36, jfr. 47-83, 351. Jfr. ogsaa Thrige: Danmarks Historie i vort Aarh. 1889, S. 440-41.

18. Anf. hos A. Thorsøe: Grundrids af den danske Rigsdags Historie fra 1866 til 1915, 1919 S. 32.

stand har Hjemmel i Grundloven, ikke Hjemmel i Realiteten under de Forhold, som her ligge for. Det er et tveægget Sværd, det er et hensynslöst og farligt Vaaben, som det er min Tro vil saare den, der bruger det.«¹⁹

Om Efteraaret følte Krieger sig kaldet til en endnu kraftigere Optræden. Han meddeler kort i sine Dagbøger under 17. Oktober 1873: »Idag maatte jeg frem.«²⁰ Han holdt da en stor Tale, hvori han opponerer imod, at Venstre sammenblander det parlamentariske Styre og det, Venstre kaldte »folkelig Selvstyrelse«. Det parlamentariske Styre er alt andet end demokratisk, i England, Parlamentarismens Moderland, endog tværtimod en aristokratisk Koncentrering af Magtfulden paa enkelte Mænd under *een* Mands Ledelse paa vis Tid. I Danmark kan Magtens Tyngdepunkt ikke ligge i Folketinget, da Loven kun udgaar af en fri Overensstemmelse mellem Regeringen og Repræsentationen. Og spørges han nu, hvor Magtens Tyngdepunkt da er, da vil han svare: »Det *retlige* Tyngdepunkt, det *retlige* Centrum er: Rigsretten. Det *moralske* Centrum er: det konstitutionelle Kongedømme.« Den gennemgribende Forandring fra Enevælden er den, at i Stedet for den uansvarlige Konges Styrelse er der traadt en ansvarlig Regering. Grundloven vil, at Kongen styrer med Ministre, som han frit vælger, og mod disse Ministre kan Ansvar gøres gældende for Rigsretten. Krieger tilføjer: »Loven grundlagt gennem Overenskomst mellem Kongens Regering og de ved Grundloven indstiftede repræsentative Forsamlinger, Lovens Herredømme, hævdet ved Ministrenes Ansvarlighed for Rigsretten, en selvstændig Regering, en fritvalgt Repræsentation, selvstændige Domstole, det er Grundlovens Kerne.« Som Grundloven er tilblevet ved fri Forhandling, »er Grundprincippet i Grundloven Overenskomst efter fri Forhandling, men sandelig ikke Nægtelse af Finansloven efter forudgaaet Beslutning udenfor Tinget.« Nej, tag Reb i Sejlene, »tro ikke, at de Spirer, som denne eller hin under andre Forhold kan have fundet i Grundloven til en mere parlamentarisk Styrelse end den, som for Tiden finder Sted, kan trives ved Deres Røgt.«²¹

b. Kriegers betydningsfulde principielle Udtalelser, der ikke gik ud over det blot konstitutionelle Kongedømmes snævrere Begreb, prellede denne Gang af, og det var let nok for F. Bojsen senere at henvise til, at Venstres Forbillede ikke var Forholdene i England, men at Kravet om Selvstyrelse i Danmark væsentlig bundede i danske Forhold. Større prak-

19. Folket. 1872-73, Sp. 4696 f.

20. Dagbøger V, S. 326.

21. F. F. 1873-74, Sp. 280, 287. Jfr. Troels G. Jørgensen: A. F. Krieger som Jurist, 1923, S. 83 f.

tisk Betydning fik de Indlæg i Diskussionen, der fremkom fra den unge juridiske Professor Henning Matzen.

Matzen, der var født 1840 i Angel og som tidligt havde vundet Anerkendelse ved Studier over Panterettens Udvikling,²² skrev i »Dagbladet« for den 15., 16., 17. og 19. Maj 1873 en Række Artikler, der senere i noget udvidet Form fremkom som Skriftet »Grundloven og Folkets Selvstyrelse«, 1873. En senere Række Artikler i »Dagbladet« den 29., 30. og 31. December 1873, hvori han svarede paa forskellige Angreb og uddybede sine Anskuelser, samledes til det lille Skrift »Til Gjensvar« 1874. Hovedtankegangen i disse Skrifter af Matzen er følgende.

Det var Venstres Paastand i Opraabet af 6. April 1873, – at Ministeriet Holstein bestred »Grundlovens ledende Tanke« d. v. s. Parlamentarismen, – der kaldte Matzen frem. Thi det var jo ikke sandt, at det var Grundlovens ledende Princip. Grundloven af 1866 er, siger Matzen, Udtryk for det indskrænket monarkiske Princip, der sprogligt betyder indskrænket Enevælde. Vi har efter Grundloven et konstitutionelt Monarki, hvor Kongen regerer med ansvarlige Ministre, men vi har intet »folkeligt Selvstyre«, som f. Eks. i Belgien, hvis Grundlov (Artikel 25) udtrykkeligt udtaler, at al Magt udgaar fra Folket.²³ Efter en fyldig Omtale af den engelske Parlamentarismes Historie og Indhold, hvorfra der nok kan hentes værdifulde Paralleler, saaledes Georg III's Kamp for at hindre en af Lovgivningsmagts Faktorer i at tilintetgøre en af de to andre, fremhæves Kongens frie Ret efter Grundlovens § 13 til Udnævnelse og Afskedigelse af sine Ministre, og det betones, at Kongen som den udøvende Magts Indehaver ikke er nødt til at lade sig de til Statshusholdningens Førelse fornødne Midler bevilge af Repræsentationen, og specielt af Folketinget. I den Forstand er det en Misforstaaelse at mene, at der her i Landet tilkommer Folkerepræsentationen en egentlig Bevillingsmyndighed eller Skattebevillingsmyndighed. Der er kun Tale om en Deltagelse i Tilvejebringelsen af det for Forfatningens og Statens Bestaaen aldeles nødvendige Budget for Statshusholdningen. »En Nægtelse af at ville vedtage Finansloven er derfor i Virkeligheden – – et »revolutionært« Mittel, et Forsøg paa at gøre Revolution med Benyttelse af lovlige Former.«²⁴

22. Dr. jur. blev Matzen ved Universitetsjubilæet 1879, se Vita i Levnedbeskrivelser af de promoverede Doktorer, 1879, S. 143 f.

23. Matzen: Grundloven og Folkets Selvstyrelse S. 2 ff., jfr. »Til Gjensvar«, S. 40: »Har Grundloven *sagt*: indskrænket-monarkisk, og *ment*: uindskrænket-folke-tinglig?«

24. Matzen: Grundloven og Folkets Selvstyrelse S. 54, jfr. S. 39, 43, 51 f; Til Gjensvar S. 17.

Budgettet kommer her i Landet i Stand gennem en *Lov*, Finansloven, en *Lov*, som da den gives for bestemt Periode, er aldeles nødvendig for Statens Bestaaen, nødvendig for ikke at glide ud i Anarkiet. Det er saaledes Lovgivningsmagten – Rigsdagens to Afdelinger og Kongen – der tilvejebringer denne *Lov*; og skulde Lovens Tilvejebringelse glippe f. Eks. derved, at en af de tre Lovgivningsfaktorer nægter sin Medvirken, da kan Grundlovens § 25 med fuld Ret benyttes til Tilvejebringelse af Finansloven. Finansloven er henlagt under den almindelige Lovgivningsmagt, altsaa ogsaa, naar Betingelserne herfor maatte foreligge, under den foreløbige Lovgivningsmyndighed. Derfor har Holck, der forøvrigt med Urette her skelner mellem Finanslove og midlertidige Bevillingslove, Uret, naar han hævder, at det vilde være retsstridigt at udstede en foreløbig Finanslov. Grundlovmæssigheden af foreløbige Bevillingslove i deres Helhed er netop »forunderlig klar«. ²⁵ Vil Folketinget med Hensyn til Ministerium søge at tvinge Kongen ved Finanslovnægtelse, da maa det netop hævdes, at han i Grundlovens § 25 har et Retsmiddel til Værn for den fri Udøvelse af § 13, »og det vil da visselig ikke være stridende mod Grundlovens Aand saa lidt som mod dens Ord, om man i paakommende Tilfælde ikke lader den uprøvet«. Kronen vilde netop være værgeløs, hvis ikke Bestemmelsen i § 25 fandtes. ²⁶

Og vil nu nogen sige: Jamen, der staar jo i Grundlovens § 49, at »forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ej opkræves. Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finansloven eller i en Tillægsbevillingslov« – da svarer Matzen med en Skarpsindighed, der undertiden grænser til det subtile, at dette ikke er til Hinder for Gennemførelsen af hans Teori. Thi hvorfor skal »vedtagen« nødvendigvis betyde »vedtagen af Rigsdagen«, det kan jo udmærket betyde »vedtagen af den lovgivende Myndighed«. Men dette er i § 25-Tilfælde Kongen alene, og altsaa naar det er Tale om Finansloven »den finanslovgivende Myndighed«, udøvet af Kongen alene i Henhold til § 25. Matzen viser historisk, hvorledes Udtrykket »vedtaget« i vort Lovsprog oftere er brugt om en enkelt Faktor, saaledes allerede i selve Junigrundloven, der i sin Indledning tilkender sig som »vedtaget« af Kong Frederik VII. Vedtagen betyder altsaa »vedtagen af den lovgivende (finanslovgivende) Myndighed. Den Opdagelse er saa simpel, naar den først er gjort, at selv ærede Modstandere kunne gøre den efter«. Til en Modstander, der uheldigvis havde resumeret sin egen Opfattelse saaledes: »Det staar altsaa fast, at Regeringen

25. Matzen: Grundloven S. 57, jfr. S. 55. Til Gjensvar S. 16, 23.

26. Til Gjensvar S. 41.

ikke kan udskrive Skatter, forinden Finansloven er vedtagen af Lovgivningsmagten«, svarer Matzen vittigt: »Ja, det er netop mine Ord, og forsaavidt er vi fuldkommen enige. Kun burde Hr. Redaktøren saa ikke glemme den meget væsentlige Omstændighed, at vi ikke blot have en endelig Lovgivningsmagt i Følge Grundlovens § 2, men ogsaa en foreløbig Lovgivningsmagt i Følge Grundlovens § 25.«

Staar vi pr. 1. April uden en Bevillingslov, enten fordi der ligefrem har fundet Budgetnægtelse Sted, eller fordi Tingene maatte have vedtaget Finansloven i forskellig Skikkelse, er det herefter paa Grund af dennes statslige Nødvendighed ikke blot en Ret, men en Pligt for Kongen at anvende sin Bemyndigelse i Grundlovens § 25 til, efter at Rigsdagen er hjemsendt og saaledes er »ikke samlet«, jfr. § 25, at skaffe en Finanslov til Veje, – at Staten ikke skal gaa Anarki og Opløsning i Møde.²⁷ –

Det er interessant at se, at Matzens med ungdommelig Begejstring fremførte Teori i disse Artikler og Skrifter ret omgaaende blev imødegaaet af en af Veteranerne fra Junigrundlovens Tilblivelse, nemlig A. F. Tscherning. Denne skrev i Tiden 26. Juli - 17. Sept. 1873 i »Nørrejysk Tidende« en Række Artikler: »Grundloven og Parlamentarismen – Grundloven og Folkets Selvstyrelse« – noget af det sidste; han skrev inden sin Død i 1874.

Han betonede her med Henvisning til § 25's Tilblivelseshistorie, at Bestemmelsen i § 25 var blevet til »for at begrænse, ikke for at udvide Kongemagten«. § 25, der var en betinget Opretholdelse af en forbigaaende Enevælde, maatte bruges med største Varsomhed, og Matzens Opfattelse maatte bl. a. hidrøre fra, at han »lægger for ringe Vægt paa Betingelsen »særdeles paatrængende Tilfælde« og overser, at »Tilfælde« ikke kan skabes ved Overlæg. Baggrunden for Opfattelsen var igen Matzens urigtige Opfattelse af Grundlovens § 13: Matzen læste Ordene »Kongen udnævner og afskediger sine Ministre«, som var der tilføjet: »uden andet Hensyn end sit eget Fordogtbefindende«.

Om Udstedelse af foreløbige Finanslove udtaler Tscherning, at Grundloven netop havde gjort Finansloven til en Bevillingslov i egentlig Forstand, den Lov, hvorigennem Midlerne gives til de andre Loves Gennemførelse, »en Kasselaags-Lov, en Kassefyldnings- og Kassetømmelseslov. Kassen er stillet i Kongens Værge; men Midlerne til dens Fyldning an-

27. Grundloven og Folkets Selvstyrelse S. 57 f; til Gjensvar S. 27 f., 43, 45 ff, 53 ff, 58 f; S. 23: »I Henhold til alt det anførte slaar jeg det da fast som den videnskabelige Fortolknings utvivlsomme Udbytte, at foreløbige Finanslove ikke overhovedet kunne anses som grundlovsstridige.«

vises af Repræsentationen, der ogsaa giver Berettigelse til og Reglerne for dens Tømning. Udgiftens Mulighed betinges af Indtægtsens Tilstedeværelse. Men Adgangen til Indkomsten er ensidig givet ved Finanslovens Vedtagelse i Rigsdagen«. Dersom der spørges, om da aldrig en foreløbig Finanslov »eller rettere en foreløbig Udgiftslov«, kan blive nødvendig, vil Tscherning svare: »Jo, dersom f. Eks. Loftet over Rigsdagssamlingerne faldt ned og dræbte saa mange Medlemmer, at der ikke kunde tages lovlig Beslutning.« Det var derfor Tschernings Opfattelse, at Matzens Henviſning til, at Dommerne vil gøre deres Pligt, vilde berede ham Skuffelse. Det maa dog være »muligt, at der kunde findes Dommere, som vilde vige tilbage fra at erkende en foreløbig Finanslov skikket til at give Ret til Skatteopkrævning . . . Ingen Dommer kan være kaldet til at indſætte en foreløbig Finanslov i den Finanslovs Sted, der omtales i §§ 48 og 49; thi selv om den iøvrigt var anvendelig, forudsætter dens Udstedelse et Tilfælde af paastrængende Nødvendighed – men om dette politiske Moment kan Dommerne ikke have nogen Mening og er ikke berettiget til at afsige Dom derom«. – Det skulde vise sig, at Dommerne vel var enig med Tscherning heri, men drog den modsatte Konsekvens deraf.

Om Matzens Udtalelser i det hele siger Tscherning, at »det er belærende for alle Venner af vor Forfatning at se en af Retslærerne ved Københavns Universitet udtale sig saaledes«. Ministeriet vil for at holde sig ved Magten »maaske støtte sig til det af Hr. Professor juris Matzen fundne Redskab »de foreløbige Finanslove«, udgivne i Henhold til den fordrejede § 25, og saaledes ad en, om og besværlig, Omvej naa tilbage til Enevælden med raadgivende Rigsdag, navnlig Folketing«. –

Matzens to Smaaskrifter er her omhandlet væsentlig historisk eller »litterærhistorisk«, nemlig som det historisk betydningsfulde Led, de danner i den politiske Debat; det er derfor ikke Opgaven her at gøre Forsøg paa at undergive dem en statsretlig Prøvelse og Vurdering. Der skal kun peges paa ganske enkelte Ejendommeligheder i hans Retstænkning.

Det er da for det første givet, at naar Matzens Teori stod for ham som »forunderlig klar«, da maa det for en stor Del skyldes den stærke Vægt, han lægger paa, at den danske Stats Budget efter dansk Forfatning fremtræder i Lovs Form.²⁸ Det er paa Grundlag heraf, han saa nemt naar til den almindelige Lovgivningsmagt som hele Grundlaget for Finanslovens Tilblivelse og derfra saa let substituerer den specielle Lovgivningsmyndighed efter § 25, ogsaa som finanslovgivende Myndighed. Fastholder man derimod, at Finansloven materielt ikke er en almindelig Lov blot

28. Jfr. ogsaa Matzen: Statsforfatningsr. III 1899, S. 47 ned.

med visse Særbestemmelser for sin Behandling, men i sit Væsen er et samlet administrativt Overslag over Statens Indtægter og Udgifter, opstillet af Forvaltningen, et Overslag, *der af mange Grunde bør have en eller anden Form for Samtykke fra Folkerepresentationen*, naar en saadan findes, ja, da bliver det ikke nær saa nemt at naa over til § 25 som den nærliggende og selvfølgelige Udvej, naar Kravet om den almindelige Lovsform af en eller anden Grund ikke kan opfyldes. Derfor føles det ogsaa som noget letkøbt, naar Matzen – med rigtig og triumferende Logik siger: Der er jo ingen Selvmodsigelse i, der er tværtimod intet som helst i Vejen for, at Kongen som Indehaver af Lovgivningsmyndigheden efter § 25 kan bevilge Administrationen, d. v. s. sig selv som Administrationens øverste Indehaver, en Finanslov.²⁹ Hvor langt Matzen lader sig føre ved sit Grundlag: Finansloven som en *Lov*, ses ogsaa af, at han hævder, at »vedtagen« i § 49 i al Fald ikke vilde kunne forstaas som blot og bar »vedtagen (af Rigsdagen)«, men at Grundloven i al Fald nødvendigvis maa underforstaa »og stadfæstet«. Matzens Synspunkt er jo her dikteret af hans stærke Fremhæven af Finansloven som en *Lov* – og af hans næsten fuldstændige Seen bort fra Skattebevillingsretten som Led i Bevillingsmyndigheden, der for ham fremtræder nærmest som en Bevillingspligt. Et saadant Synspunkt maatte i sin Almindelighed ogsaa paa det angivne Tidspunkt være noget outreret, og den Forandring, der paa dette Punkt blev foretaget i Grundloven ved Ændringerne i 1915 er – selv om den var politisk bestemt – dog formentlig et Fingerpeg om, at en anden Forstaaelse i al Fald var *mulig*, saa at »og stadfæstet« ikke nødvendigvis behøver at være underforstaaet. Og selv om Grundloven 1915 § 48: »vedtaget af Rigsdagen« ikke maatte kunne forstaas derhen, at Rigsdagens blotte Vedtagelse af Finansloven er tilstrækkeligt Grundlag for Skatternes Opkrævning uden at Kongens Stadfæstelse af Loven i og for sig er fornøden først,³⁰ saa er det dog i al Fald nu helt klargjort, at det er Repræsentationens »Vedtagelse«, der er Kernepunktet i Finanslovens Tilblivelse.

Dernæst er det paafaldende, i hvor høj Grad Matzen opererer med de politiske Muligheder som blotte logiske Størrelser. Følgen af dette Syns-

29. Jfr. Til Gjensvar S. 12.

30. Dette Spørgsmaal er næppe meget praktisk; Berlin: Statsforf. II, S. 115-18, kommer ikke ind derpaa; derimod Matzen: Grundloven og Folkets Selvstyrelse, der S. 58 øv. udtaler: »Det kan umuligt være Paragrafens Mening at udtale, at Administrationen skulde kunne opkræve Skatter i Henh. til en Lov som Kongen har vægret sig ved at stadfæste, f. Eks. fordi Tienderne eller Vallø og Vemmetoftes Midler vare optagne derpaa.«

punkt maa blive en Anerkendelse af Regeringens tilbagetrukne Holdning, af, at den uanfægtet kan indtage en næsten tilbageholdende og kontemplativ Stilling. Den kan ret passivt se paa Finanslovnægtelsen fra et af Tingenes Side, den kan roligt se Tingene vedtage Finanslovsforslaget i forskellig Skikkelse³¹ – for saa at dukke frem som en *deus ex machina* med § 25 i Haanden. Det maatte være en naturlig politisk og samfundsmæssig Betragtning, at en Regering, der har Landets Velfærd i sin Haand og føler Ansvar for herved, ikke saaledes i relativ Ro og Mag afventer en eventuel Konfliktsituations Indtræden. Den synes at maatte være endog særdeles virksom for at bringe en regelmæssig Budget-Lov i Stand, i al Almindelighed ængstelig for at komme ud i ekstraordinære og nødretlige Tilstande, og ikke mindst, naar det gælder det finansielle Omraade. Dette synes at maatte gælde baade den ene og den anden af de ovenfor anførte Muligheder paa det finanspolitiske Omraade, Finanslovnægtelsen og Uenigheden om Finansloven.

Men alt dette var nu Matzens Konsekvenser af Synet paa Landets Forfatning som indskrænket-monarkisk og af Reglen i Grundlovens § 13: »Kongen udnævner og afskediger sine Ministre«, i Forbindelse med Grundlovens øvrige Regler, særlig § 25. Eller man kan sige: alt dette fulgte af den absolute og afgjorte Afvisning af Parlamentarismen paa den objektive Rets Grundlag. Og denne Afvisning var absolut. Uanset Spørgsmaalet om »Parlamentarismen« som Retsregel, *stricti* eller *æqui juris*, skulde man tro, at Spørgsmaalet om Parlamentarismen som politisk Klogskabsregel maatte møde op i al Fald som psykologisk Problem, som en Trang til at overveje, om Grundlovens § 13 dog ikke lod sig forlige med et Ministerium i Overensstemmelse med Folketingsflertallet, naar blot ikke Kongen derved for bestandig og under alle Forhold fraskrev sig Retten til Ministervalg paa andet Grundlag. Men intet heraf dukker op i Matzens Udviklinger; alt preller af mod den stive Forstaaelse af Reglen i Grundlovens § 13, der ser selv den politisk kloge Skelen til Fler-tallet som en Krænkelse af Kongens »Ret«.³²

Dette Synspunkt, der i det væsentlige var det, der blev akcepteret, fastholdt og fulgt, blev skæbnsvangert for den følgende Udvikling.

31. Se Grundloven og Folkets Selvstyrelse S. 52 ff; Til Gjensvar S. 25 ff.

32. Det er som om hele det ældre Slægtled omkr. 1870 har været uden Forstaaelse af det da foreliggende psykologisk-politiske Problem — vi ser bort fra, hvilken Rolle udenrigspolitiske Hensyn har kunnet spille i Spørgsmaalets Besvarelse. En ejendommelig Udformning af Problemet findes hos Filosofen F. C. Sibbern i hans dybsindige, men kaotiske og ufuldendte Skrift udgivet i Aarene omkring 1870: »Fra Aaret 2135«, idet han drager en ejendommelig Parallel mellem det parlamenta-

3. STILLINGEN INDTIL 1877.

Vi har dvælet saa udførligt ved Begivenhederne og de teoretiske Drøftelser i 1873, fordi alt dette danner Baggrunden for den følgende Udvikling. Nogen foreløbig Lovgivning affødtes derimod ikke umiddelbart af Begivenhederne i 1873. Ministeriet Holstein, hvis politiske Historie iøvrigt ikke her skal skrives, afgik mæt eller maaske rettere træt af Dage den 14. Juli 1874, og Ministeriet Fonnesbech traadte til, efter at Estrup ligesom i 1870 havde vægret sig.³³

Ministeriet Fonnesbech danner det triste Billede af en Række velmenende politiske Personligheder, som staar overfor Kræfter af en saadan Styrke og Stejlhed, at de er helt afmægtige. Læsningen af de afgørende Debatter i Folketinget i Foraaret 1875 er lutter Tristhed. Hvad angaar vort Emne, maa det siges, at Spørgsmaalet: en foreløbig Finanslov staar som et truende Spøgelse bag det hele. Kendt er Bergs indtrængende Spørgsmaal til Konsejlspræsident Fonnesbech om, hvorvidt det var Regeringens Mening, saafremt Tingene ikke blev enige om Finansloven, da at gribe til en foreløbig Finanslov, eller i Bergs Sprog: »Naar der ingen Mulighed er for at kunne regere lovlig i Landet, griber man til det Ulovlige«,³⁴ kendt er Regeringens undvigende Svar, og Bergs Replik: »Den meget ærede Regering har altsaa ikke paa et saa klart og utvetydigt Spørgsmaal kunnet give noget bestemt Svar. Det synes at fremgaa af

riske Krav og Kongens Opløsningsret. »Til at opretholde Kongemyndigheden i dens fulde Frihed ligeoverfor Folkeformandskabet, vil da og Det høre med, at Kongen aldeles ikke indlader sig paa at modtage eller at rette sig efter Mistillids-erklæringer imod nogen af de høie Statstjenere eller Statssagerformændene. Enhver saadan ligefrem udtalt Mistillidserklæring er et grovt Overgreb; den er et ligefremt Indgreb i Kongemyndighedens Ret og Frihed. Man svare ikke, at, ligesom Kongen kan hjemsende Folkeformændene og lade foretage nye Valg, saa maa og Folkeformændsforsamlingen kunne forlange Statssagerformændene afskedigede. Skulde heri være Lighed, saa maatte Folket ikke være berettiget til at gjenvælge de hjemsendte Folkeformænd, men være forpligtet til at fremsende andre. Men har nu Folket, det vil sige den visse herved meente Deling af Folket, Ret til at vælge netop de hjemsendte Mænd paa Ny, saa maa og Kongemyndigheden have Ret til at gjenvælge de Statssagerformænd, hvis Afsked forlangtes, det vil sige: have Ret til at beholde dem. Og denne Ret skal Kongemyndigheden, for sin Friheds Oprettelses Skyld, naar Anledning gives, hensynsfrit udøve; den behøver vel endog kun at udtale bestemt, at den i paakommende Tilfælde vil det for at opnaae, at man slet ikke kommer med hiin Art af Mistillidserklæringer.« Fra Aaret 2135, S. 733 f, 742; jfr. J. Himmelstrup: Sibbern, 1934 S. 187 f.

33. Thaulow: Estrup S. 99 f.

34. Ft. 74-75, 1. 5. 75, Sp. 6119.

samtlige Udtalelser, at Regeringen anser sig berettiget til at gaa udenom Bestemmelsen i § 49 i Grundloven, og at den ikke vil erklære et bestemt »Ja« paa det Spørgsmaal, om den vilde vige hellere end at udstede en provisorisk Finanslov paa eget An- og Tilsvær, efter hvilken Skatter skulde udskrives og Udgifter afholdes. Jeg tillader mig at paastaa, at en Regering, der lader et saadant Spørgsmaal ubesvaret, ikke tør vente at betegnes med Paalidelighedens Stempel i Rigsdagen.«³⁵

Som bekendt blev der Enighed om Finansloven for 1875-76, men kun paa det af Folketingets Flertal satte Vilkaar: Ministeriets Afgang.³⁶

Man har sagt om Ministeriet Estrup, der traadte til den 11. Juni 1875, at hvad der i 1873 lød som et Paradoks, i 1875 var blevet en Mulighed, og at denne Mulighed blev til en Virkelighed i 1877.³⁷

Medens Ministeriet Estrups politiske Historie ikke her vil kunne meddeles, skal der peges paa, at det er muligt at inddele Estrups 19 Regeringsaar i visse Perioder med hver sin korte Karakteristik. Tiden 1875-77 er da Indledningen, der faar sin Afslutning ved den foreløbige Finanslov af 12. April 1877, der kan kaldes Forfatningsstridens første og foreløbige Højdepunkt. Aarene 1877-81 er da betegnet ved Dønningerne, og forsaa-vidt Afslappelsen efter denne første Eruption. Tiden 1881-85 er Kampens nye »Tiltag«, karakteriseret ved Venstres Visnepolitik, der paradokst nok var et aktivt Kampmiddel, og Regeringens og dets Partis voksende Irritation herved. Aarene 1885-90 danner det nye og afgørende Højdepunkt i den politiske Kamp, en Kamp, hvori det viser sig, at Venstre – muligvis paa Grund af de indre Uenigheder,³⁸ muligvis allerede fordi det i sin Helhed afstaar fra Brugen af revolutionære Kampmidler – maa ligge under. Endelig er Tiden 1890-94 en afsluttende Periode, hvori de to Modparter – Venstre ved sit Flertal, de Moderate – søger Føling med hinanden og sluttelig finder hinanden i »Forliget« af 2. og 3. April 1894.

Det maa forbeholdes den historisk-politiske Fremstilling i sine Udviklinger at lægge et Skema som ovenstaaende til Grund med tilbørlig Hensyntagen dels til Forsvarsspørgsmaalet som et Hovedpunkt i Grundlaget

35. Ft. 3. 5. 75 Sp. 6139 f.

36. Om Tiden forud for Ministeriet Fonnesbechs Afgang, herunder om den nære Mulighed af en provisorisk Finanslov, jfr. ogsaa Kriegers Dagbøger VI S. 62-68; Thaulow: Estrup, S. 103 f.

37. S. Erik Henriksen: Mændene fra Forfatningskampen Bd. II S. 72.

38. Jfr. bl. a. P. Staunstrup: Dansk Sind, 1940 S. 61 om, at Neergaards Erindringer bringer en Række nye Bidrag til Belysning af, at Venstre hele Forfatningskampen igennem, men særlig fra 1885, »udgjorde eet eneste fraadende Hav af indbyrdes Had, Misundelse, Skinsyge og Mistro.«

for den politiske Udvikling, dels til Spørgsmaalet om, hvorvidt og da i hvor vid Udstrækning udenrigspolitiske Hensyn har været bestemmende for denne Udvikling. Her hvor vi forfølger den foreløbige Lovgivning i dens Helhed her i Landet, vil Inddelingen af Stoffet blive noget anderledes – selv om ogsaa for nærværende Fremstilling Tidsrummet 1885-90 allerede paa Grund af det mere fyldige Indhold af foreløbig Lovgivning maa blive af central Betydning.

Hvad der politisk karakteriserer de to Aar fra Ministeriet Estrups Dannelsen indtil Foraaret 1877 er paa den ene Side Regeringens af Landstinget støttede faste Beslutning om ikke at lade sig intrigere bort som Ministeriet Fonnesbech, og paa den anden Side Venstres voksende Skuffelse over at se et Ministerium, som man regnede med som et blot Overgangsministerium, blive siddende tilsyneladende fastere og fastere. Særlig efter Venstres store Valgsejr ved Valget den 25. April 1876 paa Forsvarsspørgsmaalet, hvorefter Venstre talte 74 af Folketingets 102 Repræsentanter, skærpes Modsætningerne, og det er, som om Skytset fra begge Sider køres i Stilling.³⁹ I Foraaret 1877 kommer saa det afgørende Sammenstød.

4. DEN PROVISORISKE FINANSLOVS TILBLIVELSE

A. RIGSDAGENS FORHANDLINGER OM FINANSLOVFORSLAGET FOR 1877-78

Det blev en Følge af Valgresultatet i 1876, at der allerede fra Begyndelsen af Rigsdagens Forhandlinger om Forslaget til Finansloven for 1877-78 i Oktober 1876 var en overmaade storpolitisk skarp Tone mellem Regering og Opposition. Det, at Ministeriet Estrup blev siddende efter Valgnederlaget, faar Venstre til fra 1. Behandlings Begyndelse at indslaa en Tone af stærk Bitterhed⁴⁰ og under den videre Behandling – i Erindringen om den lykkelige Fjernelse af Ministeriet Fonnesbech – at skaffe sig Konfliktpunkter med den siddende Regering. Dette sker ud fra

39. Den af H. Wulff: Den danske Rigsdag, 1882, S. 371, meddelte Ytring af Estrup efter 1876-Valget: »Nu er Sejren min; thi Venstre besidder ikke Statskløgt, Maadehold og Besindighed nok til at manøvrere med saa store Masser; nu kommer der en Berusning, der vil føre til Nederlag« — er dog ikke afhjemlet (»man vil vide«); jfr. ogsaa Thaulow: Estrup, S. 366.

40. F. Eks. Berg i Folketinget 10. Okt. 76 Sp. 38-51, særlig 50 f.

den almindelige Opfattelse, at en Faktor i Bevillingsmyndighederne blot behøver at sige Nej for at være den stærkeste.⁴¹ Det var i Virkeligheden et af de talrige Forsøg, Venstre gjorde, paa at »sulte« Ministeriet Estrup bort. »Vi kan ikke . . . nære et Ministerium, føde et Ministerium, søge at opholde dets Liv, naar vi ikke ønsker, at det skal leve«. ⁴² Problemet om en foreløbig Finanslov spøger under Forhandlingerne allerede i Slutningen af 1876. Holstein (Ledreborg), der brugte stærke Ord,⁴³ søgte at faa Modpartiet til at »give en aabenbar og tydelig Erklæring om, at de anser provisoriske Finanslove ikke blot som liggende udenfor, men som stridende mod Grundloven«, ⁴⁴ men da han manede Hall til at afgive Erklæringen, gled denne snildt uden om ved et Kontraspørgsmaal: *Hvis* det skulde ske, at der udstedtes en provisorisk Finanslov, og Folketinget saa satte Ministeriet paa Anklagebænken for Rigsretten og *hvis* saa denne billiger Ministeriets Handlemaade, »vil man saa ligefrem sige, at det dog er et Grundlovsbrud, der er sket«. ⁴⁵ I sit Svar skyder Holstein, som oftere, Kongen frem: »Jeg anser det for fuldstændig umuligt, at en Regering kunde faa Kongens Sanktion paa en saadan Finanslov . . . at Kongen skulde sanktionere, skulde tillade Ministrene at begaa Grundlovsbrud, det kan vi ikke forudsætte«. ⁴⁶

Vanskelighederne samlede sig paa Finanslovsforslaget væsentligt om fem særlige Spørgsmaal, de berømte »fem konstitutionelle Punkter«, som Venstre vedtog paa Loven, men som Ministeriet fandt »uantagelige for enhver Regering«. Disse fem Punkter var:

1. Overføring til Finansloven af de kirkelige Stiftsmidler.
2. Overføring til Finansloven af de vestindiske Øers Bidrag til Statskassen.
3. Sammenkobling af et Dyrtidstillæg til Folkeskolelærerne med det af Regeringen foreslaaede Dyrtidstillæg til Embedsmændene.

41. Berg ved 2. Behandling 16. Dec. 76, Sp. 1267: »Det er almindelig konstitutionelt anerkendt, at den, der siger Nej i Bevillingssager, er den stærkeste.« Om den saakaldte Nej-Teori se nærmere under Afsnit III. S. 106 ff.

42. Berg 16. Dec. 76 Sp. 1275.

43. Sp. 1682 f. Ft. 16. Dec. 76 »tage Pengene ved Hjælp af Dirke eller paa anden Maade«.

44. Sp. 1686.

45. Sp. 1687, 16. Dec. 76.

46. Holstein Sp. 1688, jfr. Holsteins Udtalelse lige efter Ministeriet Estrups Tiltræden ved et Møde i Kolding den 11. Juli 1875: »Frygten for en provisorisk Finanslov betyder intet. Dersom Kongen virkelig skulde bryde sin Ed paa Forfatningen, vilde man uden mindste Fare kunne nægte at betale Skatter.« (anf. A. Thorsøe: Den danske Rigsdags Historie fra 1866 til 1915, 1919, S. 38).

4. Standsning af det kongelige Teaters Drift ved Nægtelse af Tilskud.
5. Halvering af det for Kronborg Amtstue normerede Lønningsbeløb.

Den nærmere Drøftelse af hvorfor? og hvorfor ikke? fra henholdsvis Venstres og fra Regeringens Side falder udenfor Omraadet for nærværende Fremstilling og tilhører dels den politiske Historie, dels den saglige Budgetret. Der skal kun herom peges paa Estrups overordentlig klare Redegørelse i Landstinget ved 1. Behandling af Finanslovsforslaget for 1877-78 den 1. Febr. 1877⁴⁷ og Kriegers efterfølgende interessante Redegørelse for Finanslovens Stilling i vort konstitutionelle Liv,⁴⁸ hvor han udtaler, at Skattelovene i en konstitutionel Stat jo ikke er »eetaarige Potteplanter, som skal omplantes hvert Aar paany, som om de døde en naturlig Død den 31. Marts og kun ved et finansielt Mirakel vaagnede op igen den 1. April. Den Urimelighed har vi aldrig kendt. Vore Skattelove er permanente. Vore Skattelove kan i Følge Grundlovens Bestemmelse ikke hæves ved Finansloven, og der kan ikke heller indføres nye Skatter ved Finansloven«⁴⁹ – og hvor han slutter: »denne Finanslov bliver ikke vedtaget af Landstinget i denne Skikkelse«.⁵⁰ Væsentligt paa de fem konstitutionelle Punkter kom Finanslovsforslaget, efter Enestebehandlingen, i Fællesudvalg, der afgav Betænkning den 28. Marts, der var Onsdagen før Paaske. Udvalgets Mindretal, 14 Venstremænd, søgte her at faa en Gentagelse af Foraaret 1875, idet de foreslog, at Udvalget skulde beslutte at meddele Konsejlspræsidenten, at en Overenskomst var i Sigte, »men at den er umulig under det nuværende Ministerium«. Dette Forslag forkastedes dog, og videre Forhandling ansaas for unyttig, hvad Estrup udtrykte i Skrivelse af 28. Marts til Udvalget, der havde meddelt ham Udskastet til Betænkning. I Mindretallets (Venstres) Indstilling gøres Forsøg paa at tilsøre, at man har villet »handle« Ministeriet bort. Man har kun

47. Landstinget 76-77 Sp. 615-622; Sp. 622 »absolut uantagelige, ikke alene for den nuværende Regering, men for enhver Regering.«

48. Sp. 622-636.

49. Sp. 625. Om Problemet jfr. ogsaa nedenf. under Afsn. VI, Om det almindelige statsretlige Spørgsmaal se f. Eks. Prazak: Das Budgetrecht (Arch. f. öff. Recht II 1887) S. 471 ff. Prazak kræver for at Skatterne ikke skal kunne opkræves uanset Finanslovens Ikke-Istandbringelse, »dass auch die durch allgemeine Gesetze verfügte Statuirung von Steuern und Abgaben nur für die Etatsperiode Giltigkeit habe.« For dansk Ret er Spørgsmaalet dog det, om ikke dansk Grundlovs udtrykkelige *Forbud* imod, at Skatterne opkræves, før Finansloven er vedtaget, vil kunne side-stilles med en Ordning, hvorefter Skattelovene skal vedtages hvert Aar. Jfr. ogsaa Berlin: Statsforfr. II, I, S. 110 f. og ndf. Afsn. VI.

50. Sp. 636.

peget paa Opløsning eller andre konstitutionelle Muligheder til Ministeriets Overvejelse.⁵¹ Hvad selve det økonomiske Bevillingsspørgsmaal angaar, fandt der i Udvalget en vis, men ogsaa kun en vis, Imødekommen Sted fra begge Sider.⁵²

Imidlertid havde Finansminister Estrup allerede den 26. Marts i Folketinget forelagt »Forslag til midlertidig Finanslov for Finansaaret 1877-78«, hvorved Regeringen bemyndigedes til, indtil Finansloven for 1877-78 var givet, »dog ikke ud over den 15. April 1877«, foreløbig at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler, dog at de Hovedsummer og særskilte Poster, der var opført i Finanslovforslaget ikke maatte overskrides, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter. Dette Forslag var gaaet glat igennem Rigsdagen. Der var saaledes rigelig Tid til at søge Enighed om Finansloven.

Om Behandlingen af Fællesudvalgets Indstilling ved Enestebehandling i de to Ting var der af Folketingets Formand Krabbe ført en for Situationen karakteristisk Forhandling med Landstingets Formand, Liebe. Han henstillede herunder, at Folketinget i Analogi med Grundlovens § 48, 2. Stk. behandle Indstillingen før Landstinget. Liebe kunde dog ikke tiltræde hans Betragtning, men foreslog en samtidig Behandling i begge Ting, hvad Krabbe baade af principielle og praktiske Grunde var imod. Krabbe »foreslog da subsidiært at lade Lodkastning afgøre, i hvilket Ting Sagen skulde foretages først«. Da Liebe fandt dette »dels i og for sig ikke heldig, dels heller ikke nødvendig«, idet nogen Aftale eller Ordning jo slet ikke var nødvendig, blev Resultatet af Forhandlingen, at hver af Formændene ansatte vedkommende Tings Møde selvstændigt.⁵³ Landstingets Møde blev herefter sat til Tingets sædvanlige Tid Kl. 1,30 Paaskelørdag den 31. Marts, medens Folketingets Møde blev ansat til Kl. 10. Ved Mødets Begyndelse Paaskelørdag Morgen Kl. 10 meddelte Krabbe imidlertid, at han den 29., altsaa Skærtorsdag, fra Konsejlspræsidenten havde modtaget et Brev, hvori det meddeltes, at der var berammet Statsraad til Kl. 11 samme Lørdag, hvorfor ingen af Ministrene vilde kunne være til Stede ved Mødet, og henstilledes, at Mødet udsattes til efter Statsraadet.

51. Se Betænkning i Tillæg B til R. T. 76-77 Sp. 1242 ff, jfr. Plougs Ref. af Forhandlingerne L. F. Sp. 1012-14, N. Rasmussen smstds Sp. 1026; Krieger: Dagbøger VI, 208 f, 215 f, 218.

52. Jfr. Krieger: Dagbøger VI S. 208 ff, Thrige: Danmarks Historie i vort Aarhundrede II 1889, S. 468 f.

53. F. F. Sp. 3888 (Krabbes Meddelelse i Tinget om Forhandlingen), jfr. L. F. Sp. 1011. Jfr. ogsaa Kriegers Dagbøger VI S. 219 ff.

Han udsatte herefter Mødet, hvis Genoptagelse vilde blive bekendtgjort ved Ringning med Klokkerne i Lokalerne. Mødet genoptoges Kl. 12,45.

Her aabnede nu Formanden⁵⁴ Forhandlingerne og meddelte, at der var indtegnet tre Talere, Berg, Scavenius og Scharling, men føjede til: »Der er imidlertid forlangt Afslutning af følgende Medlemmer: Chr. Pedersen, L. Pedersen, S. Andersen, Jungersen, O. Pedersen, Rasmussen, Olsen, M. Pedersen, Bønløkke, N. Jensen (Skanderborg Amts 2. Valgkreds), Albertsen, Thorup, Jørgensen, Steenbæk, Kruse, Chr. Nielsen, S. P. Christensen, N. Jensen (Aarhus Amts 3. Valgkreds), Tange, Claussen, Schroll, Sørensen (Kjøbenhavns Amts 3. Valgkreds), Faaborg, Buch og Bertelsen.

De Herrer, der stemme for Afslutningen (*Conseilspräsidenten*: Maa jeg bede om Ordet!⁵⁵), ville behage at reise sig.«

Ved Afstemningen blev *Afslutning af Forhandlingerne vedtagen* med 62 Stemmer mod 20.

Der foretoges derpaa Afstemning om de to Indstillinger fra Fællesudvalget, hvoraf Flertallets forkastedes med 72 Stemmer mod 24, medens Mindretallets vedtoges enstemmigt med 70 Stemmer og det samlede Lovforslag derefter enstemmigt med 75 Stemmer.⁵⁶

I Landstingets Møde, der varede fra Kl. 1,30 til Kl. 10 Minutter over fire, fandt der en Forhandling Sted med Indlæg fra begge Sider og fra Estrup, der altsaa kom fra det korte, men bevægede Møde i Folketinget. Ploug var Ordfører for Fællesudvalgets Flertal og blev for Mindretallets Vedkommende imødegaaet af N. Rasmussen, der blandt andet udtalte, at Folketinget ikke havde sagt og aldrig vilde sige, at Regeringen ikke skulde være i Overensstemmelse ogsaa med Landstinget, men »det bliver Landstingets egen Sag at faa denne Fordring fyldestgjort«. Estrup svarede tørt hertil, at Venstre aldrig havde sagt, hvorledes de egentlig havde

54. Se F. F. Sp. 3890 med Bureauchef Dessaus Note.

55. Note i Rigsdagstid.: »Denne Begjæring om Ordet er indsat paa det Sted, hvor dens Fremkomst kan siges at være konstateret. Nogle Funktionærer have imidlertid tillige hørt den kort forud, og efter hvad der har kunnet oplyses, maa Stedet for dens første Fremkomst da antages at være mellem Oplæsningen af Navnene »Faaborg« og »Buch«. D.Dessau, Bureauchef«.

56. Om Begivenheden den 31. Marts 1877 se i øvrigt Krieger: Dagbøger VI, S. 220 f; Thaulow: Estrup, S. 120 f, jfr. 367; H.Wulff: Den danske Rigsdag, 1882, S. 371 f; Topsøe: Polit. Portrætsstudier S. 81; jfr. ogsaa Dansk Folketidende 6. April 1877: »Finanslovens Skæbne«; Erik Henriksen, I Bd., S. 39. Om Estrups Forlangende om Ordet, jfr. Klaus Berntsen: Erindringer II S. 197 f og morsomt Thomas Larsen: En Genembrudstid. II. Blade af Vendsyssels polit. Historie. II, 2. Halvbd. 1922, S. 380, hvorefter Kapt. Jagd ved et Vælgermøde efter 1. Provisorium udtalte: »Da Estrup

tænkt sig Forholdet, naar Folketinget ikke kunde eller ikke vilde enes med Landstinget, og om Finansloven og Parlamentarismen udtalte han under stærke Hørraab: »Det er i mine Tanker en fuldstændig urigtig Opfattelse af Forholdet, at Rigsdagen kun har en Ret til at vedtage en Finanslov, men at den ikke tillige har en Pligt til at forhandle og vedtage Finansloven uden uberettigede Sidehensyn.«⁵⁷

Ved Afstemningen forkastedes Mindretallets Indstilling med 51 Stemmer mod 13, Flertallets vedtoges med 52 Stemmer mod 12, og selve Lovforslaget i denne Form med 51 St. mod 12. De to Ting havde definitivt vedtaget hver sit Forslag, vedtaget Finansloven i forskellig Skikkelse. –

Begivenheden den 31. Marts har i en særlig Betydning et tragikomisk Skær over sig. Tragisk er den, saafremt det virkelig var Begivenhedernes Gang paa denne Dag, der medførte, at Landet fik sin første egentlige provisoriske Finanslov. Komiske Momenter har den, hvis den udelukkende var Afslutningen paa en Udvikling, der i sig selv maatte faa den Udgang, som faktisk blev Tilfældet. Hvad der af disse to Ting er den virkelige, er ret svært at afgøre paa Grundlag af det Materiale, der foreligger.

Om selve Foranledningen til den mærkelige Foregang i Folketinget, Begæringen om Afslutning, maa det antages, at denne skyldtes den Omstændighed, at der hos en betydelig Del af Folketingets Oppositionsmedlemmer ved Indholdet af Krabbes Forhandlinger med Liebe og særlig ved Estrups Anmodning om Folketingsmødets Udsættelse var opstaaet Formodning om, at Folketingets Førsteret til Behandling af Fællesudvalgsindstillingen agtedes eluderet fra Landstings- og Regeringsside, samt at dette kunde imødegaas ved at forlange Forhandlingerne afsluttet, før de begyndte.⁵⁸ Kravet var formentlig noget overdrevent og irrationelt, idet det maatte være temmelig meningsløst og malplaceret at hindre det naturlige og selvfølgelige, at Fællesudvalgets Indstilling kom til

var nægtet Ordet, raabte jeg: »Det er en Skandale«. »Hvem gør Skandale?« spurgte man. »Det gør Fanden gale mig I,« svarede jeg. Debattens Afslutning, uden at Konsejlspræsidenten fik Ordet, var en Uforskammethed. Jeg vil med »Haanden paa Samvittigheden og tre Fingre i Retten« hævde, at Estrup forlangte Ordet to Gange«. S. derimod A. Cantor: Provisoriet af 12. April 1877 (»Tilskueren«, 1910 II S. 507-18, særl. 509) og Berg i F. F. 1885-86, Sp. 440 (15. Jan. 86), herimod L. Dinesen Sp. 662f. Om tidligere Tilgælde, hvor der er nægtet en Minister Ordet, s. f. Eks. F. F. 70-71, Sp. 4120f. (Mødet 7. Febr. 71 om Gejstlighedens Lønninger) og om nogle andre ældre Tilfælde Thaulow: Estrup, S. 367 m. Henv. til Berl. Tid. 7. April 1877. I det af Thaulow anførte Tilfælde fra F. F. 68-69, Møde 21. Janr. 69, fik Ministeren dog netop Ordet, om end ikke som en Ret, s. Sp. 3565.

57. L. F. 1876-77, Sp. 1034 f, jfr. 1025-28, 1042 f.

58. Jfr. Erik Henriksen I S. 39. Klaus Berntsen: Er. S. 197 f. En af de 15, der begærede Afslutning, Chr. Pedersen, motiverede senere denne Begæring med at det jo var

Forhandling i Tinget, hvor det ogsaa maatte findes ganske naturligt, at Estrup kunde have noget at sige. Det var jo ikke noget uvigtigt Punkt i Landets politiske Liv. Kravet om Afslutning var imidlertid muligvis til- lige stridende imod Forretningsordenen og burde altsaa muligvis have været afvist af Formanden.⁵⁹ Paa denne Baggrund tager Nægtelsen af at lade Estrup komme til Orde sig utvivlsomt ret besynderlig ud.

Men hvad vilde Estrup have sagt, hvis Ordet var blevet tilstaaet ham? Herom har der været adskillige Gisninger. D. G. Monrad har i et af sine berømte »politiske Breve« (Nr. 10, »Den provisoriske Finanslov«, date- ret 1. September 1877) udtalt: »Jeg har forviset mig om, at det ikke for- holder sig, som det er blevet fortalt, at Konsejlspræsidenten skulde have havt til Hensigt at forelægge en midlertidig Finanslov, men at han opgav denne Hensigt, da Folketingets Formand nægtede ham Ordet. Det vilde da ogsaa aldeles ikke have stemt overens med hans kraftige, storslaaede Karakter, om han havde ladet Afgørelsen af et saa vigtigt Spørgsmaal bestemme af, at han følte sig ubehagelig berørt, og det med Rette, af Formandens Fremgangsmaade.«⁶⁰

Imidlertid kan Monrads »Forvisning« formentlig ikke have haft et fuldt betryggende Grundlag. Under Forhandlingerne om Efteraaret om den provisoriske Finanslov udtalte Estrup sig mere almindeligt om Spørgs- maalet om, hvorvidt Ministeriet havde tilsidesat sin Pligt derved, at det ikke havde benyttet Tiden fra 1. til 15. April til at søge en midlertidig Be- villing. Han afviste denne Bebrejdelse som den ubilligste af alle de mange ubillige Bebrejdelser, der var rejst mod Ministeriet. Efter at man ved Tin- gets Beslutning havde afskaaret enhver Forhandling, ja, umuliggjort en- hver Udtalelse fra Regeringens Side om Sagen, efter denne »siden den frie Forfatning blev indført her i Landet vistnok aldeles enestaaende Be- slutning«, var der ingen Mulighed for nogen anden Meddelelse fra Re- geringen end Tingets Hjemsendelse. Men han føjer saa mere specielt til: »Dersom nogen iøvrigt skulde ville – hvad jeg ikke vil antage – drage Rigtigheden af den Udtalelse af mig i Tvivl, af denne Afstemning her i Tinget den 31. Marts var den virkelige Grund til, at ikke et yderligere Forsøg paa at tilvejebringe en midlertidig Bevillingslov blev gjort, saa

5. Gang, Finansloven skulde forhandles, saa der var jo, særlig efter Estrups Brev til Fællesudvalget, intet videre at forhandle om, s. F. F. 77-78, Sp. 140. (6. Nov. 77).

59. Jfr. Krieger: Dagbøger VI S. 220 ned. Folketingets Forretningsorden af 2. Maj 1867, med Ændringer af 27. og 28. Marts 1871 og 6. Marts 1874, § 32 jfr. § 43. Spørgsmaalets Besvarelse er afhængig af, om man i § 32, 2 Pkt., for de 15 Medlem- mer af Tinget nødvendigt maa underforstaa den for Formanden ifølge 1. Punktum gældende Betingelse for Afslutning, at Formanden finder, at Forhandlingerne »dra- ges utilbørlig i Langdrag«.

60. Monrad l. c. S. 24.

foreligger der paa rette Sted utvivlsomt Bevis i saa Henseende, Bevis for, at et saadant Skridt var fuldt forberedt af Regeringen. Regeringen kunde ikke opfatte Afstemningen her den 31. Marts anderledes end som en Udtalelse om, at Tinget ikke vilde forhandle mere med den nuværende Regering om Finansloven eller om, hvad der stod i Forbindelse dermed,« og han understreger dette ved næste Dag at udtale: »Jeg fordrer det altsaa betragtet som et yderligere Bevis paa, hvor overordentligt nødig Regeringen gik til det Skridt, som man foretog den 12. April, at man, skønt der ikke forelaa efter min Mening Skygge af Forpligtelse til at søge en Bevillingslov gennemført, dog var betænkt derpaa og fuldt beredt derpaa.«⁶¹

Det synes allerede herefter temmelig utvivlsomt, at Estrup den 31. Marts havde haft til Hensigt paa en eller anden Maade at søge at komme til en Ordning. I Virkeligheden havde det alt fra ca. 20. Marts været Estrups Hensigt efter Finanslovens Stranding – og inden Regeringen, med hans Udtryk, »hjalp sig selv« – at fremkomme med et »Finansforslag Nr. 2«, i Form af et Forslag til en midlertidig Bevillingslov uden anden Tidsbegrænsning end den ordinære Finanslovs Vedtagelse og med Bemyndigelser omfattende dels saadan Løvs sædvanlige, dels de Udgifter fra Finanslovsforslaget, hvorom Tingene havde været enige (herunder visse ekstra Forsvarsbevillinger) – dels endelig visse overordentlige Forsvarsudgifter herudover.⁶² Og det havde først været Estrups Hensigt at fremsætte dette Forslag allerede den 24. Marts, idet Fællesudvalgets Forhandlinger regnedes da at ville være tilendebragt uden Resultat. Den 24. Marts var dog Planen om at fremsætte Forslaget, inden Finanslovsforslaget var ført helt til Ende, opgivet, og Estrup fremsatte i Stedet som foran nævnt den 26. Forslag til sædvanlig midlertidig Finanslov gældende til 15. April, der var færdigt fra Rigsdagen d. 28. Det omtalte »Finansforslag No. 2« holdtes imidlertid i Baghaanden, dog at Estrup nu havde opgivet at optage ogsaa de ikke »vedtagne« Forsvarsbevillinger derpaa. Og i det samme Statsraad, d. 31. Marts om Form., hvori Kongen bl. a. stadfæstede den midlertidige Finanslov, indhentede Estrup under Henvisning til det ønskelige i, at der – hvis Finansloven definitivt strandede – tilbødes begge Tingene endnu en Lejlighed til Overenskomst om Finansbevillingerne for 1877-78, kgl. Bemyndigelse til »eventuelt« at forelægge Rigsdagen et Forslag til midlertidig Finanslov, der foruden disse Løvs sædvanlige Bemyndigelser

61. F. F. 77-78, Sp. 128 (5. Novbr. 77) og 178 (6. Novbr.), jfr. Thaulow: Estrup, S. 123, der fremdrager væsentligt de samme Udtalelser. Kgl. Forest. 10. 4. 77 udtaler, at Fællesudvalgsmindretallets Indstilling vedtoges uden al Diskussion, »og uden at det tillodes Ministeriet at komme til Orde, en Fremgangsmaade, der . . . afskar enhver Udsigt til at komme til en Overenskomst i denne Samling«, Lovs. 1877 S. 127.

62. S. Krieger VI S. 208 (20. Marts), 210 øv. (22. Marts), jfr. 210 med.

ogsaa gav Hjemmel »til at afholde saadanne andre Udgifter, som have været vedtagne af begge Thingene« ved den sluttelige Behandling af Fællesudvalgets Indstillinger. Forslaget – der blev Prototypen for den senere provisoriske Lov – skulde uanset den allerede foreliggende midlertidige Finanslovs Gyldighed til 15. April gælde fra 1. April.⁶³

Vilde Estrup, om ikke i 1. Omgang, saa senere i Mødet, have fremsat dette Forslag, netop d. 31. Marts, saafremt Forhandlingerne var gaaet deres normale Gang? Det er sandsynligt, men kan allerede under Hensyn til den eksisterende midlertidige Finanslov med Gyldighed til 15. April, ikke vides med Sikkerhed. Givet er det imidlertid paa Grundlag af Estrups ovennævnte Udtalelser, at han faktisk ved Affæren d. 31. Marts følte sig stødt tilbage fra et tilstræbt Forsoningsforsøg.⁶⁴ Herfra og til at sige, at altsaa var den bizarre Begivenhed Skyld i den provisoriske Finanslov af 12. April og altsaa maa den karakteriseres som kun tragisk, er der dog et Spring. Det maa hertil nærmere undersøges, om der ikke kom andre Ting til, der blev afgørende for, at Tiden indtil 15. April lodes ubenyttet, idet Rigsdagen hjemsendtes.

Krieger har i sine Dagbøger fortalt en Del om de Overvejelser, der her fandt Sted, og som blev afgørende. Han meddeler bl. a., at Kongen uden dog at ville berede Estrup Vanskeligheder, ikke i Begivenheden d. 31. Marts havde fundet tilstrækkelig Anledning til at afbryde videre Forhandling, samt at Nellemann d. 31. Marts efter »Affæren« rejste det Spørgsmaal, »om Regeringen burde fastholde sin Plan med Finantsforslag Nr. 2 trods Folketingets eksempelløse Adfærd.« Det var et Ræsonnement vistnok af Hall,⁶⁵ der bragte denne Plan til definitivt at strande: Han spurgte, om ikke Ministeriets Aktier vilde synke dybt ved at forelægge en Finanslov Nr. 2 med de overordentlige Finansbevillinger, som hele Rigsdagen havde billiget, og hvis dette forkastedes, udstede en provisorisk Finanslov, hvori disse Bevillinger savnedes. Vilde det ikke være langt naturligere at benytte de to aldeles uventede heldige Omstændigheder: Folketingets eksempelløse Adfærd og begge Tings samstemmende Voteringer paa Forsvarsbevillingernes Omraade? Krieger føjer til, at disse to Forhold synes

63. Finansm. kgl. Forestill. for 1877 Nr. 28 (medd. af Ernst Andersen), jfr. Fin. J. Nr. 499/1877 i J. Nr. 2016, 1877. P. Munch i Det danske Folks Hist. VIII, 1929, S. 91.

64. Jfr. Erik Henrichsen I S. 39; s. ogsaa Wulffs Skildring (Den danske Rigsdag 1882, S. 371 f) formentlig paa Grundlag af egen Iagttagelse (»Da saa man Estrup gøre et Kast med Hovedet, der varslede om, at nu var Maalet fuldt«).

65. Meddeles af Krieger (VI, 221) i Tilslutning til Ytringer af Hall. Er event. genuint Kriegersk, jfr. S. 223 (4. April). Overfor Kongen begrundedes Ikke-Fremsættelsen med Folketingets Umedgørlighed, jfr. Finm. kgl. Forest. 1877 Nr. 30 (3-4. April) og Konc. hertil F. M. J. Nr. 516, 517, (499)/1877 i 2016/77, R. A.

at være et ret forsvarligt Grundlag for en foreløbig Lov.⁶⁶ Allerede 2. April meddeler Krieger, at »Ministeriet hælder mere og mere til den Anskuelse, at Finantsforslag No. 2 ikke bør forelægges, men at den foreløbige Finantslov maa optage alt, hvorom begge Ting var enige.«

Det var altsaa sluttelig, jfr. Hall, et taktisk Ræsonnement, der førte til Udstedelsen af den foreløbige Finanslov.

B. UDSTEDELSEN AF DEN FORELØBIGE BEVILLINGSLOV

12. APRIL 1877 OG DENS MOTIVERING

Det Resultat, der blev det endelige, blev det bekendte, at Rigsdagen hjemsendtes allerede 4. April. Overvejelserne var saaledes hurtigt afsluttet; thi med Rigsdagens Hjemsendelse var det givet, at Tiden indtil den midlertidige Lovs Udløb den 15. April ikke vilde blive udnyttet til at søge denne Lov forlænget eller afløst af en ordinær Finanslov for 1877-78 i Form af en »Finanslov Nr. 2«. Den provisoriske Bevillingslov tonede frem i Horisonten: Der maatte nu senest den 15. April – eller dog, hvis der kunde regnes med hele Dage for Lovenes Gyldighed⁶⁷ – senest den 16. komme et særligt Retsgrundlag for fortsat Styrelse, og da forventeligt en provisorisk Bevillingslov.

Den herskende Spænding om Sagen udløstes den 12. April, idet der da udstedtes: »Foreløbig Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling indtil Finanslov for Finansaaret fra 1. April 1877 til 31. Marts 1878 er given«.

I denne Lov gjorde Kongen vitterligt: »At da der i den under 4. d. Maa ned sluttede ordentlige Rigsdagssamling ikke er opnaaet Enighed mellem Folketinget og Landstinget om Forslaget til Finansloven for Finansaaret 1877-78, have Vi fundet det nødvendigt i Henhold til Grundlovens § 25 ved foreløbig Lov at træffe de Foranstaltninger, som det almene Vel kræver, for at Statsstyrelsen kan fortsættes uforstyrret. Thi byde og befale Vi som følger: § 1. Indtil Finansloven for Finansaaret fra 1. April 1877 til 31. Marts 1878 er given, bemyndiges Regeringen til at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gjældende Regler, dog saaledes,

66. Krieger s. a. S. 221 (31. Marts 77), jfr. S. 223 øv., at det ved en ny Behandling maatte befrygtes, at »Folkethinget vil vistnok nu nedsætte de givne Bevillinger«.

67. Problemet om hele Dage for Lovenes Gyldighed kom i sin Skarphed til at foreligge det følgende Efteraar, idet den prov. Finansl. af 12. April d. 7. Novbr. forkastedes af Folketinget, medens ny midlertidig Bevillingslov først vedtoges d. 8. Novbr., se nærmere ndf. S. 93 ff.

at de Hovedsummer og særskilte Poster, som er opførte i det Rigsdagen forelagte Forslag til Finanslov for bemeldte Finansaar, ikke overskrides, og til at afholde de Udgifter, som er vedtagne baade af Folketinget og Landstinget ved den d. 31. Marts d. A. stedfundne eneste Behandling af Forslaget til Finansloven for Finansaaret 1877-78, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter. § 2. Denne Lov træder i Kraft den 16. April 1877.«

Det, denne Lov skulde afgive Hjemmel for, kan, som det ses, opføres i tre Punkter:

1. Afholdelse af de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler og med det af Regeringen forelagte Finanslovsforslags Poster som Maksima. Dette var siden 1850 det sædvanlige Skema for Formuleringen af en midlertidig Finanslovs Udgiftsside.⁶⁸

2. Men herudover tillige: Afholdelse af de Udgiftsposter, som baade Folketinget og Landstinget havde stemt for (vedtaget) ved den sluttelige Afstemning i Tingene. Loven gav saaledes ikke Hjemmel til nogen Ordning af de »konstitutionelle Punkter«, der havde været Tingene imellem, men som forøvrigt delvis blev ordnet ved særlig Lov.

3. Opkrævningen af Skatter og Afgifter. Ogsaa dette Punkt hørte som Punkt 1 med til det sædvanlige Skema for en midlertidig Finanslov.

Samtidig med Lovens Udstedelse offentliggjorde Ministeriet sin Forestilling til Kongen, hvori der var givet en udførlig Redegørelse for Nødvendigheden af Udstedelsen af den foreløbige Lov.⁶⁹

I denne kgl. Forestilling, som er et vigtigt Aktstykke i den foreløbige Lovgivnings Historie, fremhævede Regeringen, at Finanslovsforslagets Skæbne i Rigsdagen viste, at Venstre i Folketinget utvivlsomt havde gjort Forslaget »ubrugeligt og uantageligt« for at udøve en Tvang med Hensyn til Kongens Beslutning om Valget af Raadgivere. Der maatte tillægges denne Adfærd stor principiel Betydning, idet der ikke kunde være nogen Tvivl om, at det havde været Meningen med Folketingets Holdning at gennemtvinge den i en Aarrække fra Venstres Side forfægtede Doktrin om Folketingets Overvægt og om den absolute Nødvendighed

68. Om de midlertidige Finanslove jfr. nærmere under Afsn. III, S. 112 ff. Vedrørende Omfanget af Lov 12. April 1877 synes Kriegers Indflydelse at have været afgørende, jfr. Krieger: Dagbøger VI 223 (4. April 77): »Nellemann siger, at Reg.paa den foreløbige Finanslov optager de af begge Ting voterede overord. Forsvarsbevillinger. De Anskuelser, jeg udviklede, er altsaa trængt igennem.«

69. Min. Tid. 1877 B. S. 327-31, jfr. Lovsaml. 1877 S. 124-32; dat. 10. April.

af, at Regeringen til enhver Tid var i Overensstemmelse med Folketingets Flertal. Ministeriet ansaa det imidlertid for sin Pligt at opretholde Forfatningen i Overensstemmelse med Grundlovens udtrykkelige Ord og med den Aand, hvori den hidtil var blevet opfattet i den statsretlige og politiske Praksis. En Tilbagevigen vilde blive opfattet som et Bevis paa, at Læren om Folketingets Overvægt var »uimodsigelig eller i al Fald uimodstaaelig«. Men derved vilde efterhaanden Kongens Ret til frit at vælge sine Raadgivere synke ned til en blot Form, til blot at bekræfte de skiftende Folketingsflertals Vilje, skønt Grundlovens Ord og Mening dog utvivlsomt tilsagde Kongen Ret til, naar en Regering, som støttedes af Landstingets Flertal, ikke stemmer med Folketingets Flertal, da at vælge, om han vilde foretrække en Regering med Støtte i Landstinget, men imod Folketingets Flertal, eller en Regering med Støtte i Folketinget, men imod Landstingsflertallet – eller eventuelt andre Kombinationer. Ogsaa Landstingets forfatningsmæssige Stilling – ligeberettiget med Folketinget – vilde ved en saadan Udvikling blive fuldstændig undergravet, og dets Betydning vilde da blive indskrænket til indenfor visse Grænser at kunne forhindre de enkelte Love, som dette Ting fandt skadelige.

Ligesom Ministeriet af disse Grunde ikke kunde raade til at give efter for Folketinget, saaledes vilde ejheller en Opløsning af Folketinget være en brugbar Udvej til Stridens Afgørelse; der kunde umuligt tillægges de nye Valg afgørende Betydning, »naar Striden drejer sig om selve Forfatningens Grundprinciper og særlig om paagældende Tings egen forfatningsmæssige Myndighed og Betydning«. Folketingsvælgerens Vilje rakte ikke længere end Folketingets, og Folketingets Fordringer i Retning af ensidig at udvide dette Tings Betydning udover de forfatningsmæssige Grænser blev ikke mere berettigede ved Folketingsvælgerflertallets Tilslutning. »Vilde man bestride Rigtigheden heraf, maatte man i Virkeligheden i aabenbar Strid med Grundlovens § 95 komme til det Resultat, at Folketingsvælgerens Vilje alene var nok til at gennemføre en Forfatningsforandring«.

Herefter var der ingen anden Udvej end at benytte de Midler, som Forfatningen frembød til Sikring af Statsstyrelsens fortsatte Gang uanset den stedfindende Mangel paa Enighed mellem Tingene. Og det eneste konstitutionelle Middel hertil var, da Grundloven ikke havde parlamentariske Bestemmelser til Forholdenes Ordning ved de to Tings definitive Uenighed, at benytte den Kongen i Grundlovens § 25 givne Myndighed til ved foreløbig Lov at træffe de nødvendige Foranstaltninger for, at Staten kunde holdes sammen og reddes fra fuldstændig Opløsning. »Der kan ei

heller tænkes noget Tilfælde, hvor de Forudsætninger, til hvilken denne Paragraf knytter Retten til at udstede foreløbige Love, i højere Grad kunde være tilstede end i nærværende, thi den, der vilde benægte Deres Majestæts Ret til under Omstændigheder som de nu foreliggende at befale, at de til Statens Styrelse fornødne Udgifter skal afholdes og de ordinære Statsindtægter opkræves, maatte med det samme vedkende sig den Anskuelse, at Forfatningen var sprængt ved det blotte Faktum, at der paa Grund af Uenighed mellem Rigsdagens tvende Afdelinger ingen Finanslov var kommen tilveje til den Tid, Finansperioden udløb«.

Med Hensyn til, hvor langt der ved den foreløbige Lov burde gaas i at træffe Bestemmelser om Statsudgifternes Afholdelse vilde Ministeriet ikke »for Tiden« foreslaa at gaa videre end de sædvanlige løbende Udgifter samt de Udgifter, der havde været Enighed mellem Tingene om. »Uden at drage i Tvivl Deres Majestæts Ret til, dersom Omstændighederne havde fordret det, at gaa videre, tror Ministeriet dog, at man, om man end indskrænker sig til foranførte, vil være i Stand til at tilfredsstille Statens vigtigste Fornødenheder i den nærmeste Fremtid«. Naar dette Maal kunde naas, maatte man betragte det som en vægtig Grund til at vælge denne Fremgangsmaade, at der derved vilde lægges saa faa Vanskeligheder som muligt i Vejen for, at der senere kunde opnaas Enighed om den endelige Vedtagelse af Finansloven for 1877-78, og at derved en hurtig Tilbagevenden til den regelmæssige Tingenes Tilstand vilde lettes, hvilket Ministeriet var overbevist om, at man fra alle Sider vilde lægge den største Vægt paa. –

Den statsretlige Begrundelse for den foreløbige Bevillingslov af 12. April 1877, som den kongelige Forestilling rummer, fik et interessant Supplement i en Artikel i »Berlingske Tidende« for 14. Juli 1877 af »en gammel Jurist«, et Pseudonym for Justitsminister Nellemann.⁷⁰ Artiklens Indhold er af Interesse allerede paa Grund af Forfatterens Stilling, men endnu mere, fordi det maa anses for klarlagt, at det er Nellemann, der i det hele stod som den juridiske Garant for Ministeriet Estrups foreløbige Lov-

70. Artiklen findes ogsaa udgivet i Særtryk: Den foreløbige Bevillingslov af 12. April 1877, Kbhvn. 1877. Artiklens Fremkomst maa antages at staa i Forbindelse med den store Erklæring af 3. Juni 1877, som Venstres Bestyrelse indrykkede i Morgenbladet for nævnte Dato, og som gav Anledning til det nedenfor S. 98 nærmere omtalte Sagsanlæg fra Konsejlspræsident Estrup paa Ministeriets Vegne mod Venstres Bestyrelse; jfr. ogsaa Særtrykket S. 3 om den »udfordrende Holdning, som Venstre har indtaget«, »naar Bønder og Degne og Folke- og Friskolelærere og andre inkompetente Personer vove paa Veje og Stræder at prædike den provisoriske Finanslovs Grundlovsstridighed som en given Ting«.

givning. Vel var det Matzen, som i Teorien i videst Omfang havde udarbejdet den Opfattelse af Grundlovens Regler, som muliggjorde Ministeriets Estrup foreløbige Finanslovgivning paa formelt – eller om man vil formalistisk – uangribeligt juridisk Grundlag. Men denne Teori udarbejdet af en ung og nyligt begyndende juridisk Professor, maatte først i sine Grundtræk akcepteres af Ministeriet, inden den havde Magt til at slaa ud i Praxis, og indenfor Ministeriet var det øjensynligt af mange Grunde Nellemann, der kom til at staa inde for den principielle »Reciperings« af denne Teori, ligesom han i det hele var den, der stod inde for den juridiske Linje, Ministeriet i de følgende Aar holdt med Hensyn til sin foreløbige Lovgivning i dennes Helhed.⁷¹

Nellemann betoner, at der er Forskel paa, om den provisoriske Finanslov er *stridende* mod Grundloven eller den kun anses for at være *udenfor* Grundloven. Kun dette sidste er Tilfældet: En Handling udenfor Grundloven har Regeringen været nødt til, da det indtraadte Tilfælde – at en Finanslov ikke kunde komme i Stand paa Grund af Uenighed – ikke har været forudset i Grundloven. Men dette behøver ikke at være en Handling *mod* Grundloven. Grundlovsstridig kan den provisoriske Finanslov kun være, hvis man paa Forhaand stiller sig paa det Standpunkt, at Forfatningen henlægger den politiske Magts Tyngdepunkt til Folketinget, med Landstinget som underordnet og med Kongemagten som et blot Skin, en blot Form. Erkender man, at Landstinget er ligeberettiget, i al Fald, at det har samme Ret som Folketinget til at lade en Finanslov falde, som det anser for uforsvarlig, da maa man *enten* principielt anerkende Lovligheden af en provisorisk Finanslov *eller* antage, at hvert af Tingene er berettiget til at sprænge Forfatningen. Et Ministerskifte vilde – selv om man ser helt bort fra Kongens Ret til selv, i Frihed, at vælge Ministre – ikke være nogen afgørende Udvej, da et Ministerskifte muligvis kun flytter Problemet over fra det ene Ting til det andet.

71. Kriegers Dagbøger viser ret tydeligt Nellemanns Principat i de *juridisk-politiske* Spørgsmaal, s. f. Eks. VI S. 242 (21. Sept. 77): »L. Dinesen & Co. har i Frygt for den Svækkelse, som kunde flyde af nye Valg, udfundet, at den provisoriske Finanslov blev staaende, om end det Lovforslag, som skulde stadfæste eller afløse det, blev forkastet. Heldigvis vil dog Nellemann Intet vide heraf; altsaa vel heller ikke Estrup.« S. 250 (6. Okt.), hvorefter Ploug i Tilslutning til visse Dele af Pressen havde »forvildet sig« til samme Anskuelse: »Heldigvis kommer Nellemann til mig i Dag i Thinget og bevidner, at ej blot han fastholder sin Anskuelse . . . men at Estrup har sluttet sig til denne Anskuelse.« Naar Arkiverne for denne Periode (1870-80) bliver fuldt tilgængelige, vil Nellemanns juridiske Førerstilling sikkert blive bekræftet. Jfr. ogsaa P. Staunstrup i Biogr. L. XVI, 580, Neergaard smstds VI, 461.

Overfor Venstres Hovedargument – Grundlovens § 49 – gør Nellemann gældende, at man ikke maa løsrive en enkelt Sætning i Grundloven, saa lidt som i nogen anden organisk Lov, og fastholde denne Sætning ensidigt uden Hensyn til Lovens øvrige Indhold og klare Grundprinciper. De enkelte Bestanddele af en Lov maa fortolkes saaledes, at de ikke kommer i indbyrdes Modstrid eller i Strid med Lovens Hovedprinciper. Selv om man endog ser bort fra Matzens Paavisning af, at Ordene i § 49 ikke er utvetydige, »er det ikke blot forsvarligt, men nødvendigt, at fortolke Grundlovens § 49 indskrænkende, at forstaa den med den Indskrænkning, som følger af den i § 25 hjemlede Ret til at give provisoriske Love«. I modsat Fald vilde man ikke alene lade § 49 annullere det monarkiske Princip, som Grundloven dog klarligt hviler paa, men hvad værre er, man vilde, »da man dog umuligt kan nægte Landstingets Ret til at sige Nej til den Finanslov, som Folketinget vil fastholde, komme til det Resultat, at Forfatningen grundlovsmæssigt d. v. s. ifølge en i Grundlovens egne Bestemmelser liggende Nødvendighed er sprængt, naar dette Tilfælde indtræder«. ⁷² Det vil den være, hvis ikke den provisoriske Finanslov her kommer imellem og holder den forfatningsmæssige Tingenes Orden foreløbig i Gang, indtil Enighed mellem Tingene, naar Lidenskaberne afkøles, kommer i Stand. Skulde Modsætningen mellem de to Ting ikke kunne overvindes, saa *kan* ganske vist det endelige Resultat heraf blive Forfatningens Sprængning, men man kan ikke bebrejde Regeringen, at den vil holde Døren aaben for en Tilbagevenden til normale Tilstande. »Det maa man huske, hvis vi skulde komme til at opleve flere provisoriske Finanslove«.

Dette er Nellemanns Hovedargumenter for den foreløbige Lovs Retmæssighed.

Naar Venstre ogsaa gør gældende, at da en foreløbig Lov ifølge § 25 ikke maa stride mod Grundloven, kan en provisorisk Finanslov ikke gives, da den vilde stride mod § 49 og saaledes er forbudt ved Grundloven, svarer Nellemann specielt, at Forbudet i § 25 kun betyder, at den foreløbige Lovs Indhold ikke maa gaa udover, hvad der ved simpel Lov kan foreskrives, og altsaa navnlig, at der ikke maa gives den et Indhold, hvortil Iagttagelsen af Reglerne i Grundlovens § 95 er nødvendig. Men i den Forstand er der intet i den foreløbige Bevillingslov, der strider mod Grundloven.

Er saaledes Udstedelsen af den foreløbige Finanslov ikke nogen grundlovsstridig Handling, kan der ligeledes ej heller være Tale om, at den gen-

⁷². Særtrykket S. 12, jfr. foran den kgl. Forestillings næsten enslydende Udtryk.

nem Forsømmelsen af at skaffe en yderligere midlertidig Finanslov til Veje skulde være uretmæssig som et embedsmæssigt »Misgreb, der efter almindelige Regler om Embedsmænds Ansvar for deres Embedsførelse muligt kunde betegnes som strafværdigt«. Der er her ingen Skødesløshed og Letsindighed i Embeders Udøvelse. En midlertidig Bevillingslov af den Art som maatte være nødvendig, hvis den ikke blot skulde muliggøre Tingets Opløsning og Nyvalg – der ikke var aktuelt –, men kunne danne Grundlag for Statsstyrelsen i nogen Tid, var der ikke mindste Udsigt til at fremskaffe. Der blev i hvert Fald intet antydnet fra Venstres Side om Muligheder i den Retning, tværtimod: »hvad skete der hin mindeværdige 31. Marts? Kunde der tænkes noget mere raat og plumpt Afslag, nogen mere brutal Afvisning af enhver nærmere Forklaring fra nogen af Siderne end Folketingets Optræden den Dag?«⁷³

5. DEN PROVISORISKE FINANSLOVS VARIGHED

Efter at vi nu har betragtet den »foreløbige Finanslov« af 12. April 1877's Udstedelse, dens Form og Begrundelse og dens nærmere Indhold og Omfang, bliver det næste Spørgsmaal det om Lovens Virkekreds i Tiden, d. v. s. dens Varighed.

Da Rigsdagen første Mandag i Oktober (den 1. Oktober) 1877 samledes paany, forelagde Finansminister Estrup grundlovmæssigt straks den 2. Forslaget til Finanslov for Aaret 1878-79. Men samtidig forelagde han tillige Forslag til Finanslov for Aaret 1877-78, og dette Forslags Anmærkninger begynder med følgende Bemærkning: »Idet Regeringen fremlægger for Rigsdagen Forslag til Finanslov for Aaret fra 1. 4. 1877 - 31. 3. 1878, skal man med Hensyn til dettes Indhold indskrænke sig til at bemærke, at det i alt Væsentligt stemmer overens med de Budgetter, som er blevet udfærdiget af de enkelte Ministerier ifølge den foreløbige Lov af 12. 4. 1877 om Indtægts- og Udguftsbevillinger, indtil Finansloven for Finansaaret fra 1. 4. 1877 - 31. 3. 1878 er given. Denne foreløbige Lov, hvis Forelæggelse for Rigsdagen i Henhold til Grundlovens § 25 sker ved Fremlæggelsen af nærværende Forslag til Finanslov for Finansaaret fra 1. 4. 1877 - 31. 3. 1878 er saaledes lydende: . . .«, hvorpaa fulgte den foreløbige Lovs Tekst.⁷³ Denne Maade at foretage Forelæggelsen for Rigsdagen i Henhold til Grundlovens § 25 var i og for sig ikke paafal-

73. Særtrykket S. 19.

74. Jfr. Till. A. til R. T. 77-78, Sp. 1283-86, og Sp. 1115 ff.

dende i Betragtning af den Mangel paa fast Praksis, der herskede paa dette Omraade.⁷⁵

Folketinget nedsatte straks den 6. Oktober et Udvalg paa 15 Medlemmer angaaende Finanslovsforslaget 1877-78, der den 8. Oktober skriftligt forespurgte Estrup, »om Ministeriet anser den foreløbige Lov for at være saaledes sammenknyttet med det forelagte Forslag til Finanslov for 1877-78, at Tingets Forkastelse af dette Lovforslag er en Forkastelse af ovennævnte foreløbige Lov, og at dets Vedtagelse i Folketinget ligeledes er en Vedtagelse for Tingets Vedkommende af nævnte foreløbige Lov.« Tinget har det vel i sin Magt at udskille Behandlingen af den foreløbige Lov fra Finanslovsforslaget og tage særlig Beslutning om den første, men man har ønsket at høre Ministeriets Svar paa ovennævnte Spørgsmaal, for det Tilfælde, man vilde foretrække at behandle den foreløbige Lov under Et med Finanslovsforslaget. Estrup svarede derpaa den 9. Oktober, »at Ministeriet anser den foreløbige Lov af 12. April om Indtægts- og Udgiftsbevilling indtil Finansloven for Finansaaret fra 1. 4. 1877 - 31. 3. 1878 er given for bortfalden ved en Forkastelse af det af mig den 2. Oktober d. A. fremlagte Forslag til Finanslov for indeværende Finansaar.«⁷⁶ Paa Alternativet Vedtagelse kunde Estrup »kun svare, at jeg ikke indser, hvorledes Finanslovsforslagets Vedtagelse skulde kunne siges at være en Vedtagelse af selve den foreløbige Lov, eftersom denne ifølge sit eget Indhold træder ud af Kraft, saasnart Finansloven for indeværende Aar udkommer. Den foreløbige Lov af 12. April d. A. behøver efter Ministeriets Mening ikke at vedtages af Rigsdagen, idet den maa vedblive at gælde, indtil den bortfalder ved Forkastelse eller afløses af en ny Lov«.

Da der herefter fra alle Sider var Enighed om, at den foreløbige Lov var forelagt til Tingets Beslutning og endelige Afgørelse, og at denne

75. Jfr. Matzen: Statsforfr. II 1908 S. 185f; Berlin: Statsforfr. II S. 84. Om de forskellige politiske Planer, der var drøftet bag Kulisserne se nærmere Krieger: Dagbøger VI S. 242 (21. Sept. 77) 250 (6. Okt.) 259 Noten (25. Okt.) og for Oppositionens Vedkommende 258 (22. Okt.).

76. Om de nærmere Underhaandsforhandlinger i Oktober Maaned og om, at det var Nellesmanns Fortolkning, der stod bag ved Estrups Svar se Thaulow: Estrup S. 143. Krieger meddeler, Dagbøger VI S. 249 (5. Okt. 77) at Estrup havde været inde paa at ville hævde »den fortvivlede Anskuelse«, at den provisoriske Finanslov skulde vedblive at gælde, omend Finanslovsforslaget 77-78 forkastedes af Folketinget. »Dog vilde han nok ikke gaa saa vidt, at kun begge Ting skulde kunne forkaste selve den foreløbige Lov.« (Om denne sidste Teori se nærmere nedenf. Afsn. VI. (J. Cl. Pingel) Madvig: Suppl. til Livserindr. 1917 S. 123).

kunde ske saavel gennem en Vedtagelse eller Forkastelse af Finanslovsforslaget for 1877-78 som gennem en særskilt Behandling af den forelagte foreløbige Lov, foreslog Flertallet i Udvalget, at en Udskillelse af den foreløbige Lov til særlig Behandling fandt Sted, at denne derefter forkastedes, og at Finanslovsforslaget for 1877-78 og derefter overgik til 2. Behandling.⁷⁷ Indenfor Venstre indtog dog Berg samt Tauber og Albertsen en stejlere Holdning. Naar det var saa klart efter Regeringens Skrivelse 9. Oktober, at den foreløbige Lov vilde blive betragtet som bortfalden ved Forkastelsen af Finanslovsforslaget for 1877-78 »var vor Stilling til det forelagte Finanslovsforslag given. Det var efter vor Opfattelse Udvalgets Opgave at finde den skarpeste, utvetydigste Form for Folketingets Protest mod Regeringens Adfærd. . . . Naar Folketinget saaledes forkastede Finanslovsforslaget, havde Ministeriet erkendt, at det Skin af Hjemmel til at raade over Landets Penge, som Ministeriet havde skabt sig i den ovennævnte kongelige Udfærdigelse af 12. April, vilde være bortfalden, og Folketinget vilde ved Forkastelsen have sat sin forfatningsmæssige Modstand mod Ministeriets Overmod paa den klareste og virksomste Maade, som under de givne Omstændigheder var mulig.«⁷⁸

Disse tre Udvalgsmedlemmer indstillede herefter blot Finanslovsforslaget 1877-78 til Forkastelse. Højre-Mindretallet, Lars Dinesen, Klein, Rimstad og Scavenius, fraraadede Flertallets Stilling: at gaa til en Forkastelse af den foreløbige Lov, »en Fremgangsmaade, der nødvendig synes at maatte føre til yderligere abnorme Tilstande med alle de skæbnesvangre Følger, som deraf kunne flyde,« og tilraadede at lade den foreløbige Lov af 12. April gaa til 2. Behandling, med Forbehold om senere Genoptagelse af Spørgsmaalet om Billigelse eller Misbilligelse af den. I dette Tilfælde vilde Mindretallet stille det Ændringsforslag til den, at den fik følgende Ordlyd:

»Indtil Finansloven for Finansaaret fra 1. April 1877 til 31. Marts 1878 er given, dog ikke udover den 31. December 1877 bemyndiges Regeringen til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter samt til at afholde de nødvendige Udgifter, dog at de Hovedsummer og særskilte Poster, der er opført i det Rigsdagen den 2. Oktober dette Aar forelagte Forslag til bemeldte Finanslov, ikke overskrides.«

Betænkningen blev den 27. Oktober sendt til Estrup, der den 30. Oktober bl. a. svarede, at »Ministeriet ikke skønnede, hvorledes det skulde kunne forsvares at gaa den Vej, som Udvalgets Flertal i dets Indstillinger foreslaar«. Thi det i Betænkningen ogsaa indeholdte Tilbud om en mid-

77. Jfr. Bet. af 30. Oktober 77, Till. B til R. T. 77-78 Sp. 16, jfr. Sp. 13 f.

78. Bet. s. a. Sp. 17.

lertidig Lov paa det Vilkaar – eller dog med den Eventualitet for Øje – at Ministeriet vilde bruge Opløsningsretten, ønskede Ministeriet ikke at modtage. Udvalgets Flertal maatte selv helt bære Ansvar for sine Indstillinger og de skadelige Følger, som dets Vedtagelse kunde faa for Land og Folk. Til Slut erklærede Estrup, at Vedtagelsen af Flertallets Indstilling »kun kan føre til, at der strax maa tilvejebringes en ny Bevillingslov af lignende Indhold som Loven af 12. April dette Aar.«

Da Sagen den 5. November efter at Udskillelsspørgsmaalet var positivt afgjort⁷⁹ kom til Behandling i Folketingssalen, blev Begivenheden den 31. Marts ikke uberørt. Der var fra Oppositionens Side almindelig Bitterhed over, at et Skridt, som Tinget kun havde foretaget for at værne sine egne Rettigheder, af Regeringen paa Grund af en misforstaaet personlig Krænkelser var blevet benyttet til et saa drastisk Skridt. »Jeg troede, at Ministeriets Chef, der kunde se tilbage paa en 23-aarig politisk Bane, var hævet over sligt, og at han ikke vilde styrte Fædrelandet i Ulykke, fordi han følte sig personlig berørt.«⁸⁰ Ordføreren Holstein udtalte om den 31. Marts bl. a., at han ikke kunde anerkende Estrups Slutning, at Folketinget saa overhovedet ikke vilde forhandle Finanslov med ham; maaske kunde han »slutte, at *den Dag* vilde Tinget ikke forhandle, men til mere var han sikkert ikke berettiget.« Estrup svarede hertil bl. a. følgende: »Jeg har gjort Tinget den Ære at antage, at naar Tinget paa den Maade har afvist enhver Forhandling med Regeringen i Dag, vilde dets Mening ikke være forandret til i morgen.«⁸¹

Om det mere principielle Spørgsmaal udtalte Holstein som Ordfører, at det var »givet, at den midlertidige (o: foreløbige) Lov af 12. April d. A. er i Strid med Grundloven, er juridisk ugyldig.« Enhver maatte dog indrømme, at Grundlovens § 25 umuligt ved »paatrængende Omstændigheder« skulde kunne have tænkt paa saadanne Omstændigheder, som af Ministeriet selv med velberaad Hu var skabt. Ved Benyttelsen af Grundlovens § 25 maatte Regeringen stedse betragte sig kun som Rigsdagens Fuldmægtig. Det »formodede Samtykke« fra Rigsdagen maatte være en uafviselig Betingelse for Anvendelsen af § 25, og dette Vilkaar forelaa ikke her opfyldt. »En foreløbig Lov hviler paa Præsumptionen om, paa Forventningen af Tingets efterfølgende Samtykke. Hvor denne Præsumption brister, er den foreløbige Lov dermed forbi og dette er noget, som selve Regeringen og vistnok alle anerkender, at, naar foreløbige Love ikke faar denne Sanktion, er de forbi.« Men Regeringen kunde ikke have

79. Se F. F. 77-78 Sp. 82.

80. Bajer, Sp. 82.

81. Holstein Sp. 162, Estrup Sp. 178. jfr. ogsaa foran S. 82 f.

handlet i Forventning om saadan Sanktion. Dens Handlemaade var en Krænkelse af de to Rettigheder, Grundloven har skænket Folket: Bevillingsmyndigheden og Skattebevillingsretten. Naar der henvistes til Nødvendigheden af en Finanslov, maatte dertil siges, at det jo havde været den letteste Sag af Verden at skaffe en midlertidig Bevillingslov til Veje. Regeringens Angreb paa Folketinget i Forestillingen til Kongen var »ikke blot uberettiget, men gennemgaaende urigtigt i Alt, hvad det siger . . . skrevet saaledes, at det maatte give andre et fuldstændig andet Indtryk end det, der er det sande.« Landstinget vilde ikke blive tilsidesat ved Folketingets Stræben, langt snarere ved Ministeriets Handlen. »I det Øjeblik, man krænker Forfatningen, slaar man Landstinget i Principet ihjel.« Dets formelle Ret til at nægte Finansloven forsvinder, naar Grundlovens § 49 udviskes, men »Landstingets hele Betydning, hele Magt og hele Styrke her til Lands ligger i, at det er formelt berettiget til at nægte en Finanslov«. Med Hensyn til Forestillingens Fremhævelse af Grundlovens § 13 om Kongens frie Ret til at vælge sine Ministre udtalte Holstein, at ganske vist kunde Kongen vælge sine Ministre uden Tryk og Tvang, men han skulde gøre det med Hensyntagen til Repræsentationen; »man skal gensidig tage Hensyn til hverandre. Det vilde have været en mærkelig Ide, om Grundloven vilde have opstillet den Sætning i en saadan Form, som om det var fuldstændig ligegyldigt, hvem der var Ministre. Det har Grundloven heller aldrig gjort.«⁸²

Estrup henviste til, at Rigsdagen ikke havde opfyldt sin Pligt til at skaffe en Finanslov tilvejebragt, og gentog iøvrigt med Eftertryk sin Advarsel mod at vedtage Udvalgsflertallets Indstilling, den foreløbige Finanslovs Forkastelse: »Det staar for Regeringen som uundgaaeligt nødvendigt, at der ikke nogen Dag maa fattes Bemyndigelse til at opkræve Skatter og afholde de fornødne Statsudgifter, og at det altsaa i Tilfælde af, at dette Ting virkelig maatte bestemme sig til at forkaste Loven af 12. April, vil være Regeringens uafviselige Pligt inden Udløbet af den paafølgende Dag at have tilvejebragt en ny lovlig Hjemmel for Afholdelsen af Statsudgifterne.«⁸³

Det, der blev Resultatet af Forhandlingen, der strakte sig over Dagene 5., 6. og ind i 7. November, blev en Mellemtning mellem Venstre-Flertallets og Højre-Mindretallets Indstillinger i Udvalget: Venstre fastholdt

82. F. F. 77-78 Sp. 84-91.

83. Estrup F. F. Sp. 129 f. Der var paatænkt en Udsættelse af Rigsdagens Møder 1 Uge, til Udstedelse af en ny provisorisk Finanslov, og kgl. Bemyndigelse var indhentet 2. Novbr., s. kgl. Forest. 31. Oktober 77, Resol. 2. Novbr. 77 Nr. 65 (Statsmin.) og Kons. Pr. J. Nr. 119 c, 1867-83, R. A., hvor ogsaa Udkast til Loven (Fm.J. 2016/77).

Kravet om den foreløbige Finanslovs Forkastelse, og Højre trængte saaledes ikke igennem med Ønsket om, at den skulde overgaa til 2. Behandling og ændres til en midlertidig Finanslov, omend vedvarende med Adgang for Venstre til fri Behandling af den. Paa den anden Side turde Flertallet af Venstre ikke sidde Regeringens Advarsel overhørig, men var villigt til straks *efter* den foreløbige Lovs Forkastelse at medvirke til, at der blev vedtaget en midlertidig Finanslov.⁸⁴ Efter Forkastelsen af den foreløbige Lov, der den 7. November med 73 Stemmer mod 27 nægtedes Overgang til 2. Behandling, forelagde Klein samme Dag et »Forslag til Lov om midlertidig Indtægts- og Udgiftsbevilling, indtil Finansloven for Finansaaret fra 1. April 1877 til 31. Marts 1878 er udkommen«, et Forslag ganske enslydende med det af Højre-Mindretallet i Udvalget stillede Forslag, jfr. foran S. 93. Overfor dette stillede Venstres Flertal sig i Principet velvilligt. »Der er fra vor Side Redebonhed og alvorlig Vilje til nu, da Provisoriet er forkastet, at gøre, hvad vi formaar til, at vi kommer ind i lovlige Tilstande, . . . men en Vedtagelse af Lovforslaget ganske i den Form, som her foreslaaet, vil fra vor Side blive at sætte Provisoriet i Kraft 24 Timer eller 12 Timer efter, at man har forkastet det, idet mindst formaar vi ikke at se andet; det er os umuligt. Det kan vi ikke; vi kan ikke slaa Provisoriet ihjel den ene Dag og lade det leve op den anden Dag.« Der stilledes derfor Ændringsforslag, saaledes at det afgørende for Bemyndigelsen – foruden »de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler« og Skatter og Afgifter – blev, at der kunde afholdes »saadanne overordentlige Udgifter, som fandtes optagne paa det af Folketinget den 31. Marts d. A. vedtagne Forslag til Finanslov for 1877-78.« I denne Skikkelse gik Forslaget til Landstinget, der tilføjede Udgifter, »forsaavidt angaar Arbejder og Foranstaltninger, der allerede er paabegyndte eller forberedte.«⁸⁵ Disse Ord fjernedes igen af Folketinget, og Fællesudvalg blev fornødent for at naa til et Kompromis, hvorved udgik Ordene »eller

84. Hvor »medgørligt« Venstre-Flertallet i og for sig var, fremgaar ogsaa af Holsteins Udtal. i F. 77-78 Sp. 227, hvor han som Svar paa Estrups Fremhævelse (Sp. 222) af, at den forel. Lovs moderate Indhold (s: kun det af Tingene vedtagne) maatte lette en Tilbagevenden til normale Forhold, udtaler, at den forel. Lov jo ogsaa af den Grund var overflødig, at Regeringen i Foraaret maaske kunde have faaet en endelig Lov – altsaa en midlert. Finanslov – af samme Indhold. Om Parti- og Underhaandsforhandlinger i Saml. 1877-78 jfr. nærm. Holstein-Ledreborg: Det forenede Venstre i Rigsdagssamlingen 1877-78, Kbhvn. 1878 og J. H. Bagger: »Forhandlingerne« i Rigsdagssaml. 1877-78, Kbhvn. 1879; Kriegers Dagb. VI, 249-76.

85. L. F. 77-78 Sp. 184 (Krieger om Problemet om hele Dage, »en liberal Fortolkning«) jfr. 186 ff. Munch s. a. S. 95 f.

forberedte«, – hvori Folketinget havde set en »Fare for en Dækning af Provisoriet«. Lovforslaget blev herefter færdigt⁸⁶ fra Rigsdagen Kl. 10 Aften, hvorpaa Estrup straks tog til Kongen og fik Loven stadfæstet.⁸⁷

Den foreløbige Lovs juridiske Virkning var udtømt den 7. November Kl. 12 Nat. Den midlertidige Lov maatte anses at have Virkning fra samme Tidspunkt. Afgrunden havde ikke aabnet sig, enhver Anledning til nye ekstraordinære Foranstaltninger var borttaget; der regeredes paa den midlertidige Lovgivning Aaret ud, idet Loven af 8. November ved Lov Nr. 130 af 20. December forlængedes til at gælde til 31. Marts 1878. –

Afsluttende Bemærkninger.

Vi har dvælet saa udførligt ved den foreløbige Finanslov af 12. April 1877 og dens Forhistorie, fordi Halvfjerdsernes politiske Liv, der koncentrerer sig om den foreløbige Lov af 12. April, er saa righoldigt paa statsretlige Momenter. Rent politisk siges det almindeligt, at det er Firserne, der er den foreløbige Lovgivnings, »Provisoriernes«, Højdepunkt, og at Loven af 12. April 1877 kun er en mat Forløber herfor. Og dette kan være rigtigt rent politisk, ligesom ogsaa rent kvantitativt set. Men det er ikke destomindre i Halvfjerdserne, de store Linjer drages, statsretligt set, og derfor er dette Tiaar saa overordentlig righoldigt for den foreløbige Lovgivnings Historie i Danmark.

Rigsretten kom ikke til at beskæftige sig med Spørgsmaalet om Lovligheden af den foreløbige Finanslov af 12. April 1877, – saa lidt som med Lovligheden af den senere provisoriske Finanslovgivning. Derimod kom de almindelige Domstole til paa et særligt Grundlag at beskæftige sig med 12. April-Loven, og saaledes, at Spørgsmaalet om Grundlovsbrud indgik paa en særlig Maade i Sagens Behandling. Dette skete ved Konsejlspræsident Estrups Sagsanlæg mod det forenede Venstres Bestyrelse for Ærefornærmelser – en Sag, der dels kaster et interessant Sideblys ind over de juridiske Konfliktpunkter – ligesom den unægtelig er eg-

86. Holstein Sp. 302 (Mødet 8. Nov. Kl. 9,45 Aften). Krieger L. F. Sp. 204 206; Fællesudvalgets Bet. i Till. B. Sp. 27f.

87. F. F. 77-78 Sp. 304; jfr. om Problemet »hele Dage« foruden Krieger l.c. og Matzen: Statsforfr. II 1908 S. 196 tillige S. Høgsbro i »Dansk Folketid.« 16. Nov. 1877: »Det er ufatteligt for den almindelige Forstand, men hvad kan ikke denne Regering finde paa? Altsaa har f. Eks. Toldembedsmændene Torsd. Form. været bemyndiget til at opkræve Told for indførte Varer (f. Eks. ved Vamdrup Station) ifølge en Lov, som først udkom 12 Timer efter.«

net til i et Glimt at vise, hvilken overordentlig Højde den politiske Liden-
skab allerede paa dette tidlige Tidspunkt af Konflikten naaede.⁸⁸

Den 3. Juni 1877 indeholdt »Morgenbladet« en Udtalelse »Til Me-
ningsfæller«, fra Venstres Bestyrelse, hvoriblandt kendte Navne som Berg,
Bojsen, Balthazar Christensen, Grev Holstein og Høgsbro. I dette Mani-
fest hed det om Tilblivelsen af den foreløbige Finanslov af 12. April 1877
bl. a. at Ministeriet med fuld Bevidsthed om, hvad Følgen maatte blive,
har undladt at erholde fornøden grundlovsmæssig Hjemmel til Regerin-
gens Fortsættelse, at Ministeriet har valgt en Udvej, som Grundloven for-
byder, trods andre Udveje, at den foreløbige Lov er et klart og utvetydigt
Grundlovsbrud, at Ministeriet har sat sig ud over Grundlovens Bud, at
Ministeriet ikke kan regere med den gældende Forfatning, og at det gælder
selve vor folkelige Frihed, selve vor Grundlov. Endelig hed det, at Mini-
steriet overfor Kongen havde »fortiet« faktiske Omstændigheder fra Fæl-
lesudvalgets Forhandlinger og fortiet dem i den kongelige Forestilling
paa et Punkt, hvor det brugte visse Forhold til Støtte for Beskyldninger
imod Folketinget, samt ligeledes havde fortiet overfor Kongen Kends-
gerninger fra Forhandlingerne paa Rigsdagen.

Da Konsejlspræsident Estrup paa Ministeriets Vegne anlagde Injurie-
søgsmaal mod Venstres Bestyrelse for disse Udtalelser, anlagde Venstres
Bestyrelse paa Folketingets Flertals Vegne Kontrasøgsmaal mod Mini-
steriet for de Udtalelser om og mod Folketingets Flertal, som var inde-
holdt i Ministeriets Forestilling til Kongen den 10. April 1877 forud for
Udstedelsen af den foreløbige Finanslov. Man fremdrog særlig Udtalel-
serne om, at Folketingets Flertal har gjort Finanslovsforslaget ubrugeligt
og uantageligt, at Folketingets Flertal krævede Ministeriets Afgang for
at komme til Enighed med Landstinget, at Folketingets Flertal vilde gen-
nemtvinge Folketingsparlamentarismen, at Folketingets Flertal vilde ind-
bringe en ny politisk Grundopfattelse i Grundloven med fuldstændig
Omvæltning i den forfatningsmæssige Magtfordeling, at Kongens Ret til
at vælge Ministre vilde blive nedtrykket, og Landstingets Stilling under-
gravet, hvis Folketingets Lære blev praktiseret, at det forenede Venstre
kun fremkaldte Splid og Tvedragt, og at Folketinget søgte at udvide sin Be-
tydning udover de forfatningsmæssige Grænser.

Overrettsdommen af 16. Juni 1879 frifandt Ministeriet for Ansvar for
disse sidste Udtalelser, der »vel betegner den af det ommeldte Folketings-
flertal fulgte Politik som værende i Strid med Grundloven, men hverken
hver for sig eller efter den Sammenhæng, hvori de forekommer, skønnes

88. Se U. f. R. 1881 S. 111 (HR. Dom 21. Okt. 1880, HR. Tid. 1880-81, 375).

at indeholde nogen Antydning af, at det har været sig denne sin Politik Karakter bevidst eller iøvrigt nogen ærefornærmende Sigtelse mod Kontracitanterne.« Derimod hed det i Dommen om Udtalelserne i Venstremanifestet, at Venstreførerne for disse »for Ministeriet højst fornærmelige Udladelser blive at anse efter Straffelovens § 216 cfr. § 215 samt efter bemeldte Lovs § 217 efter Omstændighederne hver især med Straf af simpelt Fængsel i 3 Maaneder.«

Højesteret, der var enig med Overretten angaaende den kongelige Forestilling, gik iøvrigt en Mellemvej, idet den foretog den af Hensyn til de subjektive Strafbarhedsbetingelser nødvendige psykologiske Analyse af Manifestets Udtalelser, som Overretten helt havde forsømt ved uden videre at kalde Udtalelserne en bloc endog »højst fornærmelige« for Ministeriet. Højesteret udtalte nemlig, at vedrørende Udtalelsen om den foreløbige Lov som »et klart og utvetydigt Grundlovsbrud« samt »de øvrige paatalte Udtalelser, der gaar i samme Retning, findes der hverken efter de brugte Udtryk hvert for sig eller efter Manifestets Indhold i det hele tilstrækkelig Føje til at antage, at de tiltalte har sigtet det paagældende Ministerium for imod bedre Vidende at have handlet grundlovstridigt, hvilket efter deres Paastand under Sagen heller ikke har været deres Hensigt, hvorimod de alene tør antages at have udtalt, at den af Ministeriet foretagne Handling efter de tiltaltes Mening – som, efter hvad der fremgaar af selve Manifestet, ikke deltes af et andet politisk Parti – manglede Hjemmel i Grundloven.«

Med Hensyn til de øvrige Beskyldninger mod Ministeriet udtalte Højesteret, at de tiltalte ejheller kunde dømmes for Udtalelsen om »grov Forsømmelighed« fra Ministeriets Side, idet der ikke hermed var sigtet til Pligtforsømmelse i Almindelighed, men kun til, at Ministeriet havde forsømt at faa den midlertidige Finanslov forlænget, og hermed kunde de ikke anses for at have overskredet de lovlige Grænser for den politiske Ytringsfrihed.

Der var herefter kun et enkelt Udtryk, Højesteret dømte som strafbart. Det var det Udtryk, at Ministeriet havde »fortiet« vigtige Omstændigheder ved Sagens Forelæggelse for Kongen. Højesteret saa i Udtrykket »fortiet« en Sigtelse mod Ministeriet for forsætligt at have foredraget Sagen for Kongen paa en vrang Maade. Og da denne Sigtelse maatte anses ubeføjet, straffedes der efter § 216 jfr. § 215 med en Bøde paa 300 Kr. til hver. –

Estrups Sag mod Venstres Bestyrelse er lærerig ved at vise, hvor skarpt Parterne allerede fra et tidligt Tidspunkt i Estrups Ministertid stod over-

for hinanden. Politisk Ytringsfrihed ligesom politisk Handlefrihed var drevet ud til de Yderpunkter, hvor der stadig maa skeles til den retslige Afgørelse. Kun som et Led i Belysningen af den foreløbige Finanslovs politiske Skelsætten er Sagen medtaget her, derimod ikke som et Led i Behandlingen af Spørgsmaalet om Domstolenes Stilling til den foreløbige Lovgivning i Halvfjerdserne og Firserne; dette er et Emne for sig, der maa afgrænses paa en særlig Maade, jfr. ndf. Afsnit V. Vi skal nu betragte den videre Udvikling af den foreløbige Lovgivning og støder her straks paa den i Firserne fornyede foreløbige Finanslovgivning, der begynder med den foreløbige Finanslov af 1. April 1885.⁸⁹

89. Af almindelig foreløbig Lovgivning i Tiden 1877-1885 udstedtes kun den foreløbige Lov Nr. 85 af 12. Sept. 1884 ang. yderligere Foranstaltninger mod asiatisk Choleras Indførelse ad Søvejen. Om denne Lovs Forelæggelse i Rigsdagen se Bojsen i F.F. 1884-85 Sp. 224f. (19. Dec. 1884) med Besværing over at Loven først blev forelagt Rigsdagen et Par Maaneder efter dens Sammentræden.

AFSNIT III

DEN FORELØBIGE FINANSLOV

AF 1. APRIL 1885 OG DE FØLGENDE AAR

1. FORUDSÆTNINGER

Den foreløbige Bevillingslov af 12. April 1877 havde virket lammende paa Oppositionen, og naar Hovedparten af denne i Efteraaret 1877 var med til i umiddelbar Forbindelse med en Forkastelse af den foreløbige Lov at bringe Ministeriet op paa tørt Land ved 8. November-Loven, var det, som C. Berg under Forhandlingerne gentagne Gange paapegede, dermed givet, at ogsaa Finansloven for 1878-79 maatte blive regelmæssigt vedtaget. Dette skete da ogsaa, og der finder i det hele i de følgende Par Aar et vist forhandlingsmæssigt Samarbejde Sted mellem Hovedfløjen af Venstre og Regeringen.¹ I Samlingen 1880-81 finder der dog en Skærpelse Sted, og vi staar saa ved Indledningen til det Tidsrum, der betyder et stadigt skarpere Forhold mellem Regeringen og Folketingets Flertal, og som ender med Udstedelsen af den foreløbige Finanslov af 1. April 1885, der indleder den egentlige »Provisorietid« til 1894.

Forudsætningerne for Fornyelsen af den foreløbige Finanslovgivning er flerartede og deler sig saaledes, at nogle af Forudsætningerne nærmest tilhører den ene af Stridens Parter, medens andre hører hjemme hos den anden Part. Afgjort tilhørende Oppositionen er »Visnepolitiken«, væsentligt tilhørende Oppositionen er formentlig ogsaa den saakaldte »Nej-

1. Forholdet var formentlig det, at der her var en »Konkurrence«: de »moderates« forhandlingsvillige Holdning overfor Ministeriet Estrup overfløjedes næsten af den Bergske Gruppe under Fremhævelse af, at naar de moderate alligevel havde vist sig saa hjælpsomme overfor Estrup, kunde en absolut Kampstilling dog ikke nytte noget, jfr. Bojsen i Art.: »Den politiske Partistilling«, Dansk Folketid. 20. Juni, 27. Juni, 4. Juli 1879. 4. Juli: »Respekt for Valgdagen« er det Skilt, hvorunder man har fremstillet den Politik, i Kraft af hvilken Ministeriet Estrup nu foreløbig har sejret«, den har »ytret sig derved, at den Tilnærmelse til Ministeriet Estrup, der allerede før Valgdagen var antydet af den Bergske Gruppe, nu udviklede sig til moden Frugt«. Jfr. ogsaa Thaulow: Estrup, S. 161. Med »Respekt for Valgdagen« menes det for Regeringen gunstige Valg 3. Jan. 1879.

Teori«. Væsentlig paa Højres og Regeringens Side har den Forudsætning hjemme, man kunde kalde Problemet om den midlertidige Bevillingslov, og aldeles afgjort den, der hedder: Forsvarssagen med Københavns Landbefæstning. Det er kun ganske kort, vi her kan gaa ind paa alle disse »Forudsætninger« for Fornyelsen af den foreløbige Lovgivningsvirksomhed, da de væsentlig tilhører den politiske Historie, eller nærmere: vor indre Politiks Historie. Dette gælder særlig »Visnepolitiken« og Forsvarsspørgsmaalet. Mere indgaaende Opmærksomhed maa vi i nærværende Forbindelse hellige de to andre Forudsætninger, der ikke i saa høj Grad tilhører den almindelige Politik, men er af mere »teknisk« eller formel Art, nemlig den saakaldte »Nej-Teori« og Spørgsmaalet om den midlertidige Finanslov.

A. VISNEPOLITIKEN

Da Regeringen, der den 3. Januar 1879 havde haft et relativt godt Valg paa Spørgsmaalet om Hjælp til de vestindiske Øer, den 7. Maj 1881 efter en ikke meget udbytterig Samling skred til Opløsning af Folketinget, skete det med Tilkendegivelse af, at Folketinget havde »vist sig at mangle Evne eller Vilje til at tilendebringe endog kun en mindre Del af de Rigsdagen forelagte vigtige Sager«. ² Valget den 24. Maj 1881 var dog ugunstigt for Regeringen, og da Enighed om Finansloven ikke opnaaedes, opløstes Folketinget paany (den 6. Juli 81), ³ og Valg foretoges den 26. Juli 1881. Dette blev endnu ugunstigere for Regeringen, der nu stod med kun 26 Tilhængere mod 76 i Oppositionen. Disse Valg er Baggrunden for den »Visnepolitik«, som Venstre nu satte ind som Svar paa Regeringens gentagne Opløsninger og i det hele dens fortsatte Forbliven. ⁴ Efter at C. Berg

2. s. R. Tid. 1880-81, F. F. Sp. 5403-04.

3. R. Tid. s. a. Sp. 5893-94.

4. Ministeriet Estrups Dobbeltopløsning i Sommeren 1881 maa nærmest karakteriseres som et – da heller ikke gentaget – Misbrug af Opløsningsretten, jfr. om det statspsykologiske Moment i Opløsningen Berlin: Opløsningsretten 1906, S. 184 og R. Redslob: Die parlamentarische Regierung, 1918, S. 131 f.: »Die Auflösung ist keine Angriffswaffe. Sie ist eine Frage, vielleicht ein Plaidoyer, aber sie ist kein Gewaltstreich. Darum soll das Staatshaupt erst dann zu diesem Mittel greifen, wenn wichtige Symptome ihm kundtun, dass die Majorität der Wählerschaft bereit ist, für seine Politik einzutreten, und die des Parlaments zu bekämpfen. Ein Volk anrufen, dessen Gegnerschaft man kennt, heisst einen Act der Unterdrückung versuchen, heisst das Volk nicht als Richter anerkennen und es zu der Rolle eines Werkzeuges herabwürdigen, das eigener Entschliessung unfähig und im voraus bestimmt ist, die Politik des Staatshauptes gegen die Kammer zu unterstützen«.

først i Sommersamlingen efter Julivalget havde erklæret, at »Landets Vel . . . kræver af dette Folketing, at det lader Alting visne i Hænderne paa et Ministerium, der trodser den almindelige Valgret«⁵ udtalte han sig i den ordinære Samling 1881-82 udførligere, idet han den 6. Dec. 1881 sagde følgende: »Jeg tror, at man har en Følelse af, at det maa godtgøres, at for det Ministerium som tilsidesætter saadanne Valgudtalelser, vil i det Væsentlige Alt visne i Hænderne. Der er ikke nogen Anledning for Folkets Repræsentanter til at strø Blomster paa et saadant Ministeriums Vej, ja vel næppe engang paa dets Grav, og jeg antager, at denne Opfattelse vil præge dette Tings Stilling. Ja, jeg ved det jo ikke, men jeg har ligesom en Følelse af, at dette er et nødvendigt Udtryk for den krænkede Følelse, som Vælgerne med Rette har ligeoverfor den nuværende politiske Situation, og for den berettigede Indignation, som er tilstede overfor Forhold, hvor Kræfter og Tid spildes i det uendelige til Fædrelandets Fordærv.«⁶

Heroverfor udtalte Estrup sin »oprigtige og dybe Beklagelse«, dersom det skulde vise sig, at Berg havde været »en sand Profet, naar han har bebudet, at denne Samling vil blive steril«. Det viste sig, at Berg var en sand Profet og havde Tingets Flertal bag sig i denne Sag.

Det er ikke her Stedet at komme ind paa en nærmere Karakteristik af Visnepolitiken og dens Resultater. M. P. Friis har i et Par Skrifter: *Tre Arbejdsaar, 1884*, og: *Visnepolitiken og Provisoriet, 1885*, fra et klart Højrestandpunkt givet en Redegørelse herfor.

Visnepolitiken strakte sig over alle Omraader. De Forslag, der blev fremsat af Regeringen, blev som Hovedregel efter en kortere Behandling henvist til et Udvalg, der efterhaanden opnaaede Benævnelsen »Begravelsesudvalget«. Udvalget foretog ingen Behandling af Lovforslagene og »naaede ikke at afgive Betænkning«. ⁷ Og Lovforslagene strakte sig over en Mængde vigtige Omraader lige fra Sundhedsvæsenet over Videnskab og Kunst til Landets Forsvar. Til Gengæld for Oppositionens Optræden

5. F. F. 1880-81, Sp. 5982 (13. Aug. 81).

6. s. F. F. 1881-82 Sp. 119, (6. Dec. 81), 1. Beh. af Forslag til Finanslov for 1882-83 jfr. ogsaa S. 1020f, d. 30. Jan. 82, ved 1. Beh. af Forst. t. Tillægsbev. for 1881-82. Estrup F. F. 81-82 Sp. 148 (6. Dec. 81), jfr. Sp. 1063f. (31. Jan. 82).

7. Der synes dog her at maatte skelnes mellem, om Bergs Gruppe kunde besætte Formandsposten i Udvalget, eller dette ikke var Tilfældet, jfr. »Dansk Folketid«, udg. af Sof. Høgsbro, 8. Dec. 1882, Art. »Visnepolitiken«: Hvor det lykkedes Bergs Gruppe ved tilfældige Fraværelser eller en enkelt Gang ved Hjælp fra Højre at faa relativt Flertal i et Udvalg, holdt Udvalget ikke Møde. Derimod hvis Formanden var »Berntsen, Bojsen, H. Holm, Holstein, Høgsbro, Højmark og T. Nielsen«, forhandlede Forslagene og Betænkning afgaves.

nægtede Regeringen paa sin Side at gaa ind i Forhandling om Lovforslag fremsat fra privat Side. Efter Valget i 1884, der styrkede Oppositionen særlig i København, blev dennes Adfærd endnu skarpere; man gik nu – den 19. Nov. 1884 – under en Forhandling vedrørende Kontorudgifter ved Amtmandsembederne over til umiddelbart at nedsable alle Regeringens Forslag, nemlig ved en Paastand paa Overgang til Dagsordenen, der erklærede enhver Forhandling med Ministeriet Estrup for »ørkesløs«.⁸

Visnepolitiken var kun et *politisk* Kampmiddel. Og det var et Middel, der maa karakteriseres som hørende til de farlige.⁹ Folketingets »Strejke« vakte gennem disse Aar stor Forbitrelse i Højre og vilde formentlig i et Statsliv af en mindre besindig Karakter end det danske let have udløst Reaktioner i Form af Suspension af Forfatningen o. lign. C. Hage har engang kaldt Visnepolitiken »et Middel af samme Art, som naar man i Krig lægger sit eget Land øde, for at hindre Fjendens Fremtrængen«.¹⁰

Venstre vilde dog ikke officielt vedkende sig Visnepolitiken som sit Barn og yndede at karakterisere Regeringens Forslag som »umulige«, ligesom ogsaa Berg direkte fralagde sig Faderskabet i en Ytring som denne: »Man har sagt, at det var vor Skyld. Man har sagt, at jeg . . . havde sagt, at Alt *skal* visne i dette Ministeriums Haand. Nej, det har jeg ikke sagt«, men . . . »enhver erfaren Politiker maatte sige, at Alt eller saa godt som Alt *vil* visne i Ministeriets Haand«.¹¹

8. s. F. F. 1884-85 Sp. 98.

9. jfr. C. V. Nyholm, der indtog en mæglende Stilling, F. F. 1884-85 Sp. 121f.: »Jeg finder, saaledes som jeg ser paa vor Grundlov, at Visnepolitiken, om den end ikke kan siges at staa i egentlig Strid med Grundlovens Bogstav, i Sandhed strider mod Grundlovens Aand«.

10. Cit. H. C. A. Lund: De Liberale, 1884 S. 20; Udtalelse paa Mødet i Casino 15. Dec. 1883, hvor den »liberale Vælgerforening« stiftedes.

11. F. F. 83-84, Sp. 444, 17. Okt. 83; om Højres Opfattelse, se Rimestads Udtalelse 6. Marts 84: Det er »vor Mening, at de Herrer Opfattelse af de statsretlige Forhold er i fuldstændig Strid med Grundloven, det er ganske vist vor Mening, at den Maade, hvorpaa det nuværende Folketingsflertal træder op ved at undlade at behandle Sagerne og Lovene, ved det, som man i Korthed har kaldt Visnepolitiken, ikke er gavnlig for Folkets Retsbevidsthed«. Heroverfor f. Eks. Høgsbro i den fornævnte Artikel »Visnepolitiken« om Venstres »Begravelse« af Regeringsforslagene: » . . . er dette da saa forfærdeligt? Hvem kan nægte, at det gik endnu skarpere frem, hvis det nægtede Forslagene Overgang til 2. Behandling? Saa var deres Liv jo brat afskaaret, medens der nu er Mulighed for at behandle dem videre, saasnart Udvalgenes Formænd finder det rigtigt«.

B. FORSVARSSPØRGSMAALET

Den Sag, hvori Højre følte sig mest truffet ved Venstres Visnepolitik, og hvis Skæbne af alle Sager vakte størst Forbitrelse hos Regeringspartiet, var Spørgsmaalet om Ordningen af Danmarks Forsvar.

Nogen Oversigt over Forsvarssagens Udvikling under Ministeriet Estrup skal her ikke gives. Det vilde kræve langt mere Plads, end det her er muligt at indrømme denne Sag, der her netop kun kan berøres som en af Forudsætningerne for den foreløbige Finanslovgivning fra 1885 og fremefter.^{1 2} Kun skal der erindres om, at det store Forsvarsforslag i 1875 til 71 Millioner Kr. var blevet modtaget af Venstreftallet i Folketinget med et Tilbud – ligesom Aaret før – paa 30 Millioner Kr. tilvejebragt ved en Skat paa Formue og Indkomst, et Tilbud, der blev afvist af Finansminister Estrup. Valget i 1876 havde for største Delen været et Valg paa Forsvarsspørgsmaalet og var gaaet Ministeriet stærkt imod. Aarene efter det storpolitiske Røre i 1877 havde forsaavidt været gunstige for Løsningen af Spørgsmaalet, som den faktiske Forhandlingsvillighed mellem Størstedelen af Venstre og Regeringen havde skabt de to Forsvarslove af 1880, Lov af 28. Maj 1880 om Søværnets Ordning og Lov af 25. Juli 1880 om Tillæg til Lov om Hærens Ordning af 6. Juli 1867. Imidlertid var Spørgsmaalet om Befæstning ved faste Forter af København fra Land siden som et Hovedpunkt i Forsvaret allerede rejst og sat under heftig Diskussion, og i Januar 1882 forelagde Regeringen Lovforslag med denne Befæstning som Hovedpunkt. Forslagene blev Gang paa Gang afvist af Folketinget, men Regeringen gjorde Københavns Landbefæstning til et Hovedpunkt i sin Politik og støttedes her af Landstinget og iøvrigt af en ret udbredt Folkestemning, der mere og mere krævede »Forsvarssagen« løst paa Trods af Venstres Synspunkter og Venstres »Visnepolitik« overfor dette som overfor Regeringens andre Reformspørgsmaal. Voldsomt traadte Stemningen *imod* Visnepolitiken og *for* Forsvarssagens Løsning paa Trods heraf frem paa Højres Delegeretmøder. Efter Valget i Juni 1884, der yderligere skærpede Modsætningerne, udtalte saaledes Proprietær Matzen, Slumstrup, følgende paa Delegeretmødet i December 1884: »Hvis Nogen skulde have den Mening, at det er skammeligt, at Højre

12. Om Forsvarssagens Udvikling under Estrup se nærmere f. Eks. V. A. C. Klein: Forsvarssagen efter Krigen 1864 indtil 1909, 1915, S. 94 ff.; Madsen-Mygdal: Polit. Oplev. 1912, S. 35 ff.; Friis: Visnepolit. og Provisoriet 1885 S. 104 ff., jfr. Tre Arbejdsaar, 1884, S. 64 ff. For den tidligere Udvikling se Klein: Forsvarssagen før og under Krigen 1864, 1912.

skal gaa i Venstres Fodspor og i Kampen forlade Lovens Grund, vil jeg dertil svare, og det vistnok i fuld Overensstemmelse med de Herrer, at vi ere ikke her komne sammen for at værge Grundloven eller for at holde paa Grundloven, men for at værge Landet. Der er vistnok Ingen, der ikke holder af Friheden som et af de dyrebareste Klenodier, vi eie, men desuagtet, uagtet Alt, hvad denne Frihed har kostet os i den Tid, vi have havt den, uagtet vi Alle sætte saa megen Pris paa Friheden, at det vilde være forfærdeligt, om den Time skulde oprinde, da det stod klart for os, at enten skulde vi offre Friheden eller ogsaa vilde Landet blive ødelagt, vil der dog vistnok ikke være en Mand, uden at han i det Tilfælde vil sige: Bort med Loven, vi holde paa Landet, thi det er Landet, Loven skal værge, og ikke omvendt.¹³

Med Forsvarssagen, i Form af Københavns Befæstning, ført frem i første Linje blev Spændingsforholdet mellem de politiske Faktorer, i Samvirke med de tilstedeværende øvrige Forudsætninger, ført til Bristepunktet.

Medens »Visnepolitiken« og Forsvarssagen danner de almene materielle politiske Forudsætninger, blev Nej-Teoriens og den midlertidige Finanslovs Problemer paa deres egen specielle Maade Faktorer, der førte frem mod den fornyede foreløbige Finanslovgivning.

C. »NEJ-TEORIEN«

Den ejendommelige konstitutionelle Teori, som plejer at kaldes »Nej-Teorien«, kan kort karakteriseres som den Lære, at det ene Ting altid skal respektere det andet Tings Nej, hvor Spørgsmaalet er om Bevillinger, der ikke er lovbestemte eller hævdvundne.

I Litteraturen er Nej-Teorien knyttet til Navne som J. N. Madvig og D. G. Monrad og er allerede derved af Betydning.

Madvig udgav efter det saakaldte »Majforlig« i 1882 to interessante politiske Piecer om dette Spørgsmaal.¹⁴ Madvig gaar ud fra Tingenes fuldkomne Ligeberettigelse i Følge Grundloven. »Der er . . . i vor Forfatning ikke antydning af mindste Forskel i Tingenes Berettigelse, ikke nogetsom-

13. se Beretn. om Højres Møde den 10. Dec. 1884, Kbhvn. 1885, S. 31.

14. 1. Bemærkninger om Landstingets og Folketingets indbyrdes Stilling ved Behandlingen af Finansloven m. særligt Hensyn til den sidst sluttede Rigsdagssamling. 2. Endnu et Par Ord om Landstingets og Folketingets forenede Bevillingsret eller om den saakaldte Nej-Teori. Nr. 2 fremkom som Svar paa et Par Artikler i Berl. Tid. 5. og 6. Sept. 1882: »Nej-Teorien og Højre« (vistnok skrevet af Nellesmann), der gik stærkt imod denne Lære som »unyttig, skadelig og forkastelig«.

helst andet Forhold ved Finansloven med Hensyn til deres Beslutningers Kraft og Gyldighed«. Naar vi nu ser bort fra den Del af Finanslovens Indhold, der er bestemt ved Love, Kontrakter eller paa anden lignende Maade – thi til disse Bevillinger tør intet af Tingene nægte sin Medvirken – og holder os til de fri Bevillinger, saa maa her, siger Madvig, – ligesom i Almindelighed »kun det, hvortil begge Tingene siger Ja, bliver Lov, det, hvortil det ene Ting siger Nej, falder bort« – saa maa her »den, der siger Nej . . . tilsidst just ifølge Ligeberettigelsen sejre«. Og dette maa være en saa fast Grundregel, at der ikke kan være Tale om, at Regeringen ved en provisorisk Finanslov skulde kunne skaffe sig frie Bevillinger.¹⁵

I sin nærmere Udformning af den specielle Nej-Teori kommer Madvig ind paa Muligheden af, at der af en Anerkendelse af Teorien fra de politiske Faktoreres Side vil kunne udvikle sig en hel »Compensationspolitik«, en Fremgangsmaade, hvorved det ene Ting overfor det andet Tings Nægtelse af en Bevilling, som det første Ting sætter Pris paa, svarer med en Nægtelse af en Bevilling, det andet Ting sætter Pris paa – altsaa en Art politisk Køb og Salg, en Teori, som Madvigs Kritikere ikke med Urette kaldte en »Repressalie-Teori«. –

Særlig sættes dog Nej-Teorien i Forbindelse med D. G. Monrads Navn.

Et særligt Præg fik disse Aar i dansk Politik nemlig derved, at en af Juni Grundlovens Fædre i disse Aar fik Sæde i Folketinget og her ved gentagne Lejligheder lod sin Røst høre om Forstaaelsen af Grundloven med Hensyn til Spørgsmaalet om Rigsdagens Bevillingsmyndighed. Monrad var Sommeren 1882 blevet valgt ind (i Middelfart) ved et Suppleringsvalg og tog som Alderspræsident ved Rigsdagens Aabning i Oktober 1882 Anledning til med Henviisning til Middelalderens »treuga dei«, »Guds Vaabenhvile«, at anbefale en »Fædrelandets Vaabenhvile«, hvorunder man lod Stridspunkterne være, hvad de var, og for en Stund samlede sig om saglige Opgaver i Fædrelandets Tjeneste. »Det er overhovedet et stort Spørgsmaal, om ikke Fædrelandets Vel tjenes nok saa meget ved smaa bestandige Fremskridt som ved pludselige og store Forandringer.«¹⁶ Det

15. Nr. 1, S. 10, 11, Nr. 2, S. 7 ned., 9. Madvig ansaa det for muligt, at en provisorisk Finanslov p. Gr. af Tingenes Uenighed kunde blive nødvendig, men herpaa maatte kun optages, hvad man var enig om, herunder alt det lovbestemte o. s. v. I Piece 2, S. 13, siger Madvig, at hvis der svares Ja til, at Regeringen og det ene Ting p. Gr. af det andet Tings Nægtelse af en som ønskelig anset fri Bevilling, kan sprænge Finansloven og forlange Bevillingen optagen paa den nødvendigblevne provisoriske Finanslov, »da hører jeg ikke længere til Højre, skønt endnu mindre til vort Venstre.«

16. F. F. 1882-83, Sp. 13f., 2. Okt. 82.

blev dog, selv om Ordene gjorde Indtryk i Øjeblikket, en Røst i Ørkenen, og stort bedre gik det forsaavidt heller ikke den Monradske »Nej-Teori«, idet Udviklingen ikke respekterede denne, og den i al Fald først efter et langt Interval fik en sen og forøvrigt karrig Blomstringstid, der nærmest viste dens Utilstrækkelighed og Ufuldkommenhed.

I et af sine senere »Politiske Breve«, omtrent samtidig med Genoptagelsen af aktiv Politik 1882, nemlig Nr. 19 om »Den stille Magt«, 1882, har Monrad karakteriseret Nej-Teorien saaledes: »Folkethinget vilde bruge Finantsloven som et Angrebsvaaben mod Ministeriet; det gik ikke. Men hvis nu Ministeriet vilde gaa over fra Forsvar til Angreb, og bruge Finantsloven som et Angrebsvaaben, saa vilde det sandelig heller ikke gaa. Husk paa den stille Magt! Hvis to Mennesker skulle blive enige om en Beslutning, for at denne kan blive gyldig, saa er den, der siger Nej, den stærkeste. Det ligger i Sagens Natur, og det er latterligt her at tale om Parlamentarisme. Hvis Landstinget siger Nej, saa er Landstinget den stærkeste Part; hvis Folketinget siger Nej, saa er Folkethinget den stærkeste. Det er simpelt og ligefrem, og saa skal man i en saadan Sag, der er jævn og glat som Fod i Hose, høre Kampraabet gjalde i vilden Sky: »Folketingsparlamentarisme! Folkethingparlamentarisme!«¹⁷ Folketingsparlamentarismen bekendte Monrad sig til i Folketinget om Efteraaret 1882 ved 1. Behandling af Finanslovforslaget for 1883-84 i følgende Ord: »Til en parlamentarisk Regering hører et Flertal i begge Ting, saavel i Folketinget som i Landstinget, saavel i det folkevalgte Kammer som i Pairskammeret. Det er ganske rigtigt; det er Idealet. Men . . . man lader sig i Virkeligheden nøje med, at Regeringen har et Flertal i det ene Kammer, og saa kan sætte sin Vilje igennem i det andet Kammer . . . Men jeg vil gaa et Skridt videre, jeg vil ikke gøre en Røverkule af mit Hjerte. Jeg antager, at det er ønskeligst, om Regeringen har Flertal her i det folkevalgte Kammer«. ¹⁸ Nej-Teorien kom han i Forhandlingerne oftere ind paa, særligt udførligt under Enestebehandlingen af Finanslovforslaget for 1885-86 i Foraaret 1885 forud for det berømte Fællesudvalg og altsaa umiddelbart før det endelige Brud mellem Regeringen og Folketinget. Han udtalte da:

»Regeringen, Landstinget, Folketinget skal være enige om enhver Lov, men deraf følger, at hvert Nej forhindrer, at Loven kan træde i Kraft. Regeringen, Landstinget, Folketinget skal være enige om enhver Bevil-

17. Pol. Breve Nr. 19 Den stille Magt S. 39.

18. Om Monrad og Parlamentarismen jfr. Poul Bagge: Studier over D. G. Monrads Statstanker, 1936 S. 109ff., om hans ændrede Stilling efter 1877 se S. 115ff.

ling. Men naar de skal være enige, er deraf en Følge, at naar en af dem siger Nej, kommer Bevillingen ikke i Stand. Det er den simple Grundsætning, den maa man ikke fravige. For at tilvejebringe en Overenskomst mellem Køber og Sælger skal de være enige om Prisen, det er den simple Lov. Det kan ikke nytte noget, om Køberen kan sige, at han gjorde et saa overordentlig fornuftigt, et saa overordentligt rigeligt Tilbud; det kan ikke nytte noget. Det kan ikke nytte noget, at han har al Fornuften paa sin Side; Sælgeren maa give sit Samtykke, og dersom Sælgeren ikke giver sit Samtykke, har Køberen ikke Lov til at lægge de Penge, han byder, og nappe det, uagtet alle maa sige, det er betalt meget rigeligt. Saaledes har Regeringen, naar noget er blevet nægtet enten af Folketinget eller af Landstinget, ikke Lov til at nappe det, selv om dens Forlangende maatte være nok saa fornuftigt, nok saa meget stemmende med Statsvellets Tarv, thi det er ubetinget Nejets Betydning . . . Nejet taaler ikke, at man ligeoverfor det stiller andre Grunde og nævner Statshensyn, Statsvellet og Dit og Dat. Det gælder ikke. Det er den store Grundsætning, som jeg ønsker, man ret vil indprente sig, og som dog ikke synes at være saa overordentlig vanskelig at forstaa. Det er rigtigt, at Landstinget har fuldstændig samme Ret som Folketinget. At Folketinget skal behandle Finansloven først, gør ikke noget i den Henseende; Landstinget har ganske samme Ret, men naar der nu skal tilvejebringes Overenskomst, ja, saa kan der ikke blive bevilget noget, som af et af Tingene er blevet nægtet. Det er tilstrækkeligt til, at en Bevilling ikke gives, at et af Tingene siger Nej, altsaa Landstinget har ganske den samme Ret som Folketinget. Hvis Landstinget f. Eks. vilde have sagt: Nej, naar I saadan nedsætter Bevillingerne paa Finansloven, saa vil vi virkelig ogsaa sætte dem noget ned og nedsatte dem med akkurat 1 Mill. Kr., maaske i Sager, hvor Folketinget fandt det højst uforvarligt og højst ufornuftigt, saa vilde Folketinget aldeles ikke være i Stand til at drive sin Fordring igennem. Thi Nej er den stærkeste, Nej styrter Overenskomster . . . Siger man: ja, men naar nu begge Ting ikke samstemmer, naar det ene Ting staar overfor det andet – husk saa dog endelig paa, at *Nejet har altid Ret*«. ¹⁹

Det vil let ses, at Nej-Teorien ogsaa hos Monrad ligesom hos Madvig havde som Grundlag Opfattelsen af de to Tings Stilling som absolut ligeberettigede. Og herved kom Teorien til i lige Grad at støde an mod Højre. Højre kunde ikke anerkende Nej-Teorien i dens Princip, idet det mod Venstres Visnepolitik mere og mere kom ind paa Kravet om, at store og vigtige Sager, først og fremmest Forsvarssagen, maatte kunne fremmes

19. F. F. 1884-85 Sp. 1722, 1726, 25. Marts 85.

selv mod Venstres, 3: Folketingets Nej.²⁰ Og Venstre kunde ikke anerkende Nej-Teorien i dens Grundlag: Tingenes absolute Ligeberrettigelse ogsaa i finansielle Spørgsmaal og uanset Folketingets grundlovsmæssige Ret til Førstebehandling af finansielle Love. Venstre saa paa dette Punkt ganske simpelt Nej-Teorien som en Fornægtelse af Folketingets og dermed af Folkets Bevillingsmyndighed eller i alt Fald som kun en Anerkendelse deraf i en negativ og forvrænget Form.²¹

Ud fra Nej-Teorien eller i alt Fald delvis bestemt af denne blev Monrads Stilling til den foreløbige Lovgivning ejendommelig. Ligesom Madvig ansaa han ikke i sig selv Udstedelsen af en foreløbig Finanslov eller Tillægsbevillingslov for juridisk utilstedelig; der kunde være Tilfælde, hvor der ikke var nogen Vej udenom, omend den var »et tveægget Sværd«.²² Men det kom i saa Fald an paa Lovens nærmere Indhold, om Monrad kunde billige den, og Nej-Teorien bliver her det afgørende. »Der- som det virkelig,« siger Monrad den 25. Marts 1885, »skulde blive nødvendigt at give en provisorisk Finanslov i Aar, vil det komme an paa dens Indhold, hvorvidt den efter min Opfattelse vilde være grundlovsstridig eller ikke. Giver man en provisorisk Finanslov, og optager man i denne provisoriske Finanslov, hvad der er blevet nægtet af et af Tingene, saa vil man trampe paa Folketingets Rettigheder; og tramper man paa Tingets Rettigheder, tramper man paa Grundloven«, og Monrad satte her ligefrem sin Lid til Kongen, idet han udtalte som sit »Haab, at den, der staar over Ministeriet, vil paase, at der ikke, hvis der udstedes en provisorisk Finanslov, optages noget i denne, der er blevet nægtet af et af Tingene, da en saadan Optagelse af noget, der er blevet nægtet af et af Tingene, vilde være i Strid med Grundlovens Hovedbestemmelse, at den lovgivende Magt er hos Kongen og Tingene i Forening, vilde være en Trampen paa Rigsdagens Rettigheder og dermed paa Grundloven«.²³ Med Indholdet af den provisoriske Finanslov af 1877 var Monrad ud fra samme Hovedsynspunkt som Helhed tilfreds, om end han misbilligede dens

20. Jfr. ogsaa Matzen: Statsforfr. III 1899 S. 90, samt de forannævnte Artt. i Berl. Tid. 5. og 6. Sept. 1882: »Nej-Teorien og Højre«, der angriber Teorien baade som Retsregel og som politisk Maksime.

21. Jfr. Holstein i F. F. 1883-84, Sp. 464 (17. Okt. 83): Det som Monrad o. fl. har respekteret, er »den sidste Stump af Bevillingsretten, der er tilbage: den, der bygges paa Nej-Teorien; men Bevillingsretten respekteres først fuldt ud, naar de fuldt ud anerkender Grundlovens § 49.«

22. Monrad: Polit. Breve Nr. 9-13, 1877. Nr. 10: Den provisoriske Finanslov, S. 20, jfr. S. 18; Nr. 11: Om Parlamentarismen S. 37; Om J. N. Madvig s. foran S. 107.

23. F. F. 1884-85, 25. Marts 85, Sp. 1726, 1727 (Enestebeh. af Finanslovfl. f. 1885-86).

Udstedelse som ikke »paatrængende nødvendig«, da der *kunde* være skabt Enighed om en midlertidig Finanslov.²⁴ Men om Indholdet indrømmede Monrad, at der var »noget meget Sindrigt og Kløgtigt« deri, at kun det var optaget, hvorfor begge Tingene havde stemt. Dog var der heri paa Grund af Afstemningernes Helhedskarakter delvis mere Skin end Virkelighed. Monrad havde derfor foretrukket som »det sikre Grundlag for en provisorisk Finanslovs Indhold det som ved tidligere Bevillinger er anerkendt som nødvendigt til Opretholdelsen af Staten og dens bestaaende Indretninger«. Og ængstelig var Monrad allerede her ved Antydningerne i den kgl. Forestilling af 10. April 1877 om Ministeriets Ret til at gaa videre.²⁵

Spørger man, om Nej-Teorien vilde have dannet et egnet principielt Grundlag for de statslige Finansbevillinger under vanskeligere Forhold i en lidt længere Periode, kan man ikke undlade at pege paa Tiden 1894-1901, hvori Finanslovene flere Gange blev Udtryk for Nej-Teorien, men næppe paa en Maade, der anbefalede Teoriens Ophøjelse til Finanslov-princip. Der var i al Fald i denne Periode flere Tilfælde, hvor Nej-Teorien kom til at virke ikke blot som »Kompensationspolitik«, men tillige som »Repressaliepolitik« til Skade for den sunde Udvikling.²⁶

Og i det Livtag, der var lagt op til paa det Tidspunkt, da Monrad allerkraftigst gjorde denne Teori gældende, klemtes i Virkeligheden Luften ud af Nej-Teorien. Som Hærene var marcheret op, maatte der en ganske anderledes Udløsning til. Kampen stod paa en langt mere indædt og forbitret Maade om selve Spørgsmaalet om, *hvor* Bevillingsretten var, et Spørgsmaal, der som Sagen laa, i det lange Løb maatte faa en mere politisk end blot juridisk eller bevillingsteoretisk Løsning.

Det blev her Spørgsmaalet om den midlertidige Finanslov, der kom til at danne det umiddelbare Udgangspunkt for den politiske Kamps højeste Spidse: den fornyede foreløbige Finanslovgivning.

24. Jfr. Polit. Br. Nr. 10, 1877, S. 24: »Hjemmelen for den provisoriske Finanslov brister, Ministeriet støtter sig til § 25, men Støtten knækker, thi der var ikke et paa-trængende, endsige et særdeles paa-trængende Tilfælde.«

25. Jfr. Polit. Br. Nr. 10 S. 26 f., jfr. foran Afsn. II S. 88.

26. Jfr. Har. Holm: Kampen om Ministeriet Reedtz-Thott, 1897, S. 94: det var »ligesom i Fjor den saakaldte Nej-Teori, der sejrede.« Man saa ogsaa i denne Periode Nej-Teoriens omvendte, positive Form, et »do ut des« de to Ting imellem.

D. PROBLEMET OM DEN MIDLERTIDIGE FINANSLOV

Det blev Uoverensstemmelser vedrørende Muligheden af at fremskaffe en midlertidig Bevillingslov, der blev den umiddelbare Anledning til Udstedelsen af den foreløbige Finanslov af 1. April 1885. Der er derfor Anledning til at dvæle ved dette Spørgsmaal, saa meget mere, som disse Vanskeligheder var opstaaet ret akut i Foraaret 1885 – med Forvarslar i Foraaret 1884 –, medens der i en Mængde lignende Tilfælde, hvor Finansloven ikke var blevet rettidigt færdigt, uden større politiske Vanskeligheder var vedtaget en midlertidig Bevillingslov.

Nogen direkte Hjemmel i Grundloven havde den midlertidige Finanslov ikke. Junigrundloven talte kun om Finansloven og kendte altsaa forsaavidt ikke engang Tillægsbevillingslove, som dog var indført ved Praksis og som var medoptaget i 1866-Grundlovens Tekst.²⁷ Ingen af Lovene kendte noget til en midlertidig Finanslov, men allerede meget tidligt i vort konstitutionelle Liv dukkede de frem, nødvendiggjort ved det praktiske Behov som en Følge af Grundlovens Krav om en aarlig Finanslov, hvis Tilvejebringelse inden den tidligere Finansperiodes Udløb ikke altid viste sig mulig.

Allerede i den første Rigsdagssamling havde en midlertidig Finanslov vist sig nødvendig, og vi fik under 26. Marts 1850 en Lov om foreløbig Indtægts- og Udgifts-Bevilling indtil Finansloven for Finansaaret 1850-51 er vedtagen, i hvis § 1 det bl. a. hed: »Indtil Finansloven er vedtagen, og senest indtil 30. Juni, bemyndiges Regeringen til foreløbigt at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler, dog at de Hovedsummer og særskilte Poster som er opført i det Forslag til Finansloven, der er Rigsdagen forelagt, ikke overskrides, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter.«²⁸ Den næste var Lov af 28. Marts

27. Jfr. Junigr. § 52 og 1866-Lovens § 48, 2. Stk.: A. Olsen: D. d. Finanslov S. 19-29.

Om de ret tidlige Drøftelser vedrørende de midlertidige Finanslove – nemlig under Forhandlingerne om L. 12. Maj 1853 – s. foran Afsn. I S. 30 f. Jfr. iøvrigt Berlin: Statsforfr. II, I, S. 111 f.

28. Jfr. om Forhandlingerne R. T. 1850, I, F. F. Sp. 2056, 2123. L. F. 1746 ned. hvorefter Sammenkædningen af de hidtil gældende Regler og det forelagte Forslag skyldtes Regeringens Forslag om *Nedsættelser* paa det nye Forslag, jfr. ogsaa ndf. S. 115 f, F. F. 83-84, Sp. 1483 f. A. Olsen: Stud. over d. danske Finanslov, S. 121, – der iøvrigt lader Loven være af 27. Marts – har i nogen Grad misforstaaet Lovens Udtryk og kalder den herudfra »Hastværksarbejde«. Det var *Nedsættelser* paa Forslaget i Forh. t. de *udløbne* Budgetter (»de hidtil gældende Regler«), der nødvendiggjorde Tilføjelsen; der var ikke Tale om *Nedsættelser* af Beløb opførte paa det nye Forslag.

1853, der er nævnt foran under Omtalen af den foreløbige Finanslov af 12. Maj 1853, jfr. foran S. 29. Loven af 28. Marts 1853 *forlængedes* som der nævnt uanset sit Udløbstidspunkt og uanset den foreløbige Lov ved Lov af 17. Juli 1853 »om Indtægts- og Udgiftsbevilling indtil Finansloven for 1853-54 er given«, hvilket sidste skete under 31. Juli 1853. Vi har saa ingen midlertidig Finanslov i hele Junigrundlovens Indskrænkingsperiode 1855-66. En saadan nødvendiggjordes hverken for Rigsdagen med dens fredelige $\frac{2}{3}$ Budget, ej heller for Rigsraadets $\frac{3}{5}$ af det samlede Budget, der beherskedes af Normalbudgetssystemet i Fællesforfatningerne.²⁹ Efter 1866 faar vi imidlertid straks under 29. Marts 1867 en midlertidig Finanslov, »Lov ang. en foreløbig Bevilling for Finansaaret 1867-68«, der bemyndigede til, indtil Behandlingen af det Rigsdagen forelagte Finanslovsforslag var tilendebragt, dog senest indtil 31. Maj 1867, at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter og »afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler«. Tilsvarende midlertidige Finanslove gaves under 28. Marts 1868 og 29. Marts 1870.³⁰ Selve Navnet midlertidig Finanslov som Titel paa Loven kom imidlertid først frem ved den næste Lov »Midlertidig Finanslov for Finansaaret 1873-74«, af 29. Marts 1873, der af Finansminister Krieger i Overensstemmelse med den hidtidige Formulering var forelagt som »Forslag til Lov angaaende en foreløbig Bevilling for Finansaaret 1873-74«, men hvis Titel ændredes under Behandlingen paa Rigsdagen, idet det antoges, at da Lovens Betydning og Virkning bestemtes i Henhold til Grundlovens § 49, burde dette ogsaa finde Udtryk i Titlen.³¹ Ogsaa Ministeriet Fonnesbech maatte have en midlertidig Finanslov den 24. Marts 1875, gældende til 15. Maj 1875, indtil man sidstnævnte Dato med Ministeriets Afgang som Vilkaar kunde opnaa Enighed om Aarets Finanslov. Under Ministeriet Estrup nødvendiggjordes den første midlertidige Finanslov i Foraaret 1877, nemlig Lov af 31. Marts 1877, gældende til 15. April 1877, der er omtalt S. 79, idet den afløstes af den foreløbige Finanslov af 12. April 1877. Ogsaa de følgende midlertidige Finanslove, Nr. 119 af 8. Nov. 1877 og Forlængelsesloven Nr. 130 af 20. Dec. 1877 er omtalt foran, s. S. 97. Den næste midlertidige Finanslov var Lov Nr. 36 af 31. Marts 1879, der kun gjaldt til 15. Maj 1879, og som det blev nødvendigt at forlænge

29. Se dog om Andræs midlertidige Tillægsbevillingslov i 1856. Alb. Olsen s. a. S. 175.

30. Finanslove gaves under 21. Maj 1867, 30. April 1868 og 28. Maj 1870.

31. Jfr. R. T. 1872-73, Till. B., Sp. 467 f. F. F. Sp. 3336 (Berg 20. Marts 73); jfr. ogsaa Bojsen F. F. 1884-85 Sp. 1020 (24. Febr. 85), hvorefter man ved Titelændringen vilde rydde Tvivlen om Grundlovsmæssigheden til Side.

til 15. Juni 1879, jfr. Lov Nr. 47 af 14. Maj 1879. Finansloven færdiggjordes imidlertid den 24. Maj 1879. Ogsaa de følgende Aar blev midlertidig Finanslov fornøden, jfr. for Finansaaret 1880-81 Lov Nr. 30 af 22. Marts 1880, der gjaldt til 30. April 1880. Finansloven gjordes færdig den 16. April. For Finansaaret 1881-82 udstedtes først den midlertidige Finanslov, Nr. 48, af 1. April 1881, der gjaldt til 31. Maj 1881, og som det blev nødvendigt at forlænge, jfr. Lov Nr. 87 af 31. Maj 1881, hvorved den givne Bemyndigelse »forlænges til at gælde til den 30. Juni 1881«. Denne Forlængelse matte som Følge af den stadige Tovtrækning om Finansloven og de to deraf følgende Valg i Maj og i Juli 1881 forlænges yderligere, og ved Lov Nr. 105 af 30. Juni 1881 gaves denne Forlængelse paa den Maade, at den givne Bemyndigelse »forlænges til at gælde, indtil Finansloven for Finansaaret 1. April 1881 - 31. Marts 1882 er given«. Denne ubegrænsede Forlængelse benyttede Regeringen til ikke yderligere at søge Spørgsmaalet om en regelmæssig Finanslov for Finansaaret 1881-1882 løst, men ved Rigsdagens fornyede Sammentræden i Oktober at nøjes med Forelæggelsen af Finanslovsforslaget for 1882-83. Forhandlingerne vedrørende dette Forslag – hvorunder Berg proklamerede »Visnepolitiken«³² – indeholder en principiel Debat vedrørende Spørgsmaalet om, hvorvidt Regeringen havde Pligt til paany at søge en Finanslov for 1881-82 gennemført, eller den var berettiget til at »ride Resten af Finansaaret af« paa den givne midlertidige Finanslov, der altsaa mistede Karakteren af midlertidig og blev den eneste endelige.³³

Heller ikke Finansloven for 1882-83 kunde gøres færdig i Tide. Vi fik derfor en midlertidig Finanslov, Lov Nr. 39 af 31. Marts 1882, der gav Bemyndigelse indtil 30. April 1882. Loven maatte forlænges indtil 15. Maj 1882, jfr. Lov Nr. 47 af 29. April 1882. Finansloven kom den 12. Maj 1882 (»Majforliget 1882«).

For Finansaaret 1883-84 udstedtes en midlertidig Finanslov under 31. Marts 1883 (Nr. 59), der gjaldt til 15. April 1883. Finansloven kom den 14. April 1883. Loven af 31. Marts blev den sidste for en lang Aarrække, idet vi først den 1. April 1897 paany fik en midlertidig Finanslov. –

Ved Statsrevisorernes Gennemgang af Statsregnskabet for det famøse Aar 1881-82, i hvilket der administreredes udelukkende paa Grundlag af midlertidige Finanslove,³⁴ var der nemlig opstaaet Uenighed vedrørende

32. Jfr. foran S. 102 f.

33. F. F. 1881-82, Sp. 85 f, 620, 1039, 1068-88, 1093-1102 (Monrad, Klein, Rimestad, Goos, Berg, 30. og 31. Jan. 1882).

34. Heller ikke i Finansaaret 1877-78 havde der været en ordinær Finanslov, jfr. foran

den nærmere Forstaaelse af den midlertidige Finanslovs staaende Udtryk for Bemyndigelsens Omfang: at Regeringen bemyndiges til »foreløbig at afholde de nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil gældende Regler, dog at de Hovedsummer og særskilte Poster, som er opførte i det Forslag til Finansloven for bemeldte Finansaar, der er fremlagt paa Rigsdagen, ikke overskrides, samt til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter.³⁵ Statsrevisorernes Betænkning afgaves den 27. Sept. 1883, og dens Indledning aabenbarede en dyb Uenighed blandt Revisorerne om, hvorvidt det efter Lovens Udtryk og Hensigt var den sidst vedtagne – altsaa kun for det udløbne Finansaar gældende – Finanslov, hvis Poster maatte danne Norm for Bemyndigelsen, eller det maatte være det Rigsdagen forelagte, altsaa ikke vedtagne Finanslovsforslag, der ifølge Lovens Ordlyd dannede denne Norm. Venstre revisorerne Høgsbro og Hørup holdt paa det første, Højre revisorerne Dinesen og Dresing paa det sidste. Høgsbro og Hørup udtalte bl. a., at den egentlige positive Hjemmel for Finansforvaltningen maatte søges i Ordene »nødvendige løbende Udgifter efter de hidtil fulgte Regler«, med Hovedvægten paa »løbende«, da Ordet »nødvendig« ikke kunde anses for at angive en speciel Begrænsning. Om det forelagte Finanslovsforslags Betydning i Henhold til Lovens Henvisning hertil udtaltes det: »Det fremlagte Finanslovsforslag har ifølge den midlertidige Lov kun den indskrænkende (negative) Betydning, at det begrænser Regeringens Bemyndigelse, hvor denne efter de hidtil gældende Regler har haft et større Omfang end efter Finanslovsforslaget. Derimod giver Finanslovsforslaget ingen positiv Hjemmel for nogen Udgift, som ikke allerede følger af de hidtil gældende Regler. Med andre Ord: Alle Nedsættelser paa Finanslovsforslaget har Lovskraft, alle Forhøjelser og alle nye Udgifter er ubevilgede.³⁶ Denne Forstaaelse af

S. 97 og de to Statsrevisorer Balth. Christensen og S. Høgsbro indstillede p. Gr. af den foreløbige Lov af 12. April 77, der raadede for Tiden 16. April til 7. Nov., Statsregnskabet til ikke at kunne passere, s. Bet. S. 1-4 med disse Revisoreres Brevveksling med Finansmin. For samtlige de Aar, i hvilke en ordinær Finanslov opnaaedes et Stykke ind i Finansaaret, havde denne tilbagevirkende Kraft fra Finansaarets Begyndelse, saaledes at den regnskabsmæssige Prøvelse af Aarets Finansforvaltning alene foretoges i Henhold til den; jfr. ogsaa Goos og Hansen: Den danske Statsret, 1890, S. 202.

35. Denne Formulering gik som det foran ses tilbage til den første midlertidige Finanslov af 26. Marts 1850 – hvor den imidlertid (jfr. foran S. 112, Note) skyldtes tilfældige Forslag om Nedsættelser paa Regeringsforslaget i Forhold til sidste gældende Finanslov.

36. Disse Statsrevisorer var derfor ogsaa m. Hens. t. det formelle i Tvivl, om ikke Regnskabet rettest burde været knyttet til den sidst bevilgede Finanslovs Poster i

den midlertidige Finanslov fandt disse Revisorer ikke blot paabudt af Lovens Ord og Øjemed, men der var dem heller ikke bekendt, at den nogensinde havde været omstridt i de parlamentariske Forhandlinger.³⁷

Lars Dinesen og Dresing kunde ikke anerkende denne Opfattelse, men maatte »fastholde, at det ifølge den midlertidige Finanslovs Indhold er Finanslovsforslaget for Aaret, der maa tages til Udgangspunkt«, og saaledes at alle derpaa opførte Udgifter kunde afholdes forsaavidt de kunde betragtes som »nødvendige løbende«, et Udtryk, det maatte anses for umuligt at opstille en almindelig Regel for.³⁸

Ved Tingenes Behandling af Statsrevisorernes Betænkning viste det sig, at Folketingsflertallet sluttede sig til Høgsbros og Hørups Opfattelse, Landstinget derimod til Dinesen og Dresings, og Tingenes Beslutninger over Regnskabet blev derefter. Venstres Ordfører i Folketinget, Bojsen, sluttede sig til og uddybede historisk Høgsbros og Hørups Standpunkt. Højres Ordfører i Landstinger, Rump, – der forøvrigt havde let Spil med visse aabenbart altfor rigoristiske Enkeltheder fra Høgsbros og Hørups Side³⁹ – talte om »den besynderlige Misforstaaelse, som har gjort sig gældende fra de to Revisors Side (d. v. s. Høgsbros og Hørups) ved den Betydning, de har tillagt den ordinære Finanslov for det foregaaende Aar«, naar den »skulde have Betydning ikke alene med Hensyn til Spørgsmaalet om, hvad der efter sin Art og Beskaffenhed skal anses for en løbende Udgift, men ogsaa med Hensyn til, *hvor meget* der maa anses for at være bevilget paa enhver Konto til løbende Udgifter«. De løbende Udgifter

Stedet for til »det fremlagte og bortfaldne« Finanslovsforslags, »hvilket ogsaa vilde have stemt med den midlertidige Finanslovs Karakter som en Forlængelse og Fortsættelse af den hidtidige Finansforvaltning«. Praktisk vilde dette dog ikke gøre stor Forskel.

37. Statsrevisorernes Betænkning over Statsregnskabet for Finansaaret 1881-82, S. II, jfr. I og V. Jfr. Bojsen: F. F. 1883-84 Sp. 1483 f. (15. Febr. 84), der viser Oprindelsen til Sammenkædningen af »de hidtidige Regler« og »det fremlagte Finanslovsforslag« (Sponneck 1850 L. F. Sp. 1746); jfr. foran S. 112.

38. Statsrevisorernes Bet. s. a. S. VI, jfr. F. Bojsen F. F. 1883-84, 1486 f (15. Febr. 84). Højres Revisorer kunde have fremdraget Lovformuleringens oprindeligt tilfældige og konkrete Karakter, der, selvom Formuleringen var bibeholdt op gennem Tiden, dog kunde svække Høgsbros og Hørups Argumentation en Del, og det uanset, at deres Fortolkning netop kunde støttes af det *oprindelige* konkrete Forhold.

39. Se saal. Rump i L. F. 1883-84 Sp. 91 ff (Pensionskonto, Pension til Hofbetjente efter afd. Enkedronning Caroline Amalie og Arveprinsesse Caroline, Udg. ved Skjoldnæs Fyr o. s. v.). Til Spørgsmaalet jfr. ogsaa Holstein i F. F. 1884-85 Sp. 945 ff (23. Febr. 85).

er Udgifter af en vis *Art*, »derpaa følger den anden Del, der bestemmer, *hvor meget* der er bevilget paa hver Post, nemlig de Beløb, de Summer, der findes opført paa Finanslovsforslaget«. ⁴⁰ Og den senere Højrefinansminister Scharling udtalte lige ud i Folketinget: »Vi opfatte Hovedreglen for Udgiftsbeløbene som værende indeholdt i det Ord: »nødvendige«. ⁴¹ Til Rumps Udviklinger i Landstinget sluttede han sig i Ord som disse: »Da selve den midlertidige Finanslov udtrykkeligt peger paa den absolute Grænse, som i saa Henseende (d. v. s. med Hensyn til Udgifters Afholdelse) skal fastholdes, nemlig de paa det *foreliggende* Finanslovsforslag opførte Summer, saa tror jeg, at det strider mod almindelige Fortolkningsregler at gaa bort fra denne Bestemmelse og i Stedet indskyde en helt anden Regel, paa hvilken Lovbestemmelsen slet ikke peger, nemlig det foregaaende Aars Finanslov«. Til Højres Opfattelse sluttede Finansminister Estrup sig: »Regeringens Forstaaelse falder paa det nøjeste sammen med den Forstaaelse, som Landstingets Flertal og dette Tings Mindretal har gjort gældende.« ⁴² En Maaned efter, den 18. Marts 1884, fremsatte Estrup i Folketinget Forslag til en midlertidig Finanslov i den overleverede Form. Den vedtoges uden Bemærkninger i Folketinget, men sendtes i Landstinget i Udvalg (Finansudvalget), i hvis Betænkning Flertallet med Matzen som Ordfører, kaldte den midlertidige Finanslov »en udenfor Grundloven liggende Nødhjælp«, som man kun kunde forsvare at ty til i virkelige Nødstilfælde, og hvorom Erfaringen havde vist, »at slige Love i den hidtilværende Affattelse er fuldstændig ubrugelige, idet Tingenes Beslutninger med Hensyn til Statsregnskabet 1881-82 godtgør, at de er saa uenige som vel muligt om deres hele Forstaaelse. Skulde midlertidige Finanslove fremtidig atter udstedes, maatte der derfor under alle Omstændigheder gives dem en Affattelse, om hvis Mening der var Enighed«. Samtidig med, at en Finanslovkonflikt viste sig at kunne undgaas, forkastede Landstinget den midlertidige Finanslov. ⁴³

Landstingsflertallets Stilling til den midlertidige Finanslov, som den havde fundet Udtryk i denne Betænkning og tidligere i Statsrevisionsdebatten, blev af megen Betydning for den videre Udvikling. Da Estrup næste Aar, den 20. Febr. 1885 paany forelagde et Forslag til midlertidig

40. L. F. 1883-84 Sp. 86, 89 (17. Dec. 83); jfr. Bojsen F. F. Sp. 1479-94, 1518 (15. Febr. 84).

41. Fastholdt herved modificerede han dog noget, jfr. F. F. Sp. 1518.

42. F. F. 1883-84, Sp. 1504, 1502, 1510 f (15. Febr. 84); Estrup tillige F. F. 1884-85 Sp. 990-95. Et medierende Standpunkt indtog Monrad, der erkendte, at Finanslovsforslaget faktisk i Praxis havde været Normen, jfr. F. F. 1884-85 Sp. 1074.

43. F. F. 1883-84, Sp. 1982, 1989, 1991; L. F. Sp. 313, 332-345; 357. Till. B. Sp. 1559-62.

Finanslov, var det i Form af et Forslag til »Lov om Bemyndigelse til midlertidig at opkræve Skatter og afholde Statsudgifter«, og Forslaget gik ud paa indtil 30. April at bemyndige Regeringen til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter »og til at afholde foruden de løbende tillige de nødvendige Udgifter efter det Forslag til Finanslov for bemeldte Finansaar (o: 1885-86), der er forelagt paa Rigsdagen, med de Ændringer, der er vedtagne af begge Rigsdagens Afdelinger«. I Bemærkningerne henvises til Landstingets Krav Aaret forud, om at Lovens Formulering ikke maatte give Anledning til Tvivl, et Krav, der forekom Regeringen berettiget. Denne Klarhed mentes opnaaet ved blot at bruge Udtrykket »løbende«, der ikke maatte »gøres uklart ved Tilføjelsen »efter de hidtil gældende Regler««. Paa den anden Side maatte Formuleringen »heller ikke saaledes binde Regeringen, at Administrationens regelmæssige og ordentlige Gang derved vilde lide aabenbar Skade«, hvorfor Regeringen maatte bemyndiges til ogsaa at afholde andre paa Regeringens Finanslovsforslag staaende Udgifter, naar de var »nødvendige«.⁴⁴

Under den stormfulde Debat om dette Forslag i Folketinget den 23. Febr. 1885 udtalte Holstein, at Forslaget ganske vilde forrykke den gældende Retstilstand i Landet. Vedtagelsen af Forslaget vilde betyde, at ikke blot de løbende, men ogsaa de efter Regeringens Skøn nødvendige Udgifter var bevilget, med Regeringsforslaget som faktisk Rettesnor; man vilde altsaa fuldstændig i Blinde give sig Regeringen i Vold. Man vilde forlade Tokammerssystemet og gaa over til Etkammersystemet, idet Regeringen kun behøvede det ene Tings Samtykke for at gennemføre, hvad den vilde.⁴⁵ Regeringens Forslag viste, at den sluttede sig til den mest yderliggaaende Opfattelse i Landstinget.⁴⁶ – Og Hørup saa i Forslaget et Forsøg paa en Forfatningsforandring, »og det en Forandring, der er større end den, der foregik i 1866«; Forslaget var »simpelt og klart et Led i den ministerielle Taktik, slet ikke andet.« Tanken var, at Forslaget skulde erstatte den ordinære Finanslov. Ja ikke blot det, »nej, bliver dette først Lov, faar vi ingen Finanslov mere, saa længe vi har dette Ministerium.« Den sædvanlige midlertidige Finanslov var ikke noget saa uhørt, som Regeringen og Landstinget nu vilde gøre den til; den var et Led af Forfatningen i Kraft af en 35aarig Praksis.⁴⁷ – Monrad luftede

44. R. T. 1884-85, Till. A. Sp. 1803-06.

45. Jfr. at efter Forslaget begge Tings Beslutning krævedes til Ændringer i Regeringens Finanslovsforslag, der iøvrigt skulde være Rettesnoren.

46. F. F. 1884, Sp. 950, 952, 961.

47. F. F. 1884, 85, 979 f, 987, 1054 (25. Febr. 85).

Nej-Teorien i en Appel til Estrup om at modtage et Ændringsforslag om, at Beløb, nægtet af et af Tingene ikke kunde udbetales, hvilket Estrup blankt afviste med Henviſning til, at ikke engang den sædvanlige midlertidige Finanslov nogensinde var gaaet saa vidt. Regeringen vilde saa let staa uden nogen Beføjelse: »det staa jo i dette Tings Magt, inden Finansloven forlader det, at sløjfe ikke blot, hvad det anser for nødvendigt, men ogsaa løbende Udgifter, absolut nødvendige Udgifter.« Monrad viste imidlertid tillige et klart Blik for Mulighederne, idet han udtalte: »Hvad vil Følgen være, dersom Forholdene skulde føre til . . . at vi heller ikke fik en Finanslov førend den 30. April, og vi saa havde en saadan midlertidig Finanslov? Saa vilde Ministeriet have en Art Bemyndigelse til i en provisorisk Finanslov at følge de samme Grundsætninger, altsaa til i en provisorisk Finanslov ikke at tage Hensyn til, hvad der er besluttet i dette Ting«. ⁴⁸

Forslaget blev under Behandlingerne ændret til den sædvanlige Form for midlertidig Finanslov, førtes af Landstinget tilbage til sin oprindelige Skikkelse, af Folketinget paany ændret og endelig forkastet af Landstinget den 14. Marts. ⁴⁹

Sluttelig skal i denne Fremstilling af den midlertidige Finanslov før Konflikttiden endnu nævnes, at Venstremanden Juel under Konfliktens sidste Tilspidsning den 31. Marts 1885 indbragte et Forslag til »midlertidig Finanslov indtil 1. Maj 1885«, hvorefter Regeringen skulde bemyndiges til indtil 1. Maj at opkræve Skatter, »og afholde de til Statsstyrelsens uforstyrrede Gang uomgængelig fornødne Udgifter«. Dette Forslag vandt dog ikke Bifald; det ansaas for at ville give Regeringen den samme Bemyndigelse, ja, endog mere end ved dens eget Forslag. »Udtrykket »uomgængelig« lægger jeg ikke synderlig Vægt paa, og hvad den høje Regering ser sig i Stand til at omgaa eller ikke, kan ikke være afgørende for os med Hensyn til vor Afstemning.« ⁵⁰ Det til den sædvanlige Form ændrede Forslag mødte derefter sin Skæbne i Landstinget, hvor en Udtalelse fra Holstein om, at Forslagets traditionelle Form ikke var tænkt som et Ultimatum, ikke blev akcepteret. ⁵¹ –

48. F. F. 1884-85, 1008 f, 1474 (11. Marts 85 ved Enestebehandlingen), jfr. 1898 (31. Marts ved 2. Behandl. af Juels nedf. i Teksten nævnte Forslag).

49. Jfr. L. F. 1884-85, Sp. 633 ff, 665 ff, 835.

50. Holstein i F. F. 1884-85, Sp. 1872.

51. F. F. 1884-85, Sp. 1877, jfr. L. F. Sp. 1110 (Matzen: »Jeg skønner ikke rettere, end at man ikke kan tillægge denne Udtalelse nogen virkelig Vægt, navnlig ogsaa i Betragtning af det Tidspunkt, paa hvilket den fremkommer, paa Finansaarets sidste Dag«).

Det var saaledes to Systemer for midlertidige Finansbemyndigelser, der havde taget Livtag, det ene bestandig pegende bagud mod den sidste Finanslov og altsaa gaaende ud paa en Fortsættelse af den givne Rets-tilstand, det andet pegende fremad mod en friere Stilling for Administrationen indenfor de Grænser, der var givet med de af den selv fremsatte Forslag. Af disse to Systemer sejrede det første tilslut, udtrykkeligt i »Forliget«, 1894 (jfr. nedenfor Afsnit VII) og i Praksis ved de derefter følgende midlertidige Finanslove. Men først skulde der følge et Tidsrum af ikke mindre end ni Aar, hvor det i Principet er det andet System, der er dominerende – uden at vi dog har en eneste »midlertidig Finanslov« i dette Tidsrum.

2. DEN FORELØBIGE BEVILLINGSLOV AF 1. APRIL 1885

Majforliget i 1882 var kun sluttet med Vanskelighed og føltes af Højre som et Nederlag.⁵² I Foraaret 1883 vedtoges Finansloven den 14. April, efter at en midlertidig Finanslov var givet med Gyldighed til 15. April,⁵³ og i Foraaret 1884 førtes Finansloven endog igennem uden Anvendelse af midlertidig Finanslov, men iøvrigt med stor Vanskelighed. Den skærpede Situation efter Valget 1884 med Venstres Ørkesløs-Dagsorden i Nov. 1884 og Kampsignalerne fra Højres Møde viste hen mod et Brud. Nogle Artikler under Mærket Z (d. v. s. Højesteretsadvokat Dr. Hindenburg) i »Berlingske Tidende« viste hen til en foreløbig Finanslov som en given Ting og paalagde ligefrem Regeringen som »ansvarlig for Regeringens Førelse«, at en saadan Lov ikke maatte indskrænke sig til de løbende Udgifter, »men at der gives den et saadant Indhold, at Nationens berettigede Krav paa Fremgang og Udvikling derved sker Fyldest«.⁵⁴ Den 20. Februar 1885 havde Estrup forelagt Forslaget til midlertidig Finanslov i den nye Form, s. foran S. 118, og han iagttog en tilbageholdende, forsaa-vidt »ligegyldig« Holdning overfor Udsigterne for Finanslovens Vedtagelse. Monrad udtalte ved 1. Behandling af Estrups midlertidige, den 23. Februar: »Hvoraf kan denne Ligegyldighed dog komme? og saa har

52. Om Majforliget og A. D. Jørgensens Underhaandsandel heri se Tillæget til A. D. Jørgensens Breve 1939 S. 419-440.

53. Se foran S. 114.

54. Art. 19. Jan. 85, Aften: »Indholdet af de provisoriske Love«, jfr. 14. Jan. 85: »Om den provisoriske Finanslov af 1885«; 12. Febr. 85: »Den provisoriske Finanslov og den offentlige Mening; 14. Febr. 85: »Den provisoriske Finanslov og Folketinget«.

jeg set en provisorisk Tøjte kaste smidskende Øjne til Finansministeren, men jeg er overbevist om, at han er altfor trofast imod sin Ægtehustru i politisk Henseende til, at han skulde indlade sig med den provisoriske Tøjte. Og hvorfor skulde han dog ogsaa det? Den provisoriske Lov giver i Virkeligheden en retskaffen Mand aldeles ingen Fordele.«⁵⁵

Folketinget vedtog den 18. Marts en Adresse til Kongen, Landstinget den 19. en Modadresse,⁵⁶ det om Finansloven nedsatte Fællesudvalg naaede ikke til Enighed inden Udgangen af Marts,⁵⁷ ej heller formentes Enighed at kunne opnaas den 1. April, der maatte være yderste Frist.⁵⁸ Den 1. April sendtes da Rigsdagen hjem, og samme Dag udstedtes, kontraseret af samtlige Ministre, »Foreløbig Lov om Indtægts- og Udgifterbevilling, indtil Finansloven for Finansaaret fra 1. April 1885 - 31. Marts 1886 er given«. I Indledningen henvistes til Mangelen af samstemmende Vedtagelse af en Finanslov for Finansaaret, og der gaves i Loven Regeringen Bemyndigelse til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter »samt til foreløbig at afholde de til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse nødvendige Udgifter – deriblandt de Udgifter, som er vedtagne af begge Rigsdagens Afdelinger ved Finanslovforslagets sidste Behandling – dog saaledes, at de Hovedsummer og særskilte Poster, der er opført paa de af Regeringen fremsatte Forslag til Finanslov for Finansaaret 1885-86 ikke overskrides«.

Det vil let ses, at Loven har hentet sin væsentlige Formulering fra Estrups Forslag til midlertidig Finanslov. Her er som der Vægten lagt paa de nødvendige Udgifter, men Udtrykket løbende Udgifter, der i Forslaget til midlertidig Lov endnu figurerede ved Siden af de nødvendige, er erstattet med en Udvidelse af nødvendige ved Hjælp af forsvarlige, jfr. »de til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse«. I Forhold til Bevillingsloven af 12. April 1877 var de fremhævede Ord – »nødvendige« og »forsvarlige« – Udtryk for en væsentlig Udvidelse af Bemyndigelsens Omfang, en Udvidelse, der ogsaa vil ses deraf, at i 1885-Loven de af begge Ting vedtagne Udgifter kun nævnes *blandt* de nødvendige uden at danne nogen Begrænsning heraf, medens i 1877-Loven de af begge Ting vedtagne Ud-

55. F. F. 1884-85, Sp. 942, jfr. 1007. I Ordet »retskaffen« gemmes muligvis atter den Monradske Nej-Teori med dens strengere Krav til en lovlig, foreløbig Finanslov, jfr. foran S. 110.

56. L. F. Sp. 951, Till. A. Sp. 1923-28, jfr. F. F. 1533 ff, 1546 ff, 1614. Lovs. 1885, S. IV og S. VI.

57. Jfr. Matzens berømte: 3 Millioner inden Kl. 12! i Fællesudvalget.

58. Holstein gør F. F. 1885, Sp. 853 (25. Jan. 86) opmærksom paa, at Hjemsendelsesdekretet er dateret allerede 30. Marts.

gifter forsaavidt udgjorde hele Bemyndigelsens Omfang med Hensyn til Udgiftssiden,⁵⁹ som i Hovedsagen ogsaa de »løbende« var indbefattet heri.

Forestillingen til Kongen, der samtidig offentliggjordes, har – ligesom de forannævnte Adresser fra Tingene til Kongen – ikke den samme konstitutionelle Interesse som de tilsvarende Aktstykker, henholdsvis af 1877 og 1873. I de sidstnævnte var virkelig visse statsretlige Doktriner gjort gældende fra begge Sider. I 1885 er det mere den rent politiske Bitterhed og Harme paa begge Sider, der finder Udløsning. I Forestillingen⁶⁰ udtalte Ministeriet, at Folketingsflertallet igennem sin Finanslovbehandling ligesom i 1877, utvivlsomt havde haft til Hensigt at skabe en Regeringsforandring, men at det, hvis man veg tilbage for dette Angreb, vilde være forbi med Kongens grundlovsmæssige Ret til at vælge sine Ministre efter sit Skøn om, hvad Landets Tarv krævede; en Grundlovsforandring vilde saaledes være iværksat uden Iagttagelse af Grundlovens § 95 og som en Omgaaelse af denne Bestemmelse. Der maatte derfor ved en foreløbig Lov i Henhold til Grundlovens § 25 træffes de fornødne Foranstaltninger. »Lovligheden ikke mindre end Nødvendigheden heraf, forekommer Ministeriet ligesaa lidt nu som i 1877, at kunne være Genstand for grundet Tvivl«. Ministeriets Overbevisning var tvertimod styrket derved, at Folketinget ikke havde vovet at anklage Ministeriet for Rigsretten. Om Lovens Indhold udtaltes det, at medens det i 1877 uden Tilsidesættelse af Statens Interesser var tilstrækkeligt, at Loven omfattede de Udgifter, der var vedtaget af begge Ting, og de nødvendige løbende Udgifter, uagtet Folketinget havde nægtet visse af de sidste,⁶¹ var der nu af Folketinget nægtet en saadan Mængde andre Udgifter navnlig til Forsvarsvæsenet, at Statsvellet vilde lide i uforsvarlig Grad, hvis lignende Indskrænkning ogsaa nu fandt Sted. »Det vilde derfor være i højeste Grad stridende mod Statens Tarv, om man, foruden de løbende Udgifter i egentlig Forstand, vilde indskrænke sig til de Udgifter, som var vedtagne af begge Ting ved Finanslovsforslagets sidste Behandling«. Og nogen anden legal Begrænsning for, hvad der kan optages paa en foreløbig Bevillingslov, naar ingen Finanslov er kommen i Stand, end Hensynet til, hvad Statens Tarv med Nødvendighed fordrer, var der ikke. At en Udgift var vedtaget af begge

59. Se foran under Afsn. II S. 86. Udtrykket »nødvendige løbende« – der findes i de midlertidige Finanslove helt tilbage til 1850-Loven – har stedse været anset som = »løbende«, jfr. ogsaa Høgsbro og Hørup foran S. 115.

60. Min. Tid. 1885, B., S. 133-36.

61. d. v. s. de tilbageblevne af de fem konstitutionelle Punkter, s. foran S. 77 f.

Tingene, havde kun den sekundære Betydning, at den herved var anerkendt og Regeringen saaledes paa Forhaand fri for Ansvar, medens Regeringen ikke for andre Udgifter havde dette Støttepunkt at holde sig til, men maatte tage Ansvaret, naar Forsvarligheden af Udgifter under en eventuel Rigsretsaktion skulde afgøres.

3. DEN FORELØBIGE FINANSLOVS VARIGHED

Da Rigsdagen paany samledes den 5. Oktober – efter en af de folkeligt mest bevægede Somre, Landet har set – fremlagde Estrup straks grundlovmæssigt Forslaget til Finanslov for 1886-87, og der udspandt sig over dette Forslag den 16. Oktober en lidenskabelig Debat, der sluttede med, at Forslaget med 77 Stemmer mod 21 nægtedes Overgang til 2. Behandling. Det var Venstres Standpunkt, at Folketinget overfor Befolkningen maatte føle sig forpligtet til at protestere stærkest muligt mod det formentlige Grundlovsbrud. »Oppositionen kan ikke forsvare at bevilge Regeringen en eneste Øre«. ⁶²

Estrup havde stillet i Udsigt efter Finanslovdebatten at ville foretage Forelæggelsen i Henhold til Grundlovens § 25 af den foreløbige Lov af 1. April 1885. Imidlertid havde Oppositionen allerede forinden besluttet at søge den foreløbige Lov forelagt, nemlig ved Benyttelsen af det private Initiativ i Henhold til Grundlovens § 44. Den 8. Oktober indbragte da Folketingsmand Alberti »Forslag til Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilgning indtil Finansloven for Finansaaret 1. April 1885 - 31. Marts 1886 er given, hvorved forelægges: Foreløbig Lov af 1. April 1885 til Beslutning af Folketinget«. ⁶³

Da Forhandlingen herom den 12. Oktober paabegyndtes i Tinget, afgav Estrup paa Regeringens Vegne følgende Erklæring: ⁶⁴

»Jeg har forlangt Ordet straks ved Begyndelsen af Mødet i Dag for at

62. Holstein F. F. 1885-86 Sp. 135, 185 (Afstemning). Under Debatten fremkom ogsaa (s. Sp. 164) Dr. V. Pingels bekendte Udbrud »7 Forbrydere og Indbrudstyre« (hos Thaulow: Estrup S. 213 fejlagtigt blevet til »7 Forbrydere og 1 Indbrudstyre«).

63. F. F. Sp. 22 selve Lovforslaget i Till. A. 1459: Forslaget = den foreløbige Lov, men med en »Anmærkning«: »Ved ovenstaaende Lovforslag forelægges til Tingets Beslutning den foreløbige Lov af 1. April (Lovtid. 1. April 1885 Nr. 13), saalydende«: (samt den foreløbige Lows Tekst med Underskrift og Kontrasignaturer).

Samtidig forelagde Alberti den 5. Maj 1885 udstedte foreløbige Lov (»Riffelloven«, jfr. nærmere ndf. S. 141 ff) paa tilsvarende Maade.

64. F. F. 85-86 12. Okt. 85, Sp. 25 f.

afgive en Erklæring om Regeringens Opfattelse af og Stilling til de tvende paa Dagsordenen opførte Forslag. Paabudet i Grundlovens § 25 om, at en foreløbig Lov altid bør forelægges den følgende Rigsdag, kan kun forstås saaledes, at Kongen, der har udstedt den foreløbige Lov, bør lade den forelægge for den følgende Rigsdag.

Forelæggelse af en foreløbig Lov i Medfør af Grundlovens § 25 kan derfor ikke ske ved nogen Anden end ved Regeringen efter Kongens Bemyndigelse.

Angaaende Tidspunktet, inden hvilket Regeringen har at forelægge en foreløbig Lov, gælder ingen anden Regel end Grundlovens Ord, at den skal forelægges for den følgende Rigsdag.

Regeringen bestrider ikke, at det private Initiativ kan benyttes til at indbringe Lovforslag i ethvert af Tingene om en foreløbig Lows Ophævelse eller Forandring, men et saadant Lovforslag kan kun faa Indflydelse paa den foreløbige Lov, dersom det ved at vedtages af begge Tingene og stadfæstet af Kongen ophøjes til Lov. I anden Betydning kan det private Initiativ ikke benyttes til at bringe Spørgsmaalet om en foreløbig Lows fortsatte Virksomhed til Afgørelse.

Da Regeringen ifølge det anførte ikke anser Folketingsmanden for Sorø Amts 2. Valgkreds (Alberti) for kompetent til at forelægge de foreløbige Love af 1. April og 5. Maj d. A. for Rigsdagen i Medfør af Grundlovens § 25, agter den ikke at deltage yderligere i en Forhandling, som efter dens Opfattelse savner retsligt Grundlag«.

Berg imødegik ham som Formand paa Tingets Vegne med den Betragtning, at medens Regeringen i Henhold til § 25 havde *Pligt* til Forelæggelse af en foreløbig Lov, maatte et Medlem af Tinget have *Ret* dertil i Henhold til § 44, da denne Bestemmelse ikke kendte nogen Begrænsning, end ikke for Grundlovsforandrings Vedkommende. Enhver Tvivl herom var utilstedelig, og Ministeriets Optræden et Udtryk for Principet Magt for Ret. Den af Alberti under Debatten stillede Dagsorden, hvorved Forslaget nægtedes Fremme og den foreløbige Lov herved forkastedes, vedtoges med 79 Stemmer mod 17.⁶⁵

Inden Estrup efter Finanslovdebatten fandt Lejlighed til *sin* Forelæggelse af den foreløbige Lov,⁶⁶ fandt Attentatet paa Estrup Sted den 21. Okt.. Rigsdagens Møder udsattes den 23. Okt. i Henhold til Grundlovens

65. F. F. 1885-86 Sp. 26 f, jfr. 91, 142 f.

66. Ved Mødet 21. Okt. meddelte Formanden, at der paa Dagsordenen til Tingets næste Møde den 24. Okt. bl. a. var: Finansmin. fremlægger Finanslovsforslaget for 1885-86 tilligemed den foreløbige Lov af 1. April om Indtægts- og Udgiftsbevill.

§ 21 til den 18. Dec. Den første Tid efter Mødernes Genoptagelse optoges af Drøftelser af forskellige Forslag til Grundlovsændring, se ndf. Afsnit VII og af Forslag om Foranstaltninger mod Arbejdsløsheden, men den 23. Jan. 1886 forelagde Estrup den foreløbige Lov af 1. April 1885, efter at Haabet om en Grundlovsforandring, der kunde garantere en ordinær Finanslovs Tilvejebringelse, var bristet.

Under Forhandlingen – den 25. Jan. – gjordes det af Holstein paa Oppositionens Vegne gældende, at Loven alt een Gang var forkastet, men at der derfor ligefuldt i Henhold til § 25 maatte være en Pligt for Regeringen til at forelægge Loven, nemlig for at staa til Regnskab for, hvad den havde gjort. Monrad, der atter udtalte sin principielle Tro paa foreløbige Finanslovs Lovlighed i visse Tilfælde, ankede særlig over, at Loven ikke straks var blevet forelagt, idet der efter hans Skøn maatte gaas frem efter Analogien af Reglen om Forelæggelse af Finanslovsforslag. Fra Regeringens Side imødegik Nellemann det fremkomne og udtalte: »Vil de Herrer forkaste den foreløbige Lov . . . nu vel, saa maa de tage Ansvar for, saa er det efter min Mening Tinget, som gør Tilstanden mere irregulær, end den har været i Forvejen«, og at han ikke kunde se, at Tinget kunde have nogen fornuftig Interesse i at »fremtvinge en endnu mere irregulær Tilstand«. Det var herved antydet, at der var overvejet Forholdsregler for dette Tilfælde.

Forslaget forkastedes med 71 Stemmer mod 17, idet der nægtedes det Overgang til 2. Behandling.⁶⁷

En særlig Virkning af Forkastelsen i Folketinget af Finanslovsforslaget for 1886-87 den 16. Okt. 1885 (foran S. 123), og dermed en indirekte Virkning af Udstedelsen af den foreløbige Finanslov af 1. April, skal endnu omtales, ogsaa for dette Forholds konstitutionelle Kuriösitetsinteresse. Den 23. Jan. 1886 forelagdes nemlig i Landstinget det i Folketinget forkastede Forslag til Finanslov for 1886-87 »i ganske samme Skikkelse, hvori det i Oktober Maaned f. A. blev forelagt i Folketinget« og med Bemærkning, at den Omstændighed, at Folketinget havde forkastet Forslaget, »ikke bør betage Landstinget dets forfatningsmæssige Adgang til at øve Indflydelse paa Finansforvaltningen i det nævnte Aar«.

Det var Nellemann, der i Finansministerens Forfald forelagde Forslaget, og Forelæggelsens statsretlige Side maa antages godkendt af ham. Krieger derimod kunde ikke godkende Fremgangsmaaden, og Behandlingen kunde ikke blive andet end »en finansiell Samtale«. – »Grundloven kender kun *een* Finanslov, vedtaget ifølge et Forslag, der er indbragt i

⁶⁷ F. F. 1885-86, Sp. 863, jfr. 856, 845; 876.

Folketinget, der gennem Folketinget naar Landstinget, hvorom saa Tingene enten straks eller senere bliver enige og som saa derpaa, hvad enten det nu sker fra det ene eller det andet Ting, hvori Forslaget ender . . . oversendes til Consejlspræsidenten«. Han vilde ikke have nogen Lod eller Del i denne Sags videre Behandling.⁶⁸ Behandlingen i Landstinget fortsattes imidlertid og førtes den 6. Febr. igennem til 3. Behandling med 41 Stemmer. Længere kom det dog heller ikke, idet Rigsdagen, inden 3. Behandling havde fundet Sted, den 8. Febr. hjemsendtes. Dette skete for at afslutte en bevæget Periode fra Dagen for Forkastelsen af den foreløbige Bevillingslov af 1. April, en Periode der konstitutionelt var domineret af den kongelige Resolution af 26. Jan. 1886.

4. DEN KGL. RESOLUTION AF 26. JANUAR 1886

Efter Folketingets Forkastelse af den foreløbige Finanslov den 25. Jan. 1886 stod Regeringen overfor flere Muligheder. Den kunde forsøge at faa fremskaffet en midlertidig Finanslov enten direkte eller gennem Mellemmænd. Det sidste vilde svare til Situationen den 7.-8. Nov. 1877. Men en saadan Udvej maatte efter hele Udviklingen i Spørgsmaalet midlertidig Finanslov, jfr. foran S. 112 ff, stille sig som haabløs. Den kunde opløse Folketinget med øjeblikkelig Virkning og derpaa straks udstede en foreløbig Finanslov for den følgende Tid. Men denne Udvej maatte forekomme Ministeriet Estrup lidet lovende. Kun godt halvandet Aar var forløbet efter Valget i Juni 1884, og de i Mellemtiden indtrufne Begivenheder maatte stille det som sandsynligt for Regeringen, at Udfaldet af et Valg under den Stemning, der aktuelt herskede, maatte blive et kraftigt Nederlag, der ikke kunde andet end stille Ministeriet svagere, just nu, da den som Anfører i Forsvarsværket skulde staa som den stærke Leder for den befæstningsbegeistrede store Del af Folket. Den kunde derimod ikke nøjes med at *udsætte* Rigsdagens Møder en vis Tid og umiddelbart i Sammenhæng dermed udstede ny foreløbig Bevillingslov; thi dette maatte, da slig Udsættelse havde fundet Sted een Gang under Samlingen, nemlig den 23. Okt. til den 18. Dec. efter Attentatet den 21. Okt., i Henhold til Grundlovens § 21 have krævet Rigsdagens Samtykke, og Folketingets kunde her ikke forventes. Ligeledes kunde Regeringen ikke *hjemsende* Rigsdag-

68. L. F. 1885-86, Sp. 372 f, 402, 404, 418 (25. Jan. 86). Matzen imødegik Krieger: hvis Landstinget vedtog Forslaget og Folketinget derpaa ogsaa, kunde Kongen stadfæste, og saa var det Lov; Sp. 405-09, jfr. ogsaa Rump Sp. 410 f.

gen. Thi denne havde i Henhold til Grundlovens § 19 et Krav paa at blive sammen mindst i to Maaneder, og dette Tidsrum kunde ikke antages at være udløbet før den 29. Jan., da Udsættelsens Tidsrum ikke kunde medregnes.⁶⁹

Regeringen løste Knuden ved Dagen efter Forkastelsen af den provisoriske Lov at indhente kgl. Bemyndigelse til »foreløbig indtil videre at afholde de løbende Statsudgifter«, den kongelige Resolution af 26. Jan. 1886.

Forhandlingen i Folketinget den 30. Januar om det Forslag til Beslutning, som den 28. i Anledning af denne Resolution var blevet indbragt af en Række Medlemmer af Venstre,⁷⁰ viste en ret udtalt Forvirring, særlig dog i formel Henseende. Den kongelige Resolution af 26. Januar var samtidig blevet offentliggjort,⁷¹ men uden at det saas, paa hvis Forestilling Resolutionen var faldet. Finansudvalget følte sig foranlediget⁷² til at indhente nærmere Oplysning hos Konsejlspræsidenten om Sagen, og der udspandt sig en temmelig drilagtig Brevveksling, idet Estrup ikke ønskede at fremkomme med mere interne Enkeltheder, heller ikke efter at Sagen i Folketinget var henvist til Udvalget udtrykkeligt med dette Formaal. Under den senere Debat om Beslutningen den 5. Februar førte dette Forhold til Udtalelser af Holstein som denne: »Naar det (Ministeriet) kommer med en saadan Resolution, der griber ind i Retstilstanden og stiller os frem i hele Europas Øjne som et fuldstændig uordnet Samfund, saa gemmer Ministeriet sin Resolution i sin Protokol og tør ikke komme frem med sin Indstilling . . . Den Tanke ligger ingenlunde saa fjern, at Hans Majestæt ikke har villet gaa ind paa alle de Ting som er blevet ham insinueret af Ministeriet; der har været de Ting, der var for slemme, for voldsomme i den Grad, at Kongen har sagt Nej . . . Sagen er vel den, at

69. Saafremt Grundlovens Ord: »to Maaneder« kunde forstaas som 2×4 Uger, vilde Rigsdagen kunne hjemsendes straks efter Forkastelsen. Hørup havde 22. Jan. 86 under Debatten om Estrups Grundlovsforslag (s. ndf. Afsn. VII) af Forsigtighedshensyn interPELLERET Estrup m. H. t. den nærmere Forstaaelse af Grundlovens Regel – om to Kalendermaaneder eller to Gange fire Uger – og havde modtaget beroligende Svar, s. F. F. 1885-86 Sp. 764-65. Matzen: Statsforfr. II S. 320 f, Berlin: Statsforfr. I S. 431, der ikke nævner Problemet.

70. »Tinget beslutter at udtale: Folketinget nedlægger herved Indsigelse mod det nye Forfatningsbrud, som er iværksat ved den kongelige Resolution af 26. ds., og protesterer mod ethvert Skridt, der foretages i Henhold til nævnte Resolution.« F. F. 1885-86, Sp. 984. Vedtaget den 5. Febr. med 72 St. mod 14, s. Sp. 1116.

71. Berl. Tid. 26. Jan. 86 Aften; Min. Tid. 1886, A. S. 6.

72. I Betænkningen over denne Sag, afg. d. 4. Febr. 86, siger Udvalget, at »det blev paalagt nærværende Udvalg«, af hvem oplyses ikke, s. R. T. 1885-86 Till. B. 235-40.

Kongens Resolution er gaaet Ministeriet imod«. ⁷³ Dette var dog ingenlunde Tilfældet. I formel Henseende var Sagen ganske enkel. ⁷⁴

Var Sagen i formel Henseende ret ligetil, gjaldt dette ingenlunde dens Realitet. Hvad og hvor var Hjemmelen til et saadant Skridt paa Baggrund af Grundlovens Krav i § 49 om en Finanslov eller Tillægsbevillingslov som Grundlag for Afholdelse af Udgifter? Under Debatten i Folketinget manedes Absolutismen frem, saaledes af Monrad: »For mig staar det, som om der ikke længere kan være Tvivl om, at Grundloven ligger knust, og at en ny Absolutisme er indført -. Paa den, der for 46 Aar siden begyndte at arbejde for den konstitutionelle Frihed, kan det ikke andet end gøre et dybt og smerteligt Indtryk at se den nuværende Tingenes Tilstand. Jeg tilstaar, at jeg priser dem som lykkelige, hvis Øjne er lukkede, inden de saa den Ødelæggelse, der er kommet over vor Frihed«.

73. F. F. 1885-86 Sp. 1078; Sp. 1035 (30. Jan. 86): »Resolutionen er hverken underskrevet af Kongen eller kontrasigneret af nogen Minister«; jfr. endog Monrad Sp. 1043 (30. Jan. 86): Finansministeren meddeler, »at det er en i Statsraadet tagen Resolution; derpaa meddeles Resolutionen uden kongelig Underskrift og uden Kontrasignatur af nogen Minister«.

74. Som Finansministeriets Forestillingsprotokol for 1886 oplyser, var Forestillingens Indhold følgende:

»Som det vil være i Deres Majestæts Erindring saa Regeringen sig nødsaget til, da der den 1. April f. A. hverken var tilvejebragt Enighed mellem Rigsdagens tvende Afdelinger om Finanslovsforslaget for indeværende Finantsaar eller om Forslaget til en midlertidig Bevillingslov, at tilraade Deres Majestæt Udstedelsen af den foreløbige Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling af 1. April f. A.

Deres Majestæts Regjering var heri ledet af den Anskuelse, hvis Rigtighed den endnu fastholder, at der, naar det Tilfælde indtræder, at der ikke er opnaaet Enighed mellem Thingene om Finantslovsforslaget eller om eventuelle Forslag til midlertidig Bevillingslov inden det nye Finantsaars Begyndelse, ikke gives nogen med Grundloven mere stemmende Maade at føre den forfatningsmæssige Statsstyrelse videre end ved at anvende Grundlovens § 25 i et saadant Tilfælde.

Ikke desto mindre har Folketinget igaar forkastet den foreløbige Bevillingslov af 1. April f. A. uden at sætte nogen anden formel Hjemmel for Statens finansielle Styrelse i Stedet.

Da Rigsdagens Samling ikke kan slutes før den 29. d. M. og forskellige Hensyn derhos maaske ville gjøre det ønskeligt end ikke paa den Dag at slutte Samlingen, og da Regjeringen ikke kan tilraade en Opløsning af et af Thingene, er den ved Folketingets uforsvarlige Optræden fortiden udelukket fra at bøde paa den ved den foreløbige Bevillingslovs Forkastelse opstaaede Mangel paa en formel Hjemmel for den finansielle Statsstyrelse paa den Maade, som ifølge Regjeringens Opfattelse vilde være den rigtigste og med Forfatningen bedst stemmende, nemlig ved en foreløbig Lov.

Men da det paa den anden Side er klart, at Folketingets Forkastelse af den foreløbige Bevillingslov af 1. April f. A. ikke kan medføre Statens Opløsning og Ind-

I de statsretlige Fremstillinger nævnes det almindeligt, at Hjemmelen søgtes i Grundlovens § 11, idet Resolutionen udstedtes »under Paaberaabelse af Grundlovens § 11«. ⁷⁵

Og Spørgsmaalet om Rækkevidden af Grundlovens § 11 havde nu netop ogsaa været fremme i Debatten faa Aar i Forvejen, nemlig under Rigsretssagen i 1877 mod Krieger m. fl. vedrørende Salget af Frederikskirken. Under denne Sag havde Forsvareren (Klubien) fremhævet § 11: »Denne Paragraf har den store Betydning, at den indeholder Hævdelsen af det gamle traditionelle Monarki som Grundlaget for hele vort konstitutionelle Liv. Kongens Myndighed er det positive; Magten hviler hos Kongen, der udøver den gennem sine Ministre paa ethvert Omraade, hvor der ikke kan paavises Indskrænkninger. Disse Indskrænkninger er givne i Forfatningen. Naar altsaa Folkerepræsentationen spørger Regeringen: Hvor er din Kompetence? saa er man berettiget til at vende Spørgsmaalet om og sige til Folkerepræsentationen: Hvor er Eders Kompetence?« Og overfor Anklageren (Hørup): »At han udtaler, at jeg, fordi jeg stiller mig paa denne Paragrafs Standpunkt, derved skulde stille mig paa det gamle absolute Monarkis Standpunkt, har jeg maaske nogen Grund til at beklage mig over. Dette skal jeg imidlertid slet ikke gøre, men jeg skal sige, at fordi jeg i Grundlovens § 11 hævder det gamle, *traditionelle* Monarkis

trædelse af anarkiske Tilstande ved Ophøret af al regelmæssig Regjering i Landet, ser Ministeriet ikke nogen anden Udvej end at udbede sig Deres Majestæts Bemyndigelse til foreløbig indtil videre at afholde de løbende Statsudgifter, idet Ministeriet forbeholder sig senere, naar det har vist sig, hvorledes Forholdene videre ville udvikle sig, at fremkomme med nærmere Forslag om, hvorledes Statshusholdningens forsvarlige Førelse bedst kan fortsættes i Overensstemmelse med Forfatningen.

Med Henhold hertil skal jeg paa Deres Majestæts Regjerings Vegne allerunderdanigst indstille:

at det maatte behage Deres Majestæt Allerhøjest at bemyndige Regjeringen til foreløbig indtil videre at afholde de løbende Statsudgifter.« – Denne med Estrups Underskrift forsynede Indstilling havde det sædvanlige: »Indstillingen bifaldes«, med Kongens Underskrift og med Estrups Kontrasignatur.

75. Se saaledes Goos & Hansen: Statsret 1890, S. 209 (»i Kraft af den ham (Kongen) ved Grundlovens § 11 tillagte almindelige Myndighed«). Berlin: Statsforfr. II S. 112 Note 77. Poul Andersen: Statsforfr. I 1944 S. 63, 292 og 299, jfr. Anmeldelse i U. f. R. 1944 B. S. 175 ff, særlig 179 n. Grl. § 11 lyder: »Kongen har med de i denne Grundlov fastsatte Indskrænkninger den højeste Myndighed over alle Rigets Anliggender og udøver den gennem sine Ministre.«

Om den kgl. Resol. af 26. Jan. 1886 jfr. ogsaa Friis: Revolutionære Tilløb, 1886, S. 131-138, om Grl. § 11 særlig S. 136 Note. Den kgl. Resol. som en Udvej antydedes af Friis: Visnopol. og Provis. 1885, S. 192.

Standpunkt med *Kongen* som *summus* i Staten, den »Livskilde«, hvorfra al Magt udgaar – fordi jeg staar paa dette Standpunkt, derfor staar jeg ligesaa lidt paa det *absolute Monarkis* Standpunkt, som den ærede offentlige Anklager, der talte om *Folket* som »den centrale Myndighed«, om Folket som »Livskilden til al Magt«, derfor vil staa paa *Republikens* Standpunkt. Vi staar begge paa det *konstitutionelle Monarkis* Standpunkt, og der vil jeg haabe, at vi bliver staaende i nogen Tid endnu.⁷⁶

Imidlertid viser jo Indholdet af den kgl. Forestilling af 26. Jan. 1886, at nogen direkte Hjemmel ikke er søgt i Grundlovens § 11. Den Betragtning, der der gøres gældende som Hjemmel, maa derimod klart karakteriseres som rent nødretlig. Dette fremgaar af Forestillingens 4. Stykke: »– da det . . . er klart, at Folketingets Forkastelse af den foreløbige Bevillingslov af 1. April d. A. ikke kan medføre Statens Opløsning og Indtrædelse af anarkiske Tilstande ved Ophøret af al regelmæssig Regering i Landet –.« Hvorvidt der ved Siden af denne nødretlige Betragtning maatte være set hen til, eller tænkt paa, Bestemmelsen i Grundlovens § 11 er jo muligt, men kan i al Fald ikke ses af Forestillingen.

Med Hensyn til *Omfanget* af den Bemyndigelse, der søgtes, og gaves, ved den kgl. Resolution, fremgaar det, at denne kun gik ud paa »foreløbig indtil videre at afholde de løbende Statsudgifter«. Monrad rejste da ogsaa under Debatten om Folketingets Protest-Beslutning Spørgsmaalet om, hvorvidt det efter 25. Januar var tilladt at opkræve Skatter eller ej, men opnaaede ikke Svar paa dette Spørgsmaal. Han besvarede det selv benægtende og konstaterede samtidig med et Suk, at der var Bemyndi-

76. Anklageren (Hørup) havde udtalt: »Hvad den ærede Defensor vil udlede deraf (d. v. s. af § 11), og hvad han udtrykte paa den Maade, at der i § 11 skulde ligge, at det var det gamle absolute Monarki, i hvis Kompetence man maatte søge Reglerne for Administrationens nuværende Kompetence, forekommer mig at være en saa forbavsende Betragtning, at jeg ikke kan antage, at den ærede Defensor paa dette Punkt har udtalt sig efter Samraad med Hr. Krieger. For Defensor staar altsaa denne Bestemmelse, i § 11 som Grundlovens egentlige Hovedbestemmelse, den Bestemmelse at Kongedømmet er den højeste Myndighed i alle Rigets Anliggender, som det egentlige Indhold af Grundloven. Alle de andre 94 Paragrafer er en Række af Undtagelser fra denne Hovedregel om, at i Kongedømmet ligger det Hele«. Nej, »Sagen er dog den, at det absolute Monarki er helt og holdent og absolut afskaffet i 1849, og at der ikke er Rest eller Trevl tilbage deraf. Det konstitutionelle Monarki er Modsætningen til det absolute Monarki, og der er ikke Tale om nogensomhelst Sammenblanding, om at der skulde være noget Punkt i det konstitutionelle Monarki, hvor det skulde kunne siges, at Regeringen endnu var absolut.« Se Rigsretstid. 2. Sag I S. 161, 277 ff, 247. Om § 11 som Centrum i Cl. Pingels senere Forfatterskab, s. ndf. Afsn. VI.

gelse til at udrede Udgifter, selv om disse maatte være nægtede af Folketinget.⁷⁷ Spørgsmaalet om Skatterne blev senere i flere Tilfælde underkastet retslig Paadømmelse, jfr. nærmere nedenf. Afsn. V S. 178 ff. Det var imidlertid for Regeringen klart, at den Retstilstand, der maatte være skabt ved den kgl. Resolution, snarest maatte afløses af et klarere Retsgrundlag, og det fremgaar jo ogsaa af Forestillingens Indhold, at den kun var tænkt som en meget foreløbig Foranstaltning. Den 8. Februar hjemsendtes Rigsdagen,⁷⁸ og den 10. s. M. udstedtes en ny »foreløbig Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling for Finansaaret af 1. April 1885 til 31. Marts 1886«, i hvis Indledning det hed: »Da det er paatrængende nødvendigt, at der tilvejebringes en Lovhjemmel for Skatternes og Afgifternes Opkrævelse og for Statshusholdningens Førelse i den tilbagestaaende Del af indeværende Finansaar, have Vi fundet det nødvendigt i Henhold til Grundlovens § 25 ved foreløbig Lov at træffe de Foranstaltninger, som Statens Tarv kræver«.

Loven var iøvrigt af Indhold som Loven af 1. April 1885, kun var Forslaget til Tillægsbevillingsloven – som Regeringen havde fremsat den 23. Januar 1886 – medtaget i Bemyndigelsens Maksimumsregel. Samtidig paabegyndtes i Foraaret 1886 Arbejderne paa Københavns Landbefæstning, idet Garderhøjfortet »indviedes« den 27. Marts 1886.

5. FINANSAARENE FRA 1886-87 TIL 1893-94

Vi maa herefter endnu betragte den foreløbige Finanslovgivning i de følgende Aar, et ret ensformigt Skuespil, der strækker sig helt til 1. April 1894.

Med Hensyn til Finansaaret 1886-87 vil det erindres (s. foran S. 123), at Folketinget den 16. Okt. 1885 havde forkastet Finanslovforslaget for nævnte Finansaar, der derpaa senere tiltrods herfor forelagdes Landstinget. Da der ved Udgangen af Finansaaret 1885-86 maatte skaffes Hjemmel for den fortsatte Finansstyrelse i Aaret 1886-87, maatte Begrundelsen selvsagt hentes fra dette Forhold. Den 26. Marts 1886 udstedtes med

77. F. F. 1885-86, Sp. 1074 f.

78. I Forestillingen til Kongen ang. Rigsdagens Slutning, af 8. Febr. 86, udtaltes det, at Ministeriet efter »den Maade, hvorpaa Folketinget har stillet sig hidtil i denne Samling«, ikke skønnede, at der kunde ventes nogen Nytte af Samlingens yderligere Forlængelse, og der redegjordes nærmere herfor, ligesom det udtaltes at det var af Vigtighed snarest muligt at faa den kgl. Resolution af 26. Jan. erstattet med en Lovhjemmel; s. Min. Tid. 1886 B. S. 49-51.

Ikrafttræden fra 1. April »foreløbig Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling indtil Finansloven for Finansaaret 1. April 1886 til 31. Marts 1887 er given«, i hvis Indledning det hed, at »da der paa Grund af Folkethingets Vægring ved at behandle Finanslovforslaget for Finansaaret 1886-87 ikke har kunnet tilvejebringes nogen regelmæssig Finanslov for det nævnte Finansaar, have Vi fundet det nødvendigt i Henhold til Grundlovens § 25 ved foreløbig Lov at træffe de Foranstaltninger, som det almene Vel kræver, for at Statsstyrelsen kan fortsættes uforstyrret.« Lovens Indhold var som Loven af 1. April 1885, jfr. Loven af 10. Febr. 1886.

Denne Lov af 26. Marts indbragtes paa sædvanlig Maade af Alberti med Anvendelse af Grundlovens § 44 den 9. Okt. 1886 og forkastedes her den 12.⁷⁹ Af Regeringen blev den i Henhold til Grundlovens § 25 forelagt den 8. Dec. 1886 i den Form, at der forelagdes et Forslag til midlertidig Finanslov enslydende med den foreløbige Lov. Samtidig forelagdes Forslag til Finanslov for 1886-87, og desuden Forslag til Tillægsbevilling for 1886-87.⁸⁰ Endelig forelagdes samtidig den foreløbige Finanslov af 10. Febr. 1886 – der jo var udløbet 31. Marts s. A. – De henvises alle den 10. Dec. til Finansudvalget.

Den 8. Januar 1887 opløstes Folketinget paa den ved Finansudvalgsbetænkningen fremtraadte Uenighed om Finanslovforslaget for 1887-88, Efter Valget den 28. Jan. 1887, der var relativt gunstigt for Regeringen, forelagdes Finanslovforslaget for 1887-88 paany den 7. Febr. 1887, og Finansforslagene for 1886-87 forelagdes ligeledes og blev straks sendt i Udvalg. Uenigheden om Finanslovforslaget for 1887-88 vedvarede, idet stedfundne Forligsforhandlinger forblev uden Resultat,⁸¹ Rigsdagen hjemsendtes 1. April 1887, og samme Dag samtidig med, at den foreløbige Lov af 26. Marts 1886 efter sit Indhold var udløbet, udstedtes foreløbig Lov (Nr. 51) om Indtægts- og Udgiftsbevilling for 1887-88, begrundet ved Tingenes ikke samstemmende Vedtagelse af Finanslovforslaget og iøvrigt af samme Indhold som de foregaaende.

Denne Lov forelagdes af Estrup i Henhold til § 25 den 4. Okt. 1887 i Form af et enslydende Forslag til midlertidig Finanslov for 1887-88, d. v.s. Indtægts- og Udgiftsbevilling indtil Finansloven for 1887-88 var given.⁸² Samtidig forelagdes Forslag til Finanslov for 1887-88 – foruden natur-

79. F. F. 1886-87, Sp. 52. . 47

80. F. F. 1886-87, Sp. 888, jfr. 944 f.

81. Om Forligsforhandlinger jfr. nærmere under Afsn. VII.

82. F. F. 1887-88 Sp. 22; om Baggr. for denne tidlige Forelægg. se Udtalelser smstds, Sp. 260f., 272f. (Estrup og Holstein 14. Okt. 87 ved 1. Beh. af F.lovforsl.88-89).

ligvis Forslag til Finanslov for 1888-89. Ved Behandlingen af Forslaget til midlertidig Finanslov – hvortil altsaa Forelæggelsen af den provisoriske Bevillingslov var knyttet som simpel Anmærkning til Forslaget – søgte Klein under den heftige Debat med Henviſning til Fremgangsmaaden i 1877 at afværge Forslagets Forkastelse og stillede Forslag om Afbrydelse af Behandlingen og Forslagets Henviſning til Overvejelse i et Udvalg. Dette mislykkedes dog, og Forslagets Overgang til 2. Behandling forkastedes efter Holsteins Anbefaling heraf den 19. Okt. 1887 med 68 Stemmer mod 25 – et Skridt, der paa Forhaand fra Højreside var karakteriseret som »det mest uforsonlige Skridt og den mest uforsonlige Forholdsregel, som nogensinde er taget af den danske Rigsdag . . . et Slag i Ansigtet paa hele Højrepartiet«. Under Debatten havde Holstein og Brandes til Bergs store Fortrydelse udtalt, at selve den parlamentariske Fordring laa der ikke længere Vægt paa, det var Kampen mod Provisoriet og Militarismen, der var afgørende.⁸³

Gyldigheden af den foreløbige Lov af 1. April 1887 var ved Folketingets Forkastelse ophørt. Næste Dag, den 20. Okt., blev Rigsdagens Møder ved kongelig Resolution i Henhold til Grundlovens § 21 udsat til den 5. Dec., og samme Dag udstedtes en ny »foreløbig Lov (Nr. 158) om Indtægts- og Udgiftsbevilling« for Finansaaret 1887-88, der var motiveret saaledes: »Da det er paatrængende nødvendigt, at der tilvejebringes en Lovhjemmel for Skatternes og Afgifternes Opkrævelse og for Statshusholdningens Førelse, indtil Finansloven for Finansaaret 1. April 1887 til 31. Marts 1888 er given, have Vi fundet det nødvendigt i Henhold til Grundlovens § 25 ved foreløbig Lov at træffe de Foranstaltninger, som Statens Tarv kræver.« Lovens Indhold var ganske tilsvarende den netop forkastede Lov af 1. April 1887.

Da Rigsdagen paany optog sine Møder, indbragte Holstein den 6. Dec. paa den af Alberti tidligere anvendte Maade den foreløbige Lov af 20. Okt.⁸⁴ Han benyttede herved under Debatten den 8. Dec. Lejligheden til at forsvare det private Initiativs Berettigelse lige overfor Højesteretsdommen af 15. Okt. Aaret før,⁸⁵ idet han bl. a. udtalte, at Folketingets Flertal »altsaa dette Ting som beslutningsdygtig Korporation« ligeoverfor denne Dom fastholdt det private Initiativs Lovlighed, Gyldighed og Tilstrækkelighed. Det var en fuldstændig Misforstaaelse, naar man paa denne Dom

83. F. F. 87-88, Sp. 281, 360, 370, 382, 329, 400f.; j fr. ogsaa Berg ved 3. Beh. af Finanslovf. f. 1888-89, F. F. 1887-88 Sp. 3545 (27. Febr. 88).

84. F. F. Sp. 509, 550-54, Till. A. 2477.

85. Se nærmere om denne Dom ndf. Afsn. V S. 184 ff.

vilde bygge statsretlige Grundsætninger i Strid med, hvad der hidtil var blevet anset for gældende Lov og bestaaende Statsret i Danmark saavel af begge Rigsdagens Ting som af Regeringen. Det private Initiativ kunde altid benyttes, naar Regeringen ikke *straks* forelagde en provisorisk Bevillingslov og burde ligeledes anvendes i et Tilfælde som det foreliggende, hvor Regeringen havde tilsidesat det Votum, den havde æsket af Folketinget, nemlig ved at udstede en ny foreløbig Lov i Stedet for den just forkastede. Holsteins Paastand om Overgang til Dagsordenen vedtoges derpaa med 66 Stemmer mod 17.

Regeringens Forelæggelse af den foreløbige Lov i Henhold til § 25 fulgte den 17. Dec. 1887 i Form af Forslag til Lov om midlertidig Indtægts- og Udgiftsbevilling, enslydende med den foreløbige Lov og med Tilkendegivelse af, at denne hermed var forelagt i Henhold til § 25. Debatten, der fandt Sted den 21. Dec., afslørede de dybe Modsætninger indenfor Venstreoppositionen, idet den Bergske Gruppe paa 9 Mand paany vilde forkaste Forslaget, med Henblik paa et Opløsningsvalg, medens Flertallet med Holstein som Ordfører hævdede den Opfattelse, at Folketingets Forkastelse den 25. Jan. 1886 af den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 efter stedfunden Forkastelse ved privat Initiativ ikke burde efterlignes. Forkastelsen den 25. Jan. 1886 var, sagde Holstein, sket ud fra den Forudsætning, at Ministeriet vilde tillægge denne Folketingets Udtalelse anden og større Betydning end blot den at gaa over til at administrere paa Grundlag af kgl. Resolutioner med derpaa følgende snarlig Hjemsendelse af Rigsdagen og Udstedelse af ny Lov. Som Situationen herefter laa, ogsaa og ikke mindst efter Højesteretsdommen af 15. Okt. 1886, maatte Folketinget anse Forkastelsen af den foreløbige Lov som sket eengang for alle den 8. Dec.; men: Estrups Forslag var tillige et Forslag om en midlertidig Finanslov og kunde selvsagt paa dette Grundlag tages op til Behandling i et Udvalg. Det var jo ikke Folketinget, der hidtil havde umuliggjort Vedtagelsen af en midlertidig Finanslov.

Med 73 Stemmer mod 9 vedtoges Overgangen til 2. Behandling, og Forslaget henvistes til Finansudvalget, hvor det laa Finansaaret ud,⁸⁶ c: den foreløbige Bevillingslov af 20. Okt. 1887 bevarede sin Gyldighed til 31. Marts 1888.

Med Hensyn til Finanslovforslaget for 1888-89 er det bekendt, at der i Vintermaanederne, – delvis under Indvirkning af de vidtløftige Forhandlinger om »Kunstmør«- Loven, der sprængte Partirammerne, – og særlig i de sidste Dage af Marts 1888 fandt intense Forligsforhandlinger Sted

86. F. F. 1877-88, Sp. 1024ff., 1044f.

(»Paaskeforhandlingerne 1888«),⁸⁷ men at disse brast. Folketinget – der samtidig ved en Protest-Dagsorden nedstemte et særligt Lovforslag om Landbefæstningen – og Landstinget vedtog den 1. April (1. Paaskedag) efter Fællesudvalg Finanslovsforslaget i hver sin Skikkelse.⁸⁸ Dette var saaledes bortfaldet, Rigsdagssamlingen sluttedes samme Dag, og samtidig udstedtes begrundet ved Tingenes manglende samstemmende Vedtagelse af Finansforslaget »foreløbig Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling indtil Finansloven for Finansaaret 1. April 1888 til 31. Marts 1889 er given«, af Indhold ganske tilsvarende de foregaaende provisoriske Finanslove. Den sjette foreløbige Finanslov siden 1885 var hermed udstedt.

Den foreløbige Lov af 1. April 1888, der som Følge af Vanens Magt modtoges med en vis Apati af Befolkningen, blev af Holstein ved Rigsdagens fornyede Sammentræden i Oktober 1888 den 3. s. M. indbragt i Folketinget og her den 5. s. M. nedstemt ved en Dagsorden ganske tilsvarende de tidligere.⁸⁹ Af Estrup forelagdes Loven i Henhold til § 25 den 15. Okt. 1888 og foresloges af Holstein ved Forhandlingen den 17. s. M. paa samme Vis som tidligere betragtet som blot et Forslag til midlertidig Bevilling, der kunde gaa over til 2. Behandling. Berg vilde som Aaret før forkaste Forslaget, og Kl. Berntsen forespurgte Estrup, med hvilken Hjemmel der af Krigsministeren anvendtes store Pengemidler til Københavns Landbefæstning. »Det kunde dog have nogen Interesse at vide, hvorledes det kan gaa til, at en Minister uden nogensomhelst Hjemmel, hverken i Følge en lovlig Beslutning af Rigsdagen eller i Følge en provisorisk Finanslov udstedt af Regeringen eller i Følge en kongelig Anordning desuagtet bruger den ene Million efter den anden, endog stik imod dette Tings Vilje.«⁹⁰ Estrup henviste til Tillægsbevillingsloven, hvilket af Berntsen under Henvisning til Folketingets Dagsorden af 1. April 1888 mod Landbefæstningen blev besvaret med en Forundring over, at Estrup »kan leve paa forventet Tillægsbevilling, hvad dette Punkt angaar. Det bliver ialt Fald ikke fra dette Ting«. Overgangen til 2. Behandling besluttedes med 70 Stemmer mod 11. Finanslovsforslaget for 1889-90, der den 15. Marts var oversendt fra Folketinget til Landstinget, naaede her overhovedet kun at faa 2 Behandlinger, inden Rigsdagen den 1. April

87. jfr. endvidere under Afsn. VII.

88. F. F. 1887-88 Sp. 5379 ff., 5394. Formandens (Høgsbro) vemodige Slutningstale Sp. 5409 f.

89. F. F. 88-89 Sp. 37, 42-44.

90. F. F. 88-89 Sp. 237, 240.

hjemsendtes og en ny foreløbig Finanslov udstedtes med samme Motivering som Aaret før, 5: ingen samstemmende Vedtagelse af Forslaget fra de to Ting.

Denne Lov indbragtes af Holstein den 10. Oktober 1889 paa nu sædvanlig Vis og med en stadig skarpere Betoning af, at Folketingets Forkastelse efter privat Indbringelse var afgørende, medens Regeringens senere Forelæggelse kun kunde betragtes som Forslag til en midlertidig Finanslov, som Tinget kunde behandle eller ikke behandle som det vilde.⁹¹ Dagsordenen om Forkastelsen vedtoges den 12. Okt. med 53 Stemmer mod 17.

Forelæggelsen i Henhold til § 25 skete den 22. Okt. Holsteins Holdning var ved Debatten den 25. Okt. den samme som tidligere, medens Berg som Udtryk for »Protestpolitiken« stillede Forslag til Dagsorden om Forkastelse, en Dagsorden, der blev afvist. Forslagets Overgang til 2. Behandling vedtoges med 72 Stemmer mod 11.⁹²

Efter Folketingets Opløsning den 3. Jan. 1890 og Valget den 21. Jan., der gav Oppositionen en Fremgang paa 3 Mandater til 78, forelagde Estrup den 27. Jan. paany den foreløbige Lov af 1. April 1889. 1. Behandling den 1.-3. Febr. 1890 affødte en omfattende Debat, idet den Bergske Gruppe paany stillede Forslag til Dagsorden om Forkastelse af Loven, medens Flertallet, der i Forslaget kun saa et Forslag til midlertidig Finanslov, ønskede Sagens Overgang til 2. Behandling. Den lidenskabelige Debat mellem Oppositionens to Fløje resulterede i Dagsordenens Forkastelse (63 Stemmer mod 17) og Forslagets Overgang til 2. Behandling (63 Stemmer mod 21) og Henviisning til Finansudvalget, hvis Betænkning, af 21. Marts 1890, fra Flertallets Side var et Forslag om midlertidig Finanslov efter de hævdvundne Principer (»nødvendige løbende Udgifter«), og – i Mangel af nogen regulær gældende Finanslov for 1889-90 – med Folketingets Afstemning den 15. Marts 1889 over Forslaget for 1889-90 som Maksimum.⁹³ Noget Lovresultat kom selvsagt ikke ud deraf.

Med Hensyn til Finanslovforslaget for 1890-91 færdiggjordes dette ikke af Folketinget før Lørdag den 29. Marts 1890, altsaa 2 Dage før Finansaarets Udløb og det nye Finansaars Begyndelse. Landstinget tog Anledning heraf til den 31. Marts at vedtage en Beslutning, hvori det fastslog Umuligheden af en Behandling af Forslaget i den korte Tid, fralagde sig Ansvar herfor og iøvrigt i Tillid til Regeringen tiltraadte den-

91. Se F. F. 1889-90 Sp. 37, jfr. 32.

92. Se F. F. 1889-90, Sp. 375, 551-578.

93. Se F. F. 1889-90, Sp. 2061 ff., Afstemningen Sp. 2167 f., jfr. Till. B. Sp. 1267-70 og F. F. 88-89 Sp. 5458-59 (15. Marts 89).

nes Finanslovforslag i dets Helhed med de Ændringsforslag, Regeringen havde stillet i Folketinget. Dette vedtog iøvrigt Dagen efter, den 1. April, en Protest-Beslutning mod Landstingets formentlige Tilsidesættelse af Forfatningen.⁹⁴

Rigsdagen hjemsendtes den 1. April, og der udstedtes s. D. en ny foreløbig Finanslov for 1890-91, i hvis Indledning det ikke var undladt at anføre, at Folketinget ved sin sene Oversendelse af Forslaget havde »forhindret Landstinget i at forhandle om og afstemme over Finanslovforslagets enkelte Poster«.

Den foreløbige Finanslov af 1. April 1890 indbragtes af Tutein⁹⁵ den 7. Okt. 1890 og forkastedes den 10. s. M. ved den sædvanlige Dagsorden. Af Regeringen forelagdes Loven i Henhold til § 25 som et enslydende Forslag til midlertidig Bevillingslov den 16. Okt. Under Forhandlingen den 23. Okt. stillede Berg det sædvanlige Forkastelsesforslag ved Dagsorden, der dog blev nedstemt (med 64 Stemmer mod 17), og Lovforslaget førtes over til 2. Behandling og henvistes til Finansudvalget. Dettets Betækning, der først kom den 30. Marts 1891, frembød kun en Række Mindretalsudtalelser (ialt 4).⁹⁶

Finanslovforslaget for 1891-92 var den 9. Marts 1891 oversendt til Landstinget, men naaede her kun at gennemgaa 2. Behandling, der fandt Sted den 1. April. Samme Dag hjemsendtes Rigsdagen, og en ny foreløbig Bevillingslov udstedtes under Henvisning til, at der ikke forelaa samstemmende Vedtagelser fra Tingene.

Den foreløbige Bevillingslov af 1. April 1891 indbragtes den 6. Oktober af Tutein og forkastedes den 12. s. M. paa sædvanlig Maade ved en Dagsorden. Af Regeringen forelagdes den i Henhold til § 25 den 21. Oktober paa vanlig Maade. Under Forhandlingerne den 23. s. M. anbefalede Berg i Anledning af »denne sørgelig bekendte Sag« at stemme imod Overgangen til 2. Behandling, men uden at stille Forslag til Dagsorden. Forslaget sendtes dog, med 69 Stemmer mod 21, til 2. Behandling og til Finansudvalget, hvis Betækning først kom den 30. Marts 1892 med 4 Mindretalsudtalelser som sidst.⁹⁷

94. F. F. 1889-90 Sp. 4703, 4853; L. F. 89-90 Sp. 1511, 1574-1601, jfr. Till. A. Sp. 3331, 3333. Følgen af denne Udvikling af Finanssagen var bl. a. Paabegyndelsen af Middelgrundsfortet (9 Mill.).

95. F. F. 1890-91 Sp. 29, 35. Holstein havde i Juni 1890 nedlagt sit Rigsdagsmandat under Henvisning til, at Forudsætningerne for hans Politik var bristet »nu og i Fremtiden«.

96. F. F. 1890-91 Sp. 170, 332-57, Till. B. Sp. 2239-42.

97. F. F. 1891-92 Sp. 28, 44, 462, 517-35; Till. B. Sp. 1921-24; jfr. F. F. s. a. Sp. 4763

Finanslovforslaget for 1892-93 sendtes den 18. Marts 1892 til Landstinget, hvor 2. Behandling fandt Sted den 31. Marts. Den 1. April hjemsendtes Rigsdagen og en ny foreløbig Finanslov udstedtes.

Den foreløbige Bevillingslov af 1. April 1892 indbragtes den 5. Oktober af Tutein og forkastedes den 10. s. M. paa sædvanlig Maade. Af Regeringen, der i den overordentlige Samling fra 6.-11. Maj efter Opløsningsvalget den 20. April 1892 i Henhold til § 25 havde forelagt Loven den 11. Maj⁹⁸ (o: samme Dag som Rigsdagen sluttedes), forelagdes den paany den 27. Oktober paa sædvanlig Maade. Under Forhandlingen den 14. November udtalte Anders Nielsen paa »Bergianernes« Vegne,⁹⁹ at Forelæggelsen den 11. Maj, samtidig med Rigsdagens Slutning ikke var en Opfyldelse af § 25's Bud om Forelæggelse til Behandling, og var »en raffineret Haan mod dette Ting«, et Vidnesbyrd om Regeringens og dens Partis dybeste Ringeagt overfor den almindelige Valgret og dens Repræsentation. Med Hensyn til Realiteten var Forslaget Led i den Kæde af Finansakter, som var Udtrykket for den mest absolute finansielle Selvtaget. Der burde derfor stemmes mod Forslagets Overgang til 2. Behandling. Forslaget gik dog med 62 Stemmer mod 25 over til 2. Behandling og henvistes, som sædvanlig, til Finansudvalget. Nogen Betænkning kom ikke til at foreligge.

Finansforslaget for 1893-94 sendtes allerede den 2. Marts 1893 over til Landstinget, idet dog den Bergske Fløj med Anders Nielsen og I. C. Christensen stemte imod Vedtagelsen. I Landstinget ændredes Forslaget og sendtes den 15. Marts tilbage til Folketinget, der den 17. Marts paa Grundlag af en Udvalgserklæring af 15. Marts førte Forslaget tilbage til dets tidligere Skikkelse. Spændingen var denne Gang ikke ringe: Vilde der komme en regulær Finanslov eller skulde det provisoriske System fortsætte? – et Forlig var i Sigte mellem Regeringspartiet og den moderate Fløj af Venstre. Landstinget førte ved Enestebehandlingen den 18. Marts paa Grundlag af en Udvalgserklæring af 17. Marts Forslaget tilbage til Tingets tidligere Form. Det nu nedsatte Fællesudvalg kom ikke til Enighed, idet Højreflertallet vel kom med Indrømmelser, men fastholdt Udgifter hidrørende fra den provisoriske Sær-Lovgivning¹⁰⁰ og fra Københavns Befæstning m. m., hvad Venstre fastholdt Umuligheden af

og L. F. 1891-92 Sp. 2164; Mindretalsindstillingerne i disse Betænkninger blev senere Genstand for en varm Debat, se F. F. 1892-93 Sp. 1200-1222 (14. Nov. 1892).

98. Den overordentlige Saml. F. F. Sp. 42-43.

99. Berg var i Nov. 1891 afgaaet ved Døden.

100. Herom nærmere i Afsn. IV.

at gaa med til. Historisk interessant er det, at det »Bergske« Mindretal (J. C. Christensen, Madsen-Mygdal og And. Nielsen) i Udvalget foreslog, at Udvalget skulde meddele Ministeriet, at dette af Udvalget betragtedes som en Hindring for en Forstaaelse om Finansloven. Folketinget vedtog 1. April 1893 Forslaget i den tidligere Skikkelse, 3: efter det moderate Venstremindretals Indstilling, Landstinget samme Dag Forslaget i Udvalgsflertallets endelige Indstilling, 3: Landstingets tidligere Affattelse. – Rigsdagen hjemsendtes og der udstedtes paany en foreløbig Bevillingslov.¹⁰¹

Den foreløbige Finanslov af 1. April 1893 indbragtes den 5. Okt. 1893 af Harald Holm og forkastedes den 9. Oktober ved en Dagsorden, uden at den radikale Opposition kom til Orde. Af Regeringen forelagdes den i Henhold til § 25 den 14. Oktober. Under Forhandlingen den 23. Oktober modsatte I. C. Christensen sig Overgangen til 2. Behandling, idet Finansprovisoriet som »Institution« var »en« Skifting, en Skabning, som man, politisk talt, kan sige om, at den er undfangen i Synd og født i Misgerning«. Overgangen til 2. Behandling vedtoges, Forslaget henvistes til Finansudvalget, der ikke afgav Betænkning i denne Sag.¹⁰² Forliget stod nu for Døren, den foreløbige Finanslov af 1. April 1893 blev den foreløbigt sidste i sin Art. –

Vi har fulgt de mange Finansprovisories efterhaanden ensformige Scenegang fra 1885 til 1894. Medens den foreløbige Finanslovgivning fra 1888 vel frembyder politisk Interesse som Baggrund for de stadig større Bestræbelser for gennem en saglig Reformlovgivning ad Forhandlingspolitikens Vej at naa til en regelmæssig Ordning af Finansforholdene,¹⁰³ kan denne Lovgivning derimod ikke siges at frembyde fortsat juridisk Interesse. Man var fra Finansaaret 1888-89 kommet ind i en bestemt Skure, der, under stadig Protest fra den Bergske Gruppe, blev fastholdt fremefter: Folketinget forkastede hvert Aar den foreløbige Finanslov under Udfoldelse af det private Initiativ i Henhold til Grundlovens § 44. Dette respekteredes ikke af Regeringen, der forelagde Loven i Henhold til § 25 i Form af et enslydende Forslag til midlertidig Bevillingslov – en Form for Forelæggelse i Henhold til § 25, der havde Hævd ved Siden af forskellige andre Former. Folketinget fastholdt konsekvent, at den foreløbige Lov *var* forkastet og dermed ude af Verden. Hvad skulde Tinget saa

101. F. F. 1892-93, Sp. 4530, 5064, 5655, L. F. 1405 ff., 1519; Till. B. Sp. 1287, 1335 1933-2018, særlig 1975-76.

102. F. F. 1893-94, Sp. 49, 506, 519.

103. Se ndf. Afsn. VII om »Forliget« 1894.

stille op med Estrups Forelæggelse af Loven i Form af Forslag om Indtægts- og Udgiftsbevilling? Her skiltes Vandene snart indenfor Venstre. Efter Forkastelsen den 19. Oktober 1887 fandt der ikke senere nogen Forkastelse Sted. Den moderate, forhandlingsvillige, Fløj af Venstre betragtede hvert Aar det af Estrup forelagte Forslag blot som et Forslag til en midlertidig Finanslov og sendte det i Udvalg, medens den intransigente Venstrefløj stadig insisterede paa Forkastelse, og dermed ny Konflikt : Rigsdagens Udsættelse eller Hjemsendelse, eventuelt Opløsning med Nyvalg, og øjeblikkelig Udstedelse af ny foreløbig Lov. Mange var de politiske Juristerier, der fra begge Sider indenfor Venstre opbødes for at forsvare disse Standpunkter henholdsvis angribe Modstandernes Standpunkt – alt imens Højre saa til, idet saa Regeringen ved Finansaarets Udløb hjemsendte Rigsdagen og indledte det nye Finansaar med en ny foreløbig Lov om midlertidig Indtægts- og Udgiftsbevilling.

Vi giver til Slut en skematisk Oversigt over den foreløbige Finanslovgivning fra 1885 og fremefter med Angivelse af de enkelte Loves Varighed i Regeringens Opfattelse, der blev bestemmende for Lovenes faktiske Virksomhed:

Foreløbig Lov	Gyldighedsperiode
1. (Nr. 32) af 1. April 1885:	1. April 1885 til 25. Jan. 1886.
2. (Nr. 15) af 10. Febr. 1886:	10. Febr. 1886 til 31. Marts 1886.
3. (Nr. 37) af 26. Marts 1886:	1. April 1886 til 31. Marts 1887.
4. (Nr. 51) af 1. April 1887:	1. April 1887 til 19. Okt. 1887
5. (Nr. 158) af 20. Okt. 1887:	20. Okt. 1887 til 31. Marts 1888.
6. (Nr. 38) af 1. April 1888:	1. April 1888 til 31. Marts 1889.
7. (Nr. 34) af 1. April 1889:	1. April 1889 til 31. Marts 1890.
8. (Nr. 42) af 1. April 1890:	1. April 1890 til 31. Marts 1891.
9. (Nr. 46) af 1. April 1891:	1. April 1891 til 31. Marts 1892.
10. (Nr. 50) af 1. April 1892:	1. April 1892 til 31. Marts 1893.
11. (Nr. 75) af 1. April 1893:	1. April 1893 til 31. Marts 1894.

Der udstedtes saaledes i den saakaldte store Provisorieperiode, i Tiden 1. April 1885 - 1. April 1893 (begge Dage medregnet), ialt 11 Finansprovisorer, altsaa ialt under Ministeriet Estrup 12 foreløbige Finanslove, og ialt 13 i den konstitutionelle Tid fra 1848, idet Loven af 12. Maj 1853 medregnes. Samtiden havde her forskellige Beregningsmaader. Saaledes udtalte Berg i Folketinget den 3. Febr. 1890, at »hvis dette Forslag (: den foreløbige Lov af 1. April 1889 i Estrups Forelæggelse) forkastes, faar vi

det 10. Finansprovisorium«. Berg regnede saaledes helt fra 1853. Derimod udtalte J. C. Christensen i Samlingen 1892-93, ved Behandlingen af Fællesudvalgets Indstilling om Finansloven for 1893-94 den 1. April 1893, at Forslagets Forkastelse vilde medføre »al Sandsynlighed for, at den højtærede Konsejlspræsident møder hos Hans Majestæt Kongen for at faa underskrevet paa det tolvte Provisorium«. ¹⁰⁴ Her er Loven af 1853 ikke medregnet, derimod Loven af 12. April 1877.

Med Hensyn til det Statsbudget, der stredes om, og som det ikke her er Opgaven nærmere at redegøre for, kan det nævnes, at dette i disse Aar balancerede med godt 50 Mill. Kroner, et for vor Tids Øren beskedent Tal. Der var et enkelt Aar Tale om ca. 65 Mill. Kroner, og de Beløb, der brugtes uden Folketingets Tilslutning, androg ialt ca. 50 Mill. Kroner. Statsregnskabet aflagdes hvert Aar paa hævdvunden Vis og saaledes, at de af Oppositionen udpegede Statsrevisorer indstillede Statsregnskabet til ikke at kunne passere, medens Højres Revisorer indstillede det til Godkendelse.

Tager vi eksempelvis Statsrevisorernes Betænkning over Statsregnskabet for 1885-86, udtaler Revisorerne Høgsbro og Hørup her, at de kan »hverken erkjende, at foreløbige Bevillingslove giver den Hjemmel for Skatters Opkrævning og Udgifters Afholdelse, som ifølge Grundlovens § 49 er nødvendig, eller at de iøvrigt foreskrevne Betingelser for Anvendelse af Grundlovens § 25 har været tilstede ved Udfærdigelsen af de to paaberaabte foreløbige Love. Kommer hertil, at den foreløbige Lov af 1. April 1885 saavel den 12. Okt. 1885 som den 25. Januar 1886 er forkastet af Folketinget, og at den af 10. Febr. 1886 ikke blev forelagt Rigsdagen, inden Finansaaret var udløbet, synes det dem, endog aldeles bortset fra den kongelige Resolution af 26. Januar, at være en Selvfølge, at det aflagte Statsregnskab for 1885-86 i sin Helhed mangler den i Grundloven foreskrevne Hjemmel, og de maa derfor indstille det til *ikke at passere*«. Revisorerne L. Dinesen og Dresing udtaler derimod, at de anser de foreløbige Bevillingslove for »fuldgyldige Love«; Forkastelsen den 12 Okt. 1885 er uden Betydning, og den kongelige Resolution af 26. Jan. 1886 og Udgifterne efter denne »er dækkede ved den foreløbige Bevillingslov af 10. Febr. 1886«, hvorefter Regnskabet indstilles til Godkendelse. ¹⁰⁵ I Folketinget, der efter Overenskomst mellem Tingenes Formænd først fik Regnskabsberetningen i 1888, efter Landstingets Behandling, og hvori et

104. F. F. 1889-90 Sp. 2150, jfr. F. F. 1892-93 Sp. 5651.

105. Se Bet. over Statsregnskabet f. 1885-86, afgivet d. 27. Sept. 1887, S. IV-V, jfr. 1886-87, afg. 20. Sept. 1888 S. IV-V og 1887-88, afg. 30. Sept. 1889 S. IV-V.

Udvalg den 17. Dec. 1888 afgav Indstillinger, affødte disse den 7. Jan. 1889 en Debat, der endte med Vedtagelse af Flertalsindstillingen om, at Regnskabet ikke kunde passere.¹⁰⁶ Herudover skete dog intet.

Den foreløbige Finanslovgivning danner sit eget, lidt triste, Kapitel i den foreløbige Lovgivnings Historie. Vi skal nu se, hvilke andre Udslag den foreløbige Lovgivningsmyndighed gav sig i denne Periode.

106. Se F. F. 1887-89 Sp. 2401, R. T. 1888-89 Till. B. Sp. 95-102 og F. F. 1888-89 Sp. 2287-2310, 2555. Under Debatten 7. Jan. 1889 udtalte Berg bl. a.: »Meget er budt os fra den videnskabelige Højskole, man er løbet omkap med at forandre sine Rets-theorier med Regeringens Opfindelser for dog endelig at kunne komme med, om end bag efter ved Omtryk af Kollegiehæfter og deslige. Men det forekommer mig dog, at det ærede Medlem (Scharling) er gaaet et Skridt videre, naar han virkelig her i Salen har Mod til at staa op og forsvare et saadant Regimente.«

AFSNIT IV

DEN FORELØBIGE SÆRLOVGIVNING
1885 OG DE FØLGENDE AAR

1.

I Kølvandet af den foreløbige Finanslovgivning af 1. April 1885 følger en anden foreløbig Lovgivning, en Særlovgivning – for ikke at sige Undtagelseslovgivning –, som er af megen Interesse. Denne Lovgivning deles mest praktisk i paa den ene Side:

1. Foreløbig Lov (Nr. 64) af 5. Maj 1885 angaaende Forholdsregler for at hindre Misbrug af den uindskrænkede Adgang til at anskaffe Vaaben og øve sig i disses Brug (»Riffelloven«) og foreløbig Lov (Nr. 215) af 27. Okt. 1885 om Oprettelsen af et militært Gendarmerikorps (»Gendarmeriloven«) tillige med de to mindre Love: foreløbig Lov (Nr. 216) af 27. Okt. 1885 om overordentlige Politiudgifter og foreløbig Lov (Nr. 67) af 20. Maj 1886 om en Forøgelse af de tilforordnedes og Afdelingernes Antal i Københavns Kriminal- og Politiret, og paa den anden Side:

2. Foreløbig Lov (Nr. 224) af 2. Nov. 1885 angaaende Tillæg til den almindelige borgerlige Straffelov (»Straffelovsprovisoriet«) og foreløbig Lov (Nr. 100) af 13. Aug. 1886 om Ansvar for Indholdet af Dagblade og Ugeblade (»Presseprovisoriet« eller »Straamandsprovisoriet«).

Af disse to Grupper betegner den første mere Nydannelser i Lovgivningen – foruden nogle mere administrativt prægede Lovbestemmelser, – medens den sidste Gruppe betegner Udvidelsen af det strafbares Omraade paa Felter, hvor der i Forvejen forelaa en indgaaende og vigtig Lovgivning af strafferetlig Karakter. Den sidste Gruppe er den juridisk set langt interessanteste.

a. *Riffelloven*. Den Riffelbevægelse, som Loven af 5. Maj 1885 satte ind imod, maa anses begyndt i de sidste Maaneder af 1883. I Norge havde der under den bevægede Forfatningsstrid i Firsernes Begyndelse dannet sig saakaldte »Folkevæbningssamlag«, og disse Foreninger synes at have været Forbilledet for de »Riffelforeninger«, der herhjemme begyndte at danne sig ved det angivne Tidspunkt, og som synes at have haft deres Udspring paa Aarhuseggen, men hurtigt forplantede sig til Øerne,

hvor baade Lolland-Falster og Nordsjælland blev Centrer for Bevægelsen. Saavel af Meddelelser i Pressen og paa Møder som af de Oplysninger, der kom frem i Retssager, der blev anlagt af det offentlige, fremgik det, at Foreningens Formaal var Værn saavel »mod ydre som mod indre Fjender«. Med Hensyn til Begrebet »indre Fjender« forklaredes det under Retssagerne, at der herved tænktes paa det Tilfælde, at Ministeriet Estrup med Tilslutning fra Højrepartiet skulde ville foretage et Statskup med Suspension af Forfatningen o. s. v. I det Tilfælde skulde den »indre Frihed« forsvares med Vaabenmagt.¹

Imod denne Bevægelse, der havde taget særlig Fart henimod den politiske Konflikts Tilspidsning i Foraaret 1885 og med voldsom Styrke bredte sig efter 1. April, satte Regeringen ind dels med Strafforfølgning i Henhold til almindelig borgerlig Straffelov,² dels med foreløbig Lovgivning. Det var Regeringens Opfattelse, at Riffelbevægelsen betød »Forberedelser til Dannelsen af en bevæbnet Magt ved Siden af den lovligt bestaaende Statsmagt, med Trusler om eventuelt at benyttes mod denne«, noget, der ikke kunde forenes med »en ordnet Statsstyrelse«. »Og det kan ikke – hedder det i Regeringens Bemærkninger ved Riffellovens Forelæggelse for Landstinget det følgende Efteraar – heri »gøre nogen Forandring, at denne Magt kun tænkes bragt i Anvendelse overfor hvad de paa-gældende maatte anse for ulovlige Handlinger fra Regeringens eller Øvrighedens Side, idet selvfølgelig inkompetente Personers Mening om, hvad der er lovligt eller ulovligt, ikke i nogen ordnet Stat kan retfærdiggøre Vold eller Modstand mod Regering og Øvrighed eller Forberedelser hertil«.³

Kort efter Udstedelsen af den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 udstedte Regeringen da den 5. Maj s. A. »foreløbig Lov angaaende Forholdsregler for at forhindre Misbrug af uindskrænkede Adgang til at an-

1. Se bl. a. den historiske Fremstilling af Riffelbevægelsen i Landstingsudvalgsbetænkning 6. Febr. 1886 i R. T. 1885-86 Till. B. Sp. 255-296, særlig 257-62; Friis: Visnepol. og Prov. 1885, S. 180-85.

2. Om Retssagerne, der hyppigst anlagdes i Henhold til Straffelov 1866 § 103, jfr. § 46 (Forsøg paa Oprør), jfr. nærmere under Afsn. V. Ogsaa administrative Foranstaltninger foretoges, jfr. Kultusmin. Cirk. 22. April 1885 (Min. Tid. 1885 B. S. 223, »Mundkurvcirkulæret«) mod de Lærere ved Borger- og Almueskolerne, som havde »paa særlig fremtrædende og ligeoverfor Regeringen upassende Maade deltaget som Talere og Ledere i de til Dannelse af »Riffelforeninger« afholdte Møder og indmeldt sig som Medlemmer af disse Foreninger, ja, endog modtaget Valg som Medlemmer af deres Bestyrelse«.

3. R. T. 85-86, Till. A. 1492.

skaffe sig Vaaben og øve sig disses Brug«. I Indledningen til Loven udtaltes det, at da det maatte befrygtes, at den hidtil stedfindende uindskrænkede Adgang til at anskaffe Vaaben og til at øve sig i disses Brug vilde blive misbrugt til at forstyrre eller true den offentlige Orden, var det fundet nødvendigt i Henhold til Grundlovens § 25 ved foreløbig Lov at træffe de Foranstaltninger, som var nødvendige for at hindre saadant. Lovens Bestemmelse gav Politiet Hals- og Haandsret over Indførselen her til Landet af »Vaaben eller færdige Dele til saadanne«, idet der paa lagdes Anmeldelsespligt til vedkommende Politimester, der skulde bestemme, hvorvidt Indførslen burde tilstedes. Derhos blev i det hele »Anskaffelse eller Uddeling af Rifler eller andre Krigsvaaben og Indøvelse i Brugen af slige Vaaben« forbudt, medmindre det skete paa Embeds Vegne eller efter Amtets Tilladelse.

Til Trods for, at Regeringen ansaa Riffelbevægelsen for at være af oprørske Natur, gik man altsaa ikke den Vej at forbyde Foreningerne som saadan som havende ulovligt Formaal og derpaa anlægge Sag til deres Ophævelse i Henhold til Grundlovens § 87 – sandsynligvis fordi man har næret nogen Tvivl om, hvorvidt det var muligt at faa Domstolene til at gaa med hertil.⁴ Man gik den ejendommelige Vej at lade Foreningerne bestaa uantastede, men derimod søge Lederne straffet for oprørske Virksomhed og samtidig søge Foreningerne stranguleret ved at hindre dem i at skaffe sig det fornødne Grundlag for deres Virksomhed: Vaabnene. Som Nellemann udtalte det under Forhandlingerne i Landstinget det følgende Efteraar, da det mod Regeringen indvendtes, at den gjorde Indgreb i Borgernes Foreningsrettigheder efter Grundlovens § 87: Befolkningen maa nok stifte Foreninger, ogsaa Riffeforeninger, »men de faar ingen Rifler«.⁵

Parlamentarisk fik »Riffelloven« en ejendommelig Skæbne, der i det væsentlige blev Prototypen for den Behandling, der i det hele blev den anførte specielle foreløbige Lovgivning i dette Tidsrum til Del. Den blev af C. C. Alberti den 8. Okt. 1885 i Henhold til Grundlovens § 44 indbragt i Folketinget sammen med den provisoriske Finanslov af 1. April 1885⁶

4. Jfr. C. C. Alberti i F. F. 85-86 Sp. 95: »Ministeren maatte jo have kunnet saggive Riffeforeningerne, hvis de virkelig dannede et Arnested for Oprør her i Landet.«

5. L. F. 85-86 Sp. 77, 16. Okt., jfr. »Politiken« 26. Nov. 1885: »Noget modstridende er der altid i, at Folk straffes for at have dannet Foreninger, som samtidig ubestridt vedbliver at bestaa.«

6. For Riffellovens Vedkommende var Formen denne: Alberti »indbringer Forslag til Lov om – (Riffellovens Titel) –, hvorved forelægges: Foreløbig Lov . . .« osv. Selve Lovforslaget var identisk med den foreløbige Lov, men nedenunder forsynet med: »Anmærkning: Ved ovenstaaende Lovforslag forelægges til Tingets Beslutning den

og omfattedes af Regeringens foran S. 123f. omtalte Erklæring om Ikke-Anerkendelse af det private Initiativs Gyldighed i Tilfælde af denne Art. Forhandlingen gik dog som foran nævnt videre i Tinget uanset denne Erklæring og Ministrenes deraf følgende Ikke-Tilstedeværelse, og der vedtoges den 13. Oktober en Dagsorden af følgende Ordlyd: »Idet Folketinget nægter sit Samtykke til det foreliggende Lovforslags Fremme og herved forkaster »foreløbig Lov« af 5. Maj 1885 om (. . .), hvilken foreløbige Lov er udstedt, uden at de efter Grundlovens § 25 fornødne Betingelser har været til Stede – gaar Tinget over til den næste Sag paa Dagsordenen«. ⁷ Forhandlingen – der altsaa var »ensidig« – bød paa voldsomme Udtalelser saavel fra Ordføreren Albertis som fra andre Medlemmers Side. ⁸

Den i Henhold til Grundlovens § 25 pligtmæssige Forelæggelse for Rigsdagen fra Regeringens Side af den foreløbige Lov af 5. Maj skete den 9. Oktober i Landstinget, altsaa Dagen efter Albertis Indbringelse af Loven for Folketinget. ⁹ Efter en Debat den 16. Oktober, der for en stor Del drejede sig om Spørgsmaalet om Gyldigheden af det private Initiativ ved Forelæggelsen af foreløbige Love, ¹⁰ gik Forslaget i Udvalg, der afgav en fyldig Betænkning den 6. Febr. 1886, ¹¹ eller to Dage før Rigsdagens Hjemsendelse. ¹² I Samlingen 1886-87 forelagdes Forslaget den 5. Oktober paany, efter Nellemanns Udtalelse som »en Selvfølge . . . for at Be-

foreløbige Lov af 5. Maj 1885 (Lovtidende for 1885 Nr. 20) saalydende: (den foreløbige Lows Ordlyd med Kongens Underskrift og Nellemanns Kontrasignatur), jfr. Till. A. Sp. 1463 ff.

7. F. F. 85-86 Sp. 97, 120 (Vedt. med 56 St. mod 17).

8. Det var under denne Forhandling, at Nielsen-Grøn udtalte følgende: »Vi vil have Rifler til at forsvare vort Fædreland, som er os helligt, men vi vil ogsaa have Rifler til at forsvare Friheden, naar tyske Professorer eller hvad det er, kommer og fortolker den fra os . . . En Ting er dog ikke forbudt endnu, og den er dog meget farligere end Rifler . . . det er Svovlstikker«, F. F. 85-86, Sp. 105. Monrad, der saa med en vis Skepsis paa de altfor stærke Udtalelser, meddelte, at han i Kristian den 8.'s Tid, naar undertiden Opfordringer lød til ham om Handlinger i Stedet for Ord, plejede at sige med Gravrost: »Kom til mig i Nat Kl. 12–« hvad oftest havde en kendeligt afsvælgende Virkning, jfr. smstds. Sp. 112.

9. L. F. 85-86 Sp. 31-32, jfr. Till. A. 1489. Forelæggelsen af den foreløbige Lov skete ved Forelæggelsen af et Forslag ganske enslydende med denne og saaledes, at det kun fremgik af Justitsminister Nellemanns Forelæggelsestale, at Forelæggelsen i Henhold til Grundlovens § 25 skete hermed, L. F. 85-86 Sp. 31, jfr. derimod foran om Alberti's Forslag i Folketinget.

10. L. F. 85-86 Sp. 47-80. Om hele dette Spørgsmaal jfr. ogsaa ndf. Afsn. V S. 184 ff. og Afsn. VI S. 232 ff.

11. Till. B. Sp. 255-296.

12. Jfr. foran Afsn. III S. 00.

handlingen kan genoptages og fortsættes«. ¹³ Nellemann var med andre Ord gaaet ud fra som givet, at Loven kunde »overleve næste Rigsdags-samling«, en Opfattelse der med Hensyn til Straffelovstillæget godkendtes af Højesteret samme Dag, som Forslaget kom til Behandling i Tinget, den 15. Oktober. ¹⁴ Det Udvalg, der efter den juridisk set ret interesseløse 1. Behandling blev nedsat om Loven, »naaede ikke« at afgive en egentlig Betænkning før Rigsdagssamlingens Slutning den 1. April 1887, men meddelte i sin »Beretning« af 31. Marts 1887, ¹⁵ at forskellige Oplysninger, der var begæret fra Justitsministeriet, »endnu ikke er kommen Udvalget i Hænde«. Sandsynligvis var det ved Forhandling med Regeringen blevet klarlagt, at Lovforslaget i Virkeligheden slet ikke ønskedes gennemført, idet Loven ved at virke gennem ca. 2 Aar havde udført sin Gerning, eller Uroen i al Fald var i saa væsentlig Grad formindsket, at Bestemmelsernes fortsatte Bestaaen ikke længer kunde anses for nødvendig.

Ved foreløbig Lov af 15. April 1887 ¹⁶ ophævedes Riffelloven. Det udtaltes i Indledningen, at det ikke længer kunde anses fornødent at opretholde de Indskrænkninger, som ved foreløbig Lov af 5. Maj 1885 var fastsat i Henseende til Adgangen til at anskaffe sig Vaaben og øve sig i disses Brug, hvorefter Lovens Ophævelse bestemtes »i Medfør af Grundlovens § 25«.

Denne Ophævelseslov forelagdes for Landstinget den 17. Okt. 1887 og for Folketinget den 19. Oktober i den Form, at den foreløbige Lov af 5. Maj 1885 og Ophævelsesloven forelagdes samlet »til Efterretning«, idet Lovens Virksomhed var ophørt. Forelæggelsen affødte ikke i noget af Tingene særlige Bemærkninger, blot at de i Folketinget henvistes til Udvalget for Forretningsordenen i Henhold til dennes § 9. Nogen Betænkning afgaves ikke. ¹⁷

13. L. F. 86-87 Sp. 21, jfr. 83-118, Till. A. Sp. 1415-16.

14. Om HRDom 15. Okt. 1886 se nærmere ndf. Afsn. V, S. 184 ff.

15. R. T. 86-87, Till. B. Sp. 1949-52.

16. Lov (Nr. 68) om Ophævelse af foreløbig Lov af 5. Maj 1885 ang. Forholdsregler for at hindre Misbrug af den uidskrænkede Adgang til at anskaffe Vaaben og øve sig i disses Brug.

17. F. F. 87-88 Sp. 435, se derimod Folketingsudvalgets Betænkning vedr. det foreløbige Straffelovstillæg af 2. Novbr. 1885 og Ophævelsen heraf af 1. April 1889 i R. T. 88-89 Till. B. 2305 ff., hvori tillige til Indledning er nævnt Forelæggelsen af Riffelloven og dennes Ophævelse. Forretningsordenens § 9: »Naar der for Folketinget er forelagt en foreløbig Lov, og Forelæggelsen ikke er sket til Beslutning, skal det staaende Udvalg for Forretningsordenen afgive Betænkning over Loven og kan derom gøre Indstilling . . .«

b. Gendarmeriloven. Den overordentlige Ophidselse, som fulgte af Attentatet paa Estrup den 21. Okt. 1885 og den straks efter følgende Udsættelse af Rigsdagens Møder til den 18. Decbr. s. A., foranledigede først Udstedelsen af de to foreløbige Love, Nr. 215 af 27. Oktober om Oprettelsen af et militært Gendarmerikorps og Nr. 216 af s. D. om overordentlige Politiudgifter.

»Gendarmeriloven«, der udstedtes gennem Krigsministeriet, begrundedes med, at det under de stedfindende Forhold kunde ventes, at der af de civile Myndigheder vilde blive stillet Fordringer om militær Bistand i større Omfang end Hærens Tarv og Hensynet til de Værnepligtiges Uddannelse taalte. Det var derfor fundet paatrængende nødvendigt at oprette en til at yde saadan Bistand særlig bestemt Afdeling af Hæren. Det bestemtes derfor i Loven i Henhold til Grundlovens § 25, at der ved Siden af de i Lov om Hærens Ordning af 6. Juli 1867 § 1 ommeldte Vaaben og Korps skulde oprettes et Gendarmerikorps med det særlige Formaal i hele Landet at yde de civile Myndigheder Understøttelse til Opretholdelse af den offentlige Sikkerhed, Ro og Orden og til Haandhævelse af de bestaaende Love og Anordninger.¹⁸ Af Lovens nærmere Bestemmelser, der iøvrigt henskød Enkelthederne til kgl. Resolution, fremgik det, at Korpsen skulde staa umiddelbart under Krigsministeren, og at Udgifterne ved Loven skulde afholdes af Statskassen.¹⁹

Loven, som affødte en ikke ringe Forbitrelse i Befolkningen, der følte sig stillet under særlig militær eller politimæssig Opsigt, blev af Alberti under Benyttelse af det private Initiativ i Henhold til Grundlovens § 44 straks ved den fornyede Paabegyndelse af Rigsdagens Møder den 19. December indbragt i Folketinget.²⁰ Fremgangsmaaden var tilsvarende den, der var blevet benyttet et Par Maaneder før ved Riffellovens Indbringelse, og Forslaget blev den 21. December forkastet ved en tilsvarende Dagsorden, der kun adskilte sig fra den forrige ved foruden til Grundlovens § 25 ogsaa at henvise til Grundlovens § 49, idet der var »Penge« i denne Lov til Forskel fra Riffelloven.

Gendarmerilovens Forelæggelse i Henhold til Grundlovens § 25 skete i Landstinget, hvor Krigsminister Bahnson samme Dag, den 19. December, som Alberti indbragte Loven i Folketinget, forelagde »Forslag til

18. Lovens § 1, jfr. R. T. 85-86 Till. A. Sp. 1561-62 (Motiverne til Lovforslaget ved Forelæggelsen for Rigsdagen). Loven satte ikke nogen bestemt Grænse for Korpsens Størrelse.

19. Lovens § 2, jfr. § 6.

20. F. F. 85-86 Sp. 204, jfr. 211, 213, jfr. Till. A. Sp. 1597-1602.

Lov om Oprettelse af et militært Gendarmerikorps«, der betød den foreløbige Lovs Forelæggelse.²¹ Det om Loven nedsatte Udvalg afgav Betænkning den 6. Febr. 1886, to Dage før Rigsdagens Hjemsendelse.²² Lovforslaget kom saaledes ikke til 2. Behandling. I Samlingen 1886-87 fremsattes Forslaget paany den 5. Okt. 1886 i Landstinget og affødte den 19. Okt. en livlig Debat.²³ Det nedsatte Udvalg, der ogsaa behandlede Riffellovforslaget og de nedenfor nævnte Love om overordentlige Polititudgifter og om Tillæg til Straffeloven, afgav ingen egentlig Betænkning, men derimod som foran nævnt den 31. Marts 1887 en »Beretning« (Till. B. Sp. 1949-52). I Samlingen 1887-88 gav det paany fremsatte Forslag Anledning til en Udvalgsbetænkning (af 21. Marts 1888), der mundede ud i et Forslag om Oprettelse af et Statspoliti til Afløsning af Gendarmerikorpset.²⁴

Gendarmerilovens Skæbne blev de følgende Aar den hvert Aar paany at blive forelagt for Landstinget, hvor en Debat udspandt sig væsentlig med Argumenter – fra Højre og Venstre – tilsvarende det forrige Aars: fra Højre om Nødvendigheden af Korpsets Oprettelse og Ønskeligheden af dets Opretholdelse, fra Venstre om de manglende Betingelser i Henhold til Grundlovens § 25 for Korpsets Oprettelse og om Ubetimeligheden af dets Opretholdelse, om Befolkningens Uvilje overfor Gendarmerne, hvorledes disses Nærværelse var Skyld i Optøjer og Uroligheder osv.²⁵

21. L. F. 85-86 Sp. 107, jfr. 221-34, Till. A. Sp. 1559-62. Af Udtalelserne under Behandlingen den 8. Jan. 1886 var Bemærkninger af Raben af Interesse. Denne, der var fra Vonsild, et af de »otte Sogne« af det slesvigske Omraade, der i 1864 var forblevet ved Danmark, pegede paa, at Gendarmeriet ikke var noget nyt og ukendt her i Landet, idet der i Slesvig mellem Krigene havde været oprettet et Gendarmeri, der fungerede godt, Sp. 228; jfr. 222 (Rump).

22. R. T. 85-86 Till. B. Sp. 297-302. Ogsaa her pegedes paa det slesvigske Korps: »Udvalget nærer derfor ingen Tvivl om, at et lignende Korps naar det havde bestaaet nogle Aar her i Landet, vilde vise sig at være og af Befolkningen blive skattet som en fortræffelig Institution« (Sp. 301). Jfr. ogsaa Rump: L. F. 86-87 Sp. 202 f.

23. L. F. 86-87, Sp. 198-238, jfr. Till. A. Sp. 1479-82.

24. R. T. 87-88 Tillæg B. Sp. 1345-1362, jfr. 2. Behandling i L. F. Sp. 1664-1694. Indstillingen om Statspolitiet medførte, at Justitsminister Nellemann det følgende Aar i Folketinget fremsatte Forslag om Oprettelse af et Statspoliti, hvilket Forslag blev forkastet, s. F. F. 88-89 Sp. 5096 jfr. Tillæg A. 3159-68, idet Sammenhængen med den provisoriske Lovgivning var for nær. Først ca. 25 Aar senere kunde Tanken realiseres.

25. L. F. 88-89, Sp. 509-518 (18. Jan. 89); 1889-90 Sp. 838-856 (14. Febr. 90), særlig 842-850 (Th. Nielsen); 1890-91, Sp. 1514-1557 (24. Febr. 91), særlig 1523-39 (Madsen-Mygdal og Octav. Hansen, bl. a. om Gyldighedsspørgsmaalet og H.R.Dom 15. Okt. 1886); 1891-92 Sp. 991-1021 (8. Febr. 92); 1892-93 Sp. 706-727 (3. Febr. 93);

Gendarmeriloven danner herved et Skoleeksempel paa, at det var muligt at opretholde en foreløbig Lov gennem ca. 9 Aar – tilmed en Lov, der medførte ikke ubetydelige Udgifter, ialt ca. 7 Millioner Kroner – blot ved hvert Aar paany at forelægge den foreløbige Lov i det Regeringen venligsindede Ting og lade den blive her indtil Rigsdagssamlingens Ophør. Ved Forhandlingen i Samlingen 1893-94 (13. Febr. 1894) mærker man, at Grunden vakler under Loven.²⁶ Og i det store »Forlig« et Par Maaneder efter var Gendarmeriloven da ogsaa med blandt Forligsobjekterne, idet Loven tilligemed andre foreløbige Love endelig »udleveredes til Folketinget«, 3: gjordes færdige i Landstinget og oversendtes til Folketinget, hvor de forkastedes ved at nægtes Overgang til 2. Behandling og saaledes endelig havde ophørt at være virksomme.²⁷ –

c. De to mindre Love: foreløbig Lov af 27. Okt. 1885 om overordentlige Politiudgifter og foreløbig Lov af 20. Maj 1886 om Kriminalrets-assessorerne fik en Skæbne ganske analog med Gendarmeriloven: Forkastelse i Folketinget efter Indbringelse ved privat Initiativ, Forelæggelse ved Regeringen i Landstinget og deres Henførelse her til Udvalg og saaledes at Behandlingen ikke færdiggjordes. Derpaa fornyet Forelæggelse i Landstinget i den næste Rigsdagssamling o. s. v.²⁸

Loven om overordentlige Politiudgifter, der bemyndigede Justitsministeren til Afholdelse af Udgifter til særlig Politihjælp til Opretholdelse af den offentlige Orden i eller udenfor København forelagdes af Nellemann for Landstinget som Lovforslag med Bemærkninger, der oplyste, at Loven var nødvendiggjort ved »de Menneskesamlinger og Optøjer, som ved forskellige Lejligheder var foranledigede ved den stedfundne politiske Ophidselse, i Forbindelse med de Fordringer, som en langvarig Strike mellem Smedene havde stillet til Politiets Personale«, et Synspunkt, der uddybedes i Udvalgsbetænkningen: »Om Optøjerne end ikke ligefrem var beregnede paa at udtømme Politiets Kræfter og efterhaanden at svække dets Mod-

1893-94 Sp. 867-890 (13. Febr. 94), særlig 869-74 (Th. Nielsen). Vedrørende Uroligheder, jfr. særlig »Brønderslev-Affæren« den 6. Sept. 1886, Kommissionsdom Juni 1887. Rump i L. F. 1893-94 Sp. 889 og Thomas Larsen: En Gennembrudstid II 1922 S. 481-88, 505-12.

26. Jfr. Krigsminister Bahnson i L. F. 93-94 Sp. 881: »Ved de Forligsforhandlinger, som fandt Sted her sidste Foraar, kom det frem, at Gendarmernes Stilling, som den nu er, er temmelig prekær . . . Gendarmerikorpsets Bestaaen under den ene eller den anden Form er et Led i hele den storpolitiske Forhandling.«

27. Jfr. nærmere Afsn. VII; jfr. L. F. 93-94 Sp. 1829-38 (2. April 94).

28. Alberti's Indbringelse, s. F. F. 1885-86 Sp. 205 f. (19. Dec. 85, overord. Politiudg.); jfr. F. F. 86-87 Sp. 48 (9. Okt. 86, Krimin.ass.).

standskraft overfor Tumultuanterne, var det dog at vente, at den stadige Overanstrengelse af Politiet vilde føre til dette Resultat. Det var derfor paatrængende nødvendigt, at Politiets Personale hurtigst muligt forøgedes.²⁹ Det fremgik klart af Forhandlingerne, at det særligt var Forholdene i Hovedstaden, der havde foranlediget Loven.³⁰

Af tilsvarende Karakter var i og for sig Loven af 20. Maj 1886 om Kriminalretsassessorerne. Loven havde kun henvist til, at en Forøgelse var »paatrængende nødvendig«. Da Nellemann den 5. Okt. 1886 forelagde Loven i Landstinget var den forsynet med fyldige Motiver med en Tabel til Belysning af Udvidelsens Nødvendighed. Motiverne udtalte sig med megen Veltalenhed om Sagen.³¹ Forslaget gik ud paa en Forøgelse af Antallet af Tilforordnede og Afdelinger i Kriminal- og Politiretten fra 11 til 13, jfr. Lov af 24. Maj 1879.

Under Forhandlingerne gjorde Madsen-Mygdal gældende, at »der i Tidsrummet fra 8. Februar (s: Rigsdagens Hjemsendelse) til 20. Maj ikke kan være fremkommet en saa paatrængende Nødvendighed, at Loven absolut skulde udstedes som foreløbig Lov. Var Loven nødvendig den 20. Maj, var den det ogsaa den 8. Februar«. Nellemann replicerede hertil, at vel var Loven nødvendig den 8. Februar, men der var ingen Mulighed for dens Gennemførelse paa Grund af manglende Lokaler (!). Disse erhvervedes først senere »og saa ansaa jeg det for uforsvarligt ikke at gennemføre den, da Muligheden for at kunne det var til Stede, og Nødvendigheden og Trangen dertil allerede længe havde været det«. ³²

Lovens Skæbne blev som nævnt iøvrigt analog med Gendarmeriloven og Loven om overordentlige Politiudgifter.³³ Den var allerede den 9. Okt. 1886 blevet indbragt i Folketinget af Alberti og forkastet her, og den udleveredes ved Forliget 1894 til Folketinget, hvor den den 3. April forkastedes ved at nægtes Overgang til 2. Behandling.³⁴ –

De to foreløbige Smaalove af 27. Oktober 1885 og 20. Maj 1886, som

29. R. T. 1885-86 Till. A. Sp. 1555, Till. B. Sp. 303.

30. Om Lovens Beh. i Landstinget jfr. L. F. 85-86 Sp. 219 f. (8. Jan. 86); 86-87 Sp. 153 f; 87-88 Sp. 251. I de senere Samlinger henvistes Loven til Udvalg uden Forhandling, jfr. dog Oct. Hansen L. F. 90-91 Sp. 1567 og Rump 93-94 Sp. 1854 (2. April 94).

31. R. T. 86-87 Till. A. Sp. 1425-34, jfr. Till. B. Sp. 1951; jfr. Goos i L. F. 86-87 Sp. 157 (16. Okt. 86), Madsen-Mygdal Sp. 158.

32. L. F. 86-87 Sp. 158 f.

33. Jfr. L. F. 87-88 Sp. 250; i de senere Samlinger henvistes Lovforslaget uden Forhandling til Udvalget, jfr. dog Bem. i L. F. 90-91 Sp. 1568 og 92-93 Sp. 728 og endelig 93-94 Sp. 1839 (2. April 94).

34. F. F. 1893-94 Sp. 5406, jfr. 5408 (overord. Politiudg.) jfr. under Afsn. VII.

her er omhandlet, staar ret isoleret indenfor Komplekset af Firsernes foreløbige Lovgivning. Paa Forhaand maa det synes temmelig umotiveret at udstede Love af denne Karakter som foreløbige. De har ikke megen direkte Forbindelse med de Tilstande, der var skabt ved den foreløbige Finanslovgivning, og de drejer sig om Udgifts- og Normeringsforhold som det, naar Anordningerne var sagligt forsvarlige, under normale Forhold maatte være mest naturligt at søge ordnet ved en ordinær Forhaandsbevilling eller almindelig Bevilling, subsidiært ved en Afholdelse af Udgifterne paa forventet Tillægsbevilling og derpaa given Efterbevilling.

Der er dog ingen Tvivl om, at de to Love lader sig indrangere som ikke unaturlige Led i Ministeriet Estrups samlede foreløbige Lovgivningsvirksomhed. De er Udtryk i det mindre for det samme som Forsvarsbevillingerne paa den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 og de følgende Aar: hvad der er *nødvendigt* for den *forsvarlige* Udførelse af Statsstyrelsen vil kunne tages ved foreløbig Lov paa et Tidspunkt, da Rigsdagen ikke er samlet. Og dette gælder ogsaa, selv om Bevillingen vides eller antages at være af den Karakter, at den aldrig vilde kunne gennemføres ad ordinær Vej.

2.

Langt større Interesse end til de nysnævnte Love knytter sig imidlertid i flere Henseender til de to foreløbige Love af strafferetlig Karakter, der udstedtes henholdsvis den 2. Novbr. 1885 og den 13. August 1886.

a. *Straffelovstillæget* (*»Straffelovsprovisoriet«*). I de Motiver, der ledsagede den foreløbige Lov af 2. Nov. 1885 ang. Tillæg til den almindelige borgerlige Straffelov, da Justitsminister Nellemann den 19. December 1885 forelagde denne Lov – i Form af et Lovforslag af samme Indhold – i Landstinget i Henhold til Grundlovens § 25, udtales det, at Lovens Baggrund var »agitatoriske Udskejelser, som bringer den offentlige Orden og Sikkerhed i øjensynlig Fare«. »Selv Opfordringer til Voldsgerninger og Brandstiftelser er blevet fremført offentligt . . . i det bevidste og veloverlagte Øjemed at demoralisere Befolkningen og nedbryde Agtelsen for Øvrigheden. – Denne samvittighedsløse og samfundsopløsende Agitation havde allerede paa flere Maader baaret Frugt, forinden man ved det paa Konsejlspræsidenten forøvede Mordattentat fik et sørgeligt og opsigtsvækkende Vidnesbyrd om, hvor dybt den var trængt ud i Befolkningen.« Regeringen, udtaltes det videre, havde kun altfor længe tøvet med at sætte Grænser for en paa Folkets Demoralisation forsætlig rettet Agitation.³⁵

35. L. F. 85-86 Sp. 106, jfr. Till. A. 1545-54, særlig 1548 f. Angaaende Baggrunden jfr.

Det var saaledes mod den Uro og Ophidselse, der fulgte med den foreløbige Lovgivning fra 1. April 1885 at regne, at Straffelovstillæget satte ind.

De Bestemmelser, Loven gav, samler sig væsentlig om tre Hovedpunkter:

I § 1 var der fastsat Straf for i Tale eller Skrift, henvendt til Publikum i Almindelighed eller til Forsamlinger, at »raade eller opfordre til at begaa Handlinger, der falder ind under bestaaende Straffelove«. Saadan Adfærd straffedes som for *Anstiftelse af saadanne Handlinger*. Belagt med Fængselsstraf var det samtidig at »fremstille Forbrydelsers Begaaelse som fortjenstlig eller bifaldsværdig«.

I § 3 var der fastsat Fængselsstraf for den, der paa samme Maade »eller iøvrigt paa en den offentlige Ro og Orden faretruende Maade ophidser Klasser eller Dele af Befolkningen til Had og Forbitrelse eller til Voldsgerninger imod andre Klasser eller Dele af den.«

Endelig var der i § 4 fastsat Fængsel for »den, som offentlig fremsætter eller udbreder opdigtede eller forvanskede Kendsgerninger for derved at gøre Statens Indretninger eller Regeringens Foranstaltninger forhadte eller foragtelige.«

De øvrige Bestemmelser var Specialbestemmelser vedrørende Militære og om Handelen med Vaaben samt nogle almindelige og straffeprocessuelle Bestemmelser.

Denne ejendommelige Lov indbragtes den 19. Decbr. 1885 i Folketinget i Henhold til Grundlovens § 44, af Alberti, der udtalte, at Ministeriet »ved Siden af sine øvrige enorme Tilbageskridt paa den konstitutionelle Bane »nu ogsaa forsøgte at lænkebinde al Tale- og Pressefrihed, et Tilbageskridt, der maatte »føre Ytringsfriheden ned under det, som man forhen kaldte Censur«, en Tilstand næsten værre end under Fr. VI og Kr. VIII. Den stillede Dagsorden om Forkastelse vedtoges 21. Decbr. uden Forhandling med 76 Stemmer mod 13.

ogsaa Landstingsudvalgets Bet. R. T. 1887-88 Till. B. Sp. 1443 ff. med de der anførte Referater og Presseudtalelser. S. ogsaa M. P. Friis: Revolutionære Tilløb, 1886, S. 52-70.

I den kgl. Forestilling om Loven, 2. Nov. 1886, var bl. a. udtalt, at Regeringen havde »haabet, at Besindigheden skulde vinde Overhaand, og at den ellers saa rolige og velsindede Befolkning selv vilde faae Modbydelighed for de løgnagtige og tendentiøse Ophidselser, hvorfor den systematisk gjøres til Gjenstand«. Til § 3 udtaltes det, at der var fremsat Ytringer, som man »til stor og stigende Forargelse for den rolige og lovlydige Del af Befolkningen« havde maattet lade upaatalte; Justitsm. 1. Exp.ktrs Forestillinger for 1885 Nr. 306, R. A.

Da Loven, der som nævnt den 19. December blev forelagt i Landstinget af Nellesmann i Henhold til Grundlovens § 25, den 8. Jan. 1886 kom til Behandling i Landstinget, udtalte Goos som Højres Ordfører, at der her *ikke* forelaa en politisk Undtagelseslov. For at dette skulde være Tilfældet, maatte Loven indeholde Straffebestemmelser, der kom »i Strid med de politiske Grundsætninger, som Grundloven eller i al Fald et konstitutionelt eller politisk frit Samfundsliv kræver«, særlig Friheden for Censur og andre forebyggende Foranstaltninger. Men saadant forelaa jo ikke her. Her var kun en Begrænsning af den Ytringsfrihed, som altid maa have sine Grænser, jfr. »under Ansvar for Loven«, Grl. § 86 (Domstolene). Med Hensyn til Lovens enkelte Regler var Bestemmelsen i § 1 om, at ogsaa almindelige Opfordringer til Forbrydelse ansaaes for Anstiftelse, i Virkeligheden allerede en Bestanddel af dansk Ret³⁶ og bør direkte udtales som saadan. Ogsaa Bestemmelserne vedrørende militære Personer og om Politiets Tilsyn med Handelen med Vaaben ansaa Goos for enten allerede bestaaende Ret eller dog liggende lige paa Linje med denne.

Med Hensyn til Bestemmelserne i Lovens §§ 3 og 4 indrømmede Goos dog, at der ikke hertil fandtes noget tilsvarende i dansk Lovgivning eller bestaaende Ret, men han bestred, at disse Bestemmelser paa nogen følelig eller ubillig Maade ramte Ytringsfriheden. Der var først og fremmest her Tale om at »værne om den offentlige Magts Agtelse, den Respekt, man skylder denne«. I saa Henseende henviste Goos til, at lignende Skridt – ganske vist kun overfor Voldsgerninger – ogsaa før var foretaget, nemlig ved Lov af 25. Febr. 1871, der ændrede og supplerede 66-Straffelovens §§ 95 og 96. »Der er i Virkeligheden efter Forholdenes Natur intet abnormt i, at man drager Grænsen for den offentlige Magts Beskyttelse ved Straffe noget videre, end vor tidligere Straffelovgivning har gjort.« Om den almindelige Ophidselses-Bestemmelse i § 3 gjaldt det samme efter Forholdenes Natur og dette bestyrkedes kun ved at se paa de fremmede Lovgivninger. Goos fremhæver her den nye tyske Straffelov af 1871 og den nye tyske Presselov af 1874, der »til Dels er meget videregaaende«, og som var skabt ved Samvirken mellem Regering og Rigsdag og »ved Samvirken af Mænd af alle Partier«. Ligeledes den franske Presselovgivning. Ser man endog bort fra denne i Perioden fra 1835-48 og senere fra 1852-70, findes der dog lignende Bestemmelser i »det Pressedekret, som blev givet i Aug. 1848, altsaa under en Bevægelse som samtidig med, at den afskaffede de almindelige Presselovgivningsregler fra 1835-48, der formentes at

36. Goos nævner her »en meget berømt Højesteretsdom fra 1873«, aabenbart Dom i H.R.T. 1873 S. 213, UfR. 1873 S. 879 ff. (Dommen over Brix, Pio og Geleff).

være reaktionære, hævdede dette (o: Bestemmelser svarende til Straffelovs-tillæget) som ufravigeligt, hvilket ingen Presselovgivning, den være nok saa liberal, kunde undvære«. Naar man havde henvist til tidligere dansk Presselovgivning, særlig Forordning af 27. Sept. 1799, da gik den jo langt videre. Den nu givne Bestemmelse »hverken kan eller skal hindre, at Regeringen i videste Omfang gøres til Genstand for offentlig Kritik eller Dadel«. Medens det var almindeligt i fremmede Lovgivninger, at man ikke alene beskytter Regeringen mod Bagvaskelser men ogsaa mod Forhaanelser, er dette jo ikke her Tilfældet. »Jeg tror derfor ikke, at man med Føje i disse Bestemmelser kan finde noget, der kan karakterisere Loven som en politisk Undtagelseslov.«³⁷

Uanset disse Udtalelser af Goos var det dog ret klart, at Lovens Udtryk, særlig i §§ 3 og 4 var saa vide, at næppe nogen, der tog sig paa at kritisere Regeringsforanstaltninger, kunde være sikre paa ikke at kunne rammes af Loven. Men da N. J. Termansen gjorde disse Synspunkter gældende, blev han afvist af Nellesmann med den almindelige Henvi-sning til, at ingen Straffelov er i Stand til saa klart og skarpt at udtrykke Son-dringen mellem strafbart og ikke-strafbart, at enhver kan se den og der intet Rum blev for Skønnet.³⁸

Om 66-Lovens Forhold til de af den foreløbige Lov omfattede Hand-linger udtalte Goos sig ved Lovens Behandling næste Aar i Landstinget. Han udtalte her: »Man vil ikke kunne paaberaabe sig, at den almindelige Straffelov, saaledes som den nu en Gang er eller var, indtil den foreløbige Lov udkom, altsaa saaledes som den blev givet i 1866, ikke har straffet disse Handlinger³⁹ . . . Man vil ikke kunne paaberaabe sig dette, at Straffeloven har ment at kunne undvære dette, og at vi saaledes gaar til-bage i Frihed, naar vi nu ved en ny Lov vil inddrage disse Handlinger, som tidligere var straffri, under Straffeloven, thi det kan ikke bestrides, at Grunden til, at den almindelige Straffelov af 1866 undlod at medtage

37. L. F. 85-86 Sp. 203-08, jfr. 106.

38. L. F. 85-86 Sp. 210, jfr. 215; Sp. 211 Termansen: »Det er vistnok mere end tvivl-somt, om denne Lovs Bestemmelser har formaaet at drage denne klare og bestemte Grænse (o: mellem det lovlige og det ulovlige) saaledes, at der ikke deraf kan opstaa og vil opstaa meget beklagelige Forhold.« Sp. 215 Nellesmann: »Det er en gammel, i Særdeleshed hos Lægmand udbredt Misforstaaelse . . . der er ingen Lovgivning i Verden, der endnu har kunnet løse den Opgave at drage Grænsen mellem det til-ladelige og det utilladelige med en saadan Klarhed og Skarphed, at det ikke aabnes Vej for nogensomhelst Meningsforskellighed; det lader sig ikke gøre.« Det i Lands-tinget nedsatte Udvalg afgav ikke Betænkning.

39. L. F. 86-87 Sp. 128 (16. Okt. 86). Goos indrømmer dog, at dette kun gælder delvist.

disse Forhold under sine Straffebestemmelser, ikke var den, at man ansaa dem for gode, bifaldsværdige Handlinger, eller Handlinger, som der i alt Fald ikke kunde fældes den Dom om, at de var strafværdige. Den simple Grund var den, at de Forhold den Gang ikke forekom. Vi var ikke dengang modnede eller skredne saa vidt frem i den offentlige Diskussion, at man tænkte sig slige Ytringer eller Handlinger som noget, der behøvede at rammes af Straffeloven. Naar man skal skrive en almindelig borgerlig Straffelov, saa tænker man sig ikke alle fremtidige Muligheder, man søger ikke at drage ind under den Alt, hvad der saaledes kan optænkes, og som iøvrigt med Føje vil være strafværdigt, men holder sig til det, som Samfundstilstanden virkelig viser Eksempler paa. Naar saa en senere Udvikling, som ikke kan betragtes som heldig, fører til, at disse Handlinger forekommer, saa indtræder der en Opfordring for Lovgivningen til at træffe saadanne Bestemmelser, som kan ramme disse. Dette er ikke i Strid med Lovgivningens Aand, som er indeholdt i den almindelige Straffelov, men kun en Fortsættelse eller Fuldstændiggørelse af denne.⁴⁰ Om Lovens Nødvendighed og fortsatte Nødvendighed var der ingen Tvivl. De med Straf belagte Handlinger forekom stadig og saas paatalte og dømte.⁴¹

Fra det nedsatte Udvalg kom ingen Betænkning, men derimod fra Goos som Udvalgets Formand den 31. Marts 1887 en »Beretning«, der pegede paa, at Udvalget maatte ønske yderligere Overvejelser, inden Betænkning afgaves.⁴²

40. L. F. 1886-87 Sp. 128.

41. L. F. 1886-87 Sp. 129 f. Under den videre Forhandling fremdrog Ludv. Schrøder Lovens kuriøse Udtryk »opdigtede Kendsgerninger« som et Vidnesbyrd om, at Loven maatte være et Hastværksarbejde, Sp. 131, men blev imødegaaet af Matzen, Sp. 136: »Hvis dette Udtryk skulde være sproglig urigtigt, kan man godt rette det, men iøvrigt tror jeg, at det ær. Medlem i sine Meningsfællers Blade vil finde meget fremsat som Kendsgerninger, der i Virkeligheden kun er opdigtet.« Jfr. om Udtrykket ogsaa Ploug, Sp. 140, der til Forsvar fremdrog Udtrykket »falske Profeter«, »skønt en Profet ikke kan føre falsk Tale«, »sørgelig Komedie o. s. v., – og Skitserne »Opdigtede Kendsgerninger« af Tys, udgivet af Ove Rode, Kbhvn. 1894. Ogsaa Nellemann imødegik Schrøder: Venstres Presse viste noksom, at Ytringsfriheden ikke var blevet indskrænket udover Grænserne for det rimelige, S.'s Foredrag var »i den Grad overfladisk« og forkert og var kun alm. Fraser om Ytringsfriheden, Sp. 138. Lignende Udtalelser faldt iøvrigt ogsaa fra Matzen, der frejdigt sagde: »Altsaa det, at man skal have Lov til ansvarsfrit at fremsætte og udbrede opdigtede el. forvanskede Kendsgerninger for at gøre Statens Indretninger el. Regeringens Foranstaltninger forhadte eller foragtelige, det hører efter det ær. Medlems Opfattelse med til Pressefriheden«, og at forbyde det skulde være et Slag i Ansigtet paa Pressefriheden (Sp. 143).

42. R. T. 1886-87 Till. B. Sp. 1941.

Denne Betænkning kom til at foreligge det følgende Aar, efter at Loven her uden Forhandling var gaaet i Udvalg. Betænkningen der var et fyldigt Aktstykke,⁴³ er sikkert forfattet af Goos, der var Udvalgets Formand og Ordfører. Den er et ret vigtigt Dokument, politisk og juridisk, i den foreløbige Lovgivnings Historie i disse urolige Aar.

Højreflertallet i Udvalget gaar her under Henviſning til Forholdenes Spændthed ind for Lovens Udstedelse som foreløbig. Den alm. Straffelov, der ikke miskender, at Lydighed mod Lovene, Agtelsen for Statsmyndighederne og Samfundsfreden mellem Borgerne maa værnes ved Straffebud, er dog ufuldstændig i sin Beskyttelse af disse Retsgoder. Den foreløbige Lov har søgt at udfylde de Huller, Straffeloven her har, og Udvalget tiltræder, at denne Lovs Indhold paa endelig og regelmæssig Maade søges gjort til Bestanddel af vor Straffelovgivning; det vilde i og for sig ikke være tilstrækkelig Grund til at undlade dette, om det end kunde siges, at de overordentlige Forhold, som havde givet Anledning til Loven, nu var ophørt.⁴⁴ En Henviſning til, at roligere Forhold nu var indtraadt, kunde derfor ikke gælde som en Grund mod Lovforslagets Vedtagelse. Udvalgsflertallet fremkom imidlertid med Forslag til og Begrundelser for nogle Supplementer til Loven, Tilføjelser, der er af ikke ringe politisk og strafferetlig Interesse, naar man tænker paa den bagvedliggende Uro i Samfundsfordholdene, en Uro med politisk Grundlag.⁴⁵

Under Henviſning til »de mange, paa visse Steder endog massevis stedfundne, politisk motiverede Skattenægtelser, til hvis Iscenesættelse der med større eller mindre Kraft har været agiteret«, foreslaar Udvalgsflertallet en Bestemmelse, der straffer Agitation rettet paa at fremkalde retsstridige, men ikke i sig selv strafbare Handlinger – en Form for Agitation, som maatte antages strafbar forud for Straffeloven af 1866, men nu under Hensyn til Straffelovens § 1 næppe vilde være det.⁴⁶

Lovens § 3, Ophidselsesparagrafen, som i sin Helhed billigedes af Udvalgsflertallet, da Straffeloven var utilstrækkelig paa dette Omraade, trængte p. d. a. S. til en Udvidelse. Udvalget havde »savnet en Bestemmelse, egnet til at ramme en anden Form for Forstyrrelse af Samfundsfreden, som i Ly af den nugældende Straffrihed opelskes af Agitationen

43. s. R. T. 1887-88, Till. B. Sp. 1409-74, heraf Udtalelser fra Oppositionspresen Sp. 1443-74.

44. I. c. Sp. 1419.

45. I. c. Sp. 1425-33.

46. Forslaget var formet som en ny § 3: »Den, som i Tale eller Skrift henvendt til Publikum i Almindelighed eller til Forsamlinger, raader eller opfordrer til retsstridige, om end ikke strafbare Handlinger, straffes med Fængsel eller Bøde.« Sp. 1426.

paa den skammeligste Maade. Vi sigter til den paa politiske Motiver grundede økonomiske Krig eller Boykottingsystemet«. Den vilde i Reglen have en eller flere bestemte, enkelte Personer for Øje, hvis Erhverv med Hjælp af den skulde ødelægges. Her vilde da den almindelige Regel i § 3 ikke kunne anvendes. Men den økonomiske Krig i Form af »en organiseret Virksomhed, der gaar ud paa at isolere en Person i det Samfund, hvori han befinder sig, og hvortil hans Erhverv knytter ham, derved afskære ham fra de Forbindelser, som betinge hans Erhverv, og saaledes, hvis det lykkes, tilsidst gør dette Erhverv og enhver anden Virksomhed, han kunde ville forsøge paa dette Sted, umulig for ham, saa at han for at eksistere, maa bryde op fra den Samfundskreds, til hvilken han har knyttet sin Livsvirksomhed, for at søge nye Baner paa andre, mindre fjendtligt stemte Steder« – den økonomiske Krig i denne Form krænkede »den Ret, enhver Statsborger har til social Fred«. Den var ingenlunde blot en Anvendelse af Retten til frit at vælge sine økonomiske Forbindelser, men en social Banlysning, en Undergravelse af social Stilling, hvorimod ethvert Samfundsmedlem ifølge sin umistelige Ret som saadan havde Krav paa at blive beskyttet.⁴⁷ Udvalgsflertallet foreslog derfor, at der til § 3 føjedes et nyt Stykke hvorved der fastsattes Straf for den, der paa forskellig nærmere angiven Maade »raader eller opfordrer til at skade Medborgere i deres Erhverv i Anledning af den Maade, hvorpaa de har udøvet eller antages at ville udøve deres politiske Rettigheder«.⁴⁸

Ogsaa Lovens § 4 fik under Udvalgets Haand paa særligt Grundlag en Udvidelse. Dette særlige Grundlag beroede paa den strafferetlige Forskel paa Hensigt og Forsæt. Udvalget saa i Lovens Formulering »for at gøre osv.« et Udtryk for, at Loven krævede snæver *Hensigt* til at vække Had eller Foragt osv., medens det dog var rimeligt her kun at kræve almindeligt strafferetligt *Forsæt*, altsaa kun at det maatte være Gerningsmanden klart, at hans Udtalelser var egnet til at vække de nævnte Følelser eller rettere: en af dem. Udvalgsflertallet foreslog derfor §'en ændret i Overensstemmelse hermed.⁴⁹

47. I. c. Sp. 1428 f.

48. I. c. Sp. 1429 f. Ordlyden var: »Samme Straf kommer til Anvendelse paa den, der i Tale eller Skrift, beregnet paa at virke i en videre Kreds, ved at henvendes enten til Publikum i Almindelighed eller til Forsamlinger eller til enkelte Personer i større Antal, raader – osv. som Teksten – saa og paa dem, der deltager i Foreninger, der er stiftede i saadant Øjemed. For den ved saadanne Handlinger nogen paaførte Skade i hans Erhverv er den Skyldige pligtig at betale en af Retten fastsat Godtgørelse.«

49. Ordlyden blev saa: »Den, som offentlig fremsætter eller udbreder opdigtede eller forvanskede Kendsgerninger, om hvilke det maa være ham klart, at de er egnede

Endelig foreslog Udvalgsflertallet en selvstændig Nydannelse ud fra samme Princip – Krænkelsen af Agtelsen for Statsmyndigheden som saadan – som i nysnævnte Paragraf. Der burde værnes om Tilliden til Domstolene; og det var vigtigt, at der i Samfundet herskede en rodfæstet Overbevisning om deres Upartiskhed. Ud fra dette Hensyn foresloges følgende nye Paragraf: »Den, som offentlig sigter de i Landet bestaaende Domstole for Partiskhed eller fremfører Ytringer, om hvilke det maa være ham klart, at de egne sig til at nedbryde Tilliden til Domstolenes Upartiskhed, straffes med Fængsel.« (Sp. 1431). –

Dette var i det væsentlige Udvalgsflertallets Ændringsforslag, der dog ikke traadte ud i Livet som Lovbestemmelser.

Denne Betænkning er i flere Henseender et mærkeligt Aktstykke. Man stod overfor et Lovforslag, der allerede havde Lovskraft som foreløbig Lov og som saadan var skabt af de øjeblikkelige Forhold. Lovens Bestemmelser kunde under ingen Omstændigheder undgaa Karakteristiken: særdeles kraftige. Men under Indtryk af Foreteelser, som selv til Dels var skabt af de foreløbige Lovgivningstilstande, stilles yderligere kraftige Forslag.

At den foreløbige Lov allerede i sig selv var Vidnesbyrd om Viljen til at hævde Samfundslivets Fred ved kraftige Lovforanstaltninger, fremgaar formentlig ogsaa ved en Sammenligning af Lovens Bestemmelser med de Lovregler, der maa antages i alt Fald delvis at have været dens Kilde.

Adskillige af Bestemmelserne i Straffelovstillæget var hentet fra tysk Ret; dette var Samtiden klar over. Og Sammenhængen var her den, at flere Bestemmelser i Loven var hentet fra ældre tysk Ret, havde deres Kilde i Lovbestemmelser, som den i Firsernegældende tyske Ret havde ændret og mildnet. Vi skal i saa Henseende betragte den foreløbige Lovs §§ 1-4.

Naar § 1, 1. Stk. straffede »som for Anstiftelse« Handlinger, der gik ud paa i Almindelighed at raade eller opfordre til strafbare Handlinger, var dette en Bestemmelse, der vistnok, uanset Goos' Udtalelse i Landstinget (s. foran S. 154) gik langt ud over, hvad hidtil havde været gældende i dansk Ret. Dansk Straffelov 10. Febr. 1866 krævede her en ganske anderledes konkret Sammenhæng mellem Opfordring og Forbrydelse.⁵¹

til at vække Had mod eller Foragt for Statens Indretninger eller Regeringens Foranstaltninger, straffes med Fængsel«, l. c. Sp. 1430.

51. Strfl. § 52: »Den, der ved Løfter, Trusler eller andre Forestillinger har bestemt en anden til at begaa en Forbrydelse –«. Jfr. Torp: Strfr. alm. Del, 1905, S. 625-30, særlig S. 627 ned. o. flg., se ogsaa R. T. 1885-86, Tillæg A Sp. 1547 (15. Dec. 85): »– men i mange andre Tilfælde, saaledes navnlig naar Opfordringerne og Tilskyndelserne er rettede til videre Kredse og ikke til bestemte Personer, vil det være i al Fald højst tvivlsomt, om de kan rammes af de bestaaende Love. Det er derfor nødvendigt« osv.

Derimod havde den tyske Straffelov af 15. Maj 1871 i §§ 110 og 111 Bestemmelser, der aabenbart har dannet Forbillede for den knappe og skrappe nye danske Regel⁵² – og medens den tyske Regel krævede, at den mundtlige Opfordring skulde være sket overfor en Folkehob, »öffentlich vor einer Menschenmenge«, krævede den danske Regel kun en »Forsamling«, der baade kan være stor og lidet talrig. Der var saaledes Tale om en Skærpelse i Forhold til tysk Ret.⁵³

Bestemmelsen i den foreløbige Lovs § 1, 2. Stykke, om Lovprisning af Forbrydelser havde ikke noget tilsvarende i den tyske Straffelov af 15. Maj 1871. Men gik man om bag denne til den ældre, preussiske Straffelov af 14. April 1851, vilde man her kunne finde en lignende Bestemmelse⁵⁴ – som altsaa var opgivet i Rigsstraffeloven af 1871.

Vigtigst i Straffelovstillæget var utvivlsomt Bestemmelserne i §§ 3 og 4.⁵⁵

Straffebudet i § 3 var nyt i dansk Ret. I Bemærkningerne til Lovforslaget, da Nellesmann den 19. Dec. 1885 fremsatte det i Landstinget, hed det om § 3: »Det er utvivlsomt en af de største Mangler i vor Straffelovgivning, at der ingen Straffebestemmelser haves imod at ophidse Samfundsklasser eller Dele af Befolkningen til Had og Forbitrelse eller til

52. Tysk Strfl. § 110: »Wer öffentlich vor einer Menschenmenge, oder wer durch Verbreitung oder öffentlichen Anschlag oder öffentliche Ausstellung von Schriften oder anderen Darstellungen zum Ungehorsam gegen Gesetze oder rechtsgültige Verordnungen oder gegen die von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen auffordert, wird mit Geldstrafe bis zu zweihundert Thälern oder mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft«.

§ 111: »Wer auf die vorbezeichnete Weise zur Begehung einer strafbaren Handlung auffordert, ist gleich dem Anstifter zu bestrafen, wenn die Aufforderung die strafbare Handlung oder einen strafbaren Versuch derselben zur Folge gehabt hat.

Ist die Aufforderung ohne Erfolg geblieben, so tritt Geldstrafe bis zu sechshundert Mark oder Gefängnisstrafe bis zu Einem Jahre ein. Die Strafe darf jedoch, der Art oder dem Masse nach, keine schwerere sein, als die auf die Handlung selbst angedrohte«.

53. At tysk Ret er Forbilledet, ses ogsaa deraf, at man ved Bestemmelsens Udarbejdelse først har haft Udtrykket »Den, som offentlig for en Folkehob eller ved at udbrede, opslaa eller offentlig fremlægge Skrifter eller andre Fremstillinger« osv., altsaa ren Afskrift af tysk Strfl. § 110. Først det næste Udkast har »i Tale eller Skrift henvendt til Publikum i Almindelighed eller til Forsamlinger«, se Just. Min. 1 Exp. Ktr. M. 5273, R. A.

54. § 87: »Wer zum Ungehorsam gegen die Gesetze oder Verordnungen . . . oder wer Handlungen, welche in den Gesetzen als Verbrechen oder Vergehen bezeichnet sind, durch öffentl. Rechtfertigung anpreiset, wird mit Geldbusse bis zu 200 Th. oder mit Gefängnis von 4 Wochen bis zu zwei Jahren bestraft«.

55. Bestemmelsen i den foreløbige Lovs § 2 om Militærpersoner havde til Forbillede den tilsvarende Bestemmelse Rigsstraffelov § 112, jfr. den preuss. Strfl. af 1851 § 88.

Voldsgerninger mod andre Samfundsklasser eller Dele af Befolkningen, selv om saadant sker i offentlige Forsamlinger eller i Blade eller paa anden for den offentlige Orden faretruende Maade, f. Eks. ved hemmelig systematisk Bearbejdelse.«⁵⁶

Bestemmelsens Kilde var aabenbart den tyske Rigsstraffelovs § 130, den tyske Bestemmelse om »Klassenverhetzung« eller »Anreizung zum Klassenkampf«.⁵⁷ Men ogsaa her var der en karakteristisk Skærpelse i den danske Lov, der pegede længere tilbage i tysk Ret. Medens nemlig § 130 i Rigsstraffeloven klart krævede Bevis for, at Handlingen var af den Art, at den kunde true den offentlige Fred, eller at den i al Fald i det konkrete Tilfælde havde gjort det, krævede denne Bestemmelses Kilde og Forgænger, § 100 i den preussiske Straffelov af 1851, ikke noget saadant Bevis, men forudsatte i sin Formulering, at saadan Trusel forelaa.⁵⁸

Den danske Lovs § 3 var paa dette Punkt uklart affattet. Det var ikke klart, om den strafforbudte »Ophidselse af Klasser eller Dele af Befolkningen til Had og Forbitrelse eller til Voldsgerninger« skulde anses for altid at medføre Fare for den offentlige Fred, eller om saadan Fare vilde være at paavise i det enkelte Tilfælde. Formuleringen »eller iøvrigt paa en den offentlige Ro og Orden faretruende Maade« gav her Domstolene en Del Hovedbrud.⁵⁹ Forklaringen paa den valgte Ordlyd maa sandsynligvis være den, at der udover tysk Straffelovs § 130 var skelet til den ældre preussiske Straffebestemmelse. Ogsaa Udvidelsen fra § 130's »Voldsgerninger« til »Had og Forbitrelse eller til Voldsgerninger« tydede ret klart paa det samme og vidnede ligeledes om Skærpelse.

Gaar man endelig til § 4, var ogsaa den ny. Kilden var ganske klar. Det var den tyske Straffebestemmelse om »Staatsverleumdung« i tysk Strfl. § 131.⁶⁰ Herpaa tydede ikke blot Ordlyden, der viste en direkte og

56. R.T. 1885-86 Till. A. Sp. 1551.

57. § 130: »Wer in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise verschiedene Klassen der Bevölkerung zu Gewaltthätigkeiten gegen einander öffentlich anreizt, wird mit Geldstrafe bis zu sechshundert Mark oder mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft«.

58. Preuss. Strfl. 1851 § 100: »Wer den öff. Frieden dadurch gefährdet, dass er die Angehörigen des Staates zum Hasse oder zur Verachtung gegen einander öffentlich anreizt, wird mit Geldbusse v. 20 bis zu 200 Th. oder mit Gefängnis v. 1 Monat bis zu 2 Jahren bestraft«.

59. jfr. saaledes under Afsn. V S. 205 ff.

60. § 131: »Wer erdichtete oder entstellte Thatsachen, wissend, dass sie erdichtet oder entstellt sind, öffentlich behauptet oder verbreitet, um dadurch Staatseinrichtungen oder Anordnungen der Obrigkeit verächtlich zu machen, wird mit Geldstrafe bis zu sechshundert Mark oder mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft«.

ubehændig Oversættelse, men ogsaa Regeringens Bemærkninger ved Forslagets Fremsættelse, der maa lede Tanken hen paa Bestemmelsen om Staatsverleumdung.⁶¹ Men ogsaa ved denne Bestemmelse ser det ud, som om Regeringen ikke har ment at kunne slaa sig til Taals med den gældende tyske Regel, men har set hen til tidligere og strengere tyske Bestemmelser. Baggrunden for den tyske Rigsstraffelovs § 131 var den berygtede »Hass- und Verachtungparagraph« i den preussiske Straffelov af 1851 § 101,⁶² der i betydelig Grad havde sat Skranker for Kritik af Statens Institutioner. Dette System vilde § 131 bryde med,⁶³ og den gør det, som det ses af Formuleringerne, paa forskellig Maade, og bl. a. derved, at »Hass« helt udelades, aabenbart i Erkendelsen af, at dette Begreb er Udtryk for noget blot subjektivt, der ikke vedrørte den borgerlige Retsorden.

I den danske Lov, der iøvrigt ret slavisk følger Rigsstraffeloven, er »Hadet« atter kommet til Hæder og Værdighed, jfr. »forhadte eller foragtelige«, og Forklaringen herpaa maa atter her være den, at man udover Rigsstraffeloven har grebet tilbage til den gamle, strenge preussiske Straffelov af 1851.

Endelig var den danske Lov med Hensyn til Straffastsættelsen forsaa-vidt strengere end begge de tyske Love, som den for alle de foranførte Forbrydelser havde fastsat Fængselsstraf (for § 1, Stk. 1, Straffen for paa-gældende Forbrydelse), medens de tyske Love overalt havde Bødestraf som almindelig Regel, og kun i sværere Tilfælde Fængsel. —

I det forannævnte Landstingsudvalg udgjorde Ludv. Schrøder, Askov, Oppositionsmindretallet. Han gjorde i sit Votum opmærksom paa en Del af de foranførte Paralleler, og fremkom derudover med en Del karakteristiske Ytringer. Saaledes gjorde han opmærksom paa, at naar den til dansk Lov § 1, 2, Stk., svarende Bestemmelse i den preussiske Straffelov, § 87, var udeladt i den tyske Rigsstraffelov (jfr. §§ 110, 111), var det rime-

61. jfr. R. T. 1885-86 Till. A. Sp. 1552: »Medens det selvfølgelig ikke vilde være rigtigt at hindre, at Regeringens Handlinger i videste Omfang gøres til Genstand for off. Kritik og Dadel, gives der dog visse Maader . . . Til en udstrakt Ret til at kritisere og dadel maa der saavel overfor de offentlige Myndigheder som overfor Private svare en Forpligtelse til ikke løgnagtigen at bagvaske«.

62. Preuss, Strfl. § 101: »Wer durch öffentliche Behauptung oder Verbreitung erdichteter oder entstellter Thatsachen, oder durch öffentliche Schmähungen oder Verhöhnungen die Einrichtungen des Staates oder die Anordnungen der Obrigkeit dem Hasse oder der Verachtung aussetzt, wird mit Geldbusse bis zu zweihundert Thalern oder mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft«.

63. Se f. Eks. Frank: Das Strafgesetzbuch, 1919, S. 257 (ad § 131); Olshausen: Kommentar zum Strafgesetzbuch I, 1916, S. 530.

ligvis fordi den vilde lægge Baand paa den videnskabelige Gransknings Frihed og hæmme Digte- og Skuespilkunsten. »Det blev, siger Schrøder, under Forhandlingerne om Straffeloven for det nordtyske Forbund⁶⁴ fremhævet, at man, hvis en saadan Lovbestemmelse blev fastslaaet, ikke længere kunde opføre Shakespeares Julius Cæsar paa Theatret«. Med Hensyn til Ophidselsesparagrafen (§ 3) udtalte Schrøder: »Dersom denne Lov havde været gældende, da Søren Kierkegaard skrev sine »Øjeblikke«, vilde han have kunnet blive Genstand for en *offentlig* Anklage for det, som han skrev mod Præsterne, medens det dog vist var ad en anden Vej, at hans Angreb skulde blive afslaaet«. ⁶⁵ Idet Schrøder indstiller Forslaget til Forkastelse, sammenfatter han sine Betragtninger derhen, at »en Lov, som i flere Retninger er videregaaende end den, der gælder i det store tyske Rige, turde være strengere, end det paa nogen Maade kan være ønskeligt i det lille danske Rige, hvis Beboere alle Dage har haft det Lov, at de hørte til de roligste og fredeligste i hele Verden«.

Det var som det vil ses forgæves, naar vor store Strafferetsekspert Goos har anvendt hele den Skarpsindighed, som ogsaa udmærker hans øvrige Arbejder, paa at indpasse den foreløbige Lovs Regler som naturlige Led i dansk Strafferet, og hans Bestræbelser herfor løb da ogsaa ud i Sandet. Thi allerede inden tre Maaneder var forløbet efter Afgivelsen af Udvalgets Betænkning, nemlig den 19. Juni 1888, udstedtes en ny foreløbig Lov, hvori det kort udtaltes, at Kongen »i Medfør af Grundlovens § 25« vilde have befaleet som følger:

»Den foreløbige Lov af 2. Nov. 1885 ang. Tillæg til den almindelige borgerlige Straffelov sættes ud af Kraft.«

Hermed var Straffelovsprovisoriets Saga ude. Justitsminister Nellemann forelagde den 11. Jan. 1889 i Landstinget Straffelovstillæget samt Ophævelsesloven til Efterretning, hvorhos han næste Dag tillige forelagde disse Love til Efterretning i Folketinget, der henviste dem til Udvalget for Forretningsordenen.⁶⁶ Udvalget afgav 1. April 1889 Betænkning over disse Love, hvori Flertallet under Henvisning til den stedfundne For-

64. Det tyske Riges Straffelov af 15. Maj 1871 er en enkelt Lovbestemmelse, hvorved det nordtyske Forbunds Strfl. af 31. Maj 1870 med visse Ændringer sættes i Kraft fra 1. Jan. 1872 som »Strafgesetzb. für das deutsche Reich«.

65. Udvalgsbet. Sp. 1437. Sp. 1439 udtaler Schrøder om den særlige Regel i Lovens § 8, Stk. 3, hvorefter Embedsmænd m. fl. tillige kunde fradømmes Embede eller Pension, at det var »misligt at stille Embedsmænd, Pensionister og Bestillingsmænd anderledes end Landets øvrige Borgere overfor de almindelige borgerlige Straffelove«.

66. L. F. 88-89 Sp. 489, Till. A. Sp. 3153-58; F. F. 88-89, Sp. 2477.

kastelse efter privat Initiativ udtalte, at man maatte anse Regeringens Fremgangsmaade med Hensyn til de foreløbige Loves Forelæggelse for Rigsdagen i Henhold til Grundlovens § 25 for »aldeles utilstedelig«. »Kan en Regering, som har Støtte i den ene af Rigsdagens Afdelinger, udstede foreløbige Love og opretholde dem, saalænge den finder rigtigt, uden at den anden Afdeling af Rigsdagen ved enten at faa dem forelagte af Regeringen eller af et af sine egne Medlemmer, kan faa Lejlighed til at tilkendegive sin Mening derom, da er Grundlovens Bestemmelser om, at den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening, fuldstændig betydningsløs«. Flertallet maatte i Henhold hertil paa Tingets Vegne tage alt fornødent Forbehold med Hensyn til Regeringens Adfærd.⁶⁷

b. Presseloven. Det fulgte af det foreløbige Straffelovstillægs Bestemmelser, jfr. §§ 1 og 3: »i Tale eller *Skrift*«, §§ 2 og 4: »offentlig«, at Lovens Regler i høj Grad maatte berøre den Side af den almindelige Ytringsfrihed, der giver sig til Kende ved Publikationer ved Trykken.⁶⁸ Under Forhandlingerne om Loven i Rigsdagen kom dette da ogsaa oftere til Syne, og der pegedes allerede her fra flere Sider paa, at det paa Grund af Forholdene var eller kunde blive ønskeligt ud over de i denne Lov givne Regler ogsaa at foretage visse Ændringer i den særlige Presselov, Loven af 3. Jan. 1851 om Pressens Brug.⁶⁹

Det særlige Ansvarssystem i Presselovens § 3 er blevet karakteriseret som et »Ansvar i Vandfald«. ⁷⁰ De almindelige strafferetlige Ansvarsbetingelser, særlig Meddelagtighedsreglerne, modificeredes her efter belgisk Mønster, ud fra det formentlig for Statslivet nyttige, paa den Maade, at der kun paalagdes Ansvar for en bestemt Kreds af Personer og saaledes, at i det enkelte Tilfælde kun een Person indenfor denne Kreds i bestemt Rækkefølge ramtes af dette Ansvar.⁷¹ Denne Kreds af ansvarlige Personer

67. R. T. 88-89, Till. B. Sp. 2305-10.

68. Ogsaa straffeprocessuelt gjaldt dette, jfr. Bestemmelsen i § 7, Stk. 3, om, at hvis Forbrydelsen blev udført ved Pressens Brug, behøvede Sagen ikke (som i Pressesager iøvrigt jfr. L. 3. Jan. 51 § 13) at forelægges Justitsmin., jfr. Goos i L. F. 86-87 Sp. 162.

69. Se L. F. 85-86 Sp. 209, Goos: »Det maatte vel ogsaa blive Genstand for Overvejelser, om man – det er ikke min Mening at sige, at den skal gøres – skulde gøre en Forandring i Presselovens Ansvarsbestemmelser«. Sp. 216 Nellemann om Presselovens § 3: »Jeg tror, at man fra alle Sider maa være enig om, at de gældende Regler i den Henseende er daarlige, endog meget slette«.

70. Jfr. Goos i L. F. 85-86, Sp. 209 (8. Jan. 86).

71. Jfr. Goos: Straffer. spec. Del III S. 88-136, jfr. Torp: Strafferet alm. Del S. 470-74; Matzen: Statsforf. III 1899, 413 ff. Berlin: Statsforf. II, 2, 1934, S. 436 f. L. 3. Jan. 1851 § 3: »For Indholdet af et her i Riget ved Trykken offentliggjort Skrift paa hviler Ansaret Forfatteren, naar han paa Skriftet har navngivet sig, og derhos

udgjordes af Forfatteren, Ud giveren, Forlæggeren (Kommissionshandleren) og Bogtrykkeren, hvilken sidste ikke som de øvrige kunde unddrage sig Ansvar ved Anonymitet (Pseudonymitet), men altid, jfr. § 1, skulde anføre sit Navn og Trykkestet paa Skriftet.

I Kredsen af ansvarlige Personer var nu i Loven af 1851 Redaktøren ikke medtaget,⁷² hvilket naturligvis ikke betød, at en Redaktør altid var straffri, men kun, at han for at kunne straffes tillige maatte være f. Eks. Ud giver eller Forfatter og da i denne Egenskab. Der havde imidlertid væsentlig paa Grundlag af Udeladelsen af Redaktøren, særlig paa de periodiske Skrifers Omraade (væsentlig Dag- og Ugeblade) udviklet sig en Retspraksis, hvorved et udbredt »Straamandsvæsen« var blevet anerkendt.

I og for sig var der i Loven af 1851 ikke noget Holdepunkt for den Opfattelse, at nogen, der ikke virkelig stod i et af de i § 3 angivne Forhold til det offentliggjorte Skrift, ved urigtigt desuagtet at tilkendegive dette, skulde kunne blive ansvarlig. Det var Benyttelsen af Betegnelsen »Ansvarhavende«, som gav Stødet til en Art Anerkendelse i Praksis af Straamandsvæsenet. Loven blev anvendt saaledes, at Navngivelse paa et Blad af en Person som »ansvarhavende« Redaktør var tilstrækkelig til at overføre Ansvar paa ham, selv om han ikke var virkelig Redaktør (Ud giver). Ved Benyttelsen af dette Udtryk oversaa man, at det var Loven, der bestemte Ansvar, og at dette ikke efter denne kunde bestemmes eller ændres ved, at nogen Person ved at lade sig betegne som ansvarhavende erklærede sig villigt til at blive anset som den, hvem Ansvar efter Lov 3. Jan. 1851 paahvilede.⁷³ Men Benyttelsen af Udtrykket førte

enten, da Skriftet udkom, havde fast Bopæl her i Riget, eller ved Sagens Anlæg er inden Statens dømmende Myndigheds Omraade. Har ingen saadan Forfatter nævnt sig, paahviler Ansvar under samme Vilkaar Ud giveren, og dernæst Forlæggeren eller Kommissionshandleren. Mangler nogen af de fastsatte Betingelser for, at en af de nævnte Personer kan drages til Ansvar, paahviler dette Bogtrykkeren«. Jfr. § 1: »Paa ethvert Skrift, som udleveres fra et Trykkeri her i Riget, skal Bogtrykkerens Navn tilligemed Trykkestedet være anført«.

72. Matzen: Statsforfr. III S. 415; se derimod den nye Lov om Pressen Nr. 147 af 13. April 1938, § 6, jfr. § 16 og § 2. Strafansvar for Indholdet af et periodisk Skrift paalægges nu som Hovedregel kun Redaktøren og Forfatteren, jfr. dog Lovens § 7 om landsskadelige Publikationer.

73. Jfr. Matzen: Statsforfr. III, 433f. og særlig Goos: Strfr. spec. D. III S. 108ff., særlig 110 Note 13. Det var sandsynligvis Indflydelse fra den tyske Presselovs Udtryk »der verantwortliche Redakteur«, der gjorde sig gældende, jfr. tysk Presselov 7. Maj 1874 § 7. Den tyske Ret havde ikke akcepteret det belgiske Ansvarssystem, men bestemte Ansvar efter de almindelige strafferetlige Regler, jfr. Lovens § 20: »Die Verantwortlichkeit... bestimmt sich nach den bestehenden allgemeinen Strafgesetzen«.

faktisk Retspraksis paa Vildspor, saaledes at den selvavede Ansvarsfordeling fandt Anerkendelse i en Række Domme.⁷⁴ Og i Ly af denne Rets-tilstand var den virkelige Forfatter eller Redaktør i Stand til personlig at unddrage sig Straffølgerne af dristige og lovstridige Publikationer, saalænge han blot kunde engagere en ligegyldig Person til som »ansvarhavende« at paatage sig det juridiske Ansvar for Publikationen, mens han selv var dækket ved Anonymitet (Pseudonymitet), og det uanset om denne var gennemskuelig.

En saadan Retsudvikling kan bedømmes forskelligt, og den vil i urolige politiske Tider uvægerligt blive bedømt forskelligt fra Oppositionens og fra Regeringens Standpunkt. Fra Oppositionens Side vil der ikke blive følt Trang til Forandring; Regeringen og dens Parti vil føle sig besværet af den og søge den ændret. Dette skete da ogsaa her. Det var et Udtryk for Regeringens Synspunkt, naar det senere i Landstingsudvalgets Betænkning over den foreløbige Presselov hed, at Døren var aabnet for, at Personer, hvis Medvirken ved Publikationen kun var en Fiktion, kunde lejes af de virkelig skyldige til at bære Ansaret. »Men akcepteres dette, er Lovens System drevet ud i det Meningsløse, Latterlige og Forargelige«.⁷⁵

Den 13. Aug. 1886 udstedtes da »foreløbig Lov om Ansaret for Indholdet af Dagblade og Ugeblade m. m.«

I Lovens § 2 bestemtes det, at Ansaret for Indholdet af de nævnte Blade, hvor Forfatteren ikke var navngiven, paalagdes »den eller dem, som virkelig leder Bladets Redaktion«. Herved indførtes saaledes Redaktøren som selvstændigt ansvarlig, uanset om han i det givne Tilfælde tillige kunde anses for Udgiver. Samtidig ophævedes Redaktørens Adgang til at være anonym, idet han skulde være »navngiven paa Bladet«.

Direkte rettet mod Straamandsvæsenet var Lovens § 3, der bestemte, at hvis der paa Bladet angaves nogen anden som ansvarhavende end den eller de, som virkelig ledede Bladets Redaktion, paahvilede Ansaret Forfatteren, selv om han ikke havde navngivet sig, og tillige den eller dem, der virkelig ledede Bladets Redaktion. Her indtraadte saaledes et kollektivt Ansvar, tværtimod Principet i Loven af 1851.

74. Jfr. nærmere Goos s. a. S. 110 Note. Bem. til Forslag til Lov om Pressen, R. T. 1937-38, Till. A. Sp. 4287: »If. Retspraksis er den Person, der har angivet sig som ansvarhavende Redaktør paa et periodisk Skrift, ansvarlig for dets Indhold, uanset at han ikke har haft noget som helst med Redaktionsvirksomheden at gøre, og selv om den virkelige Redaktør kendes«.

75. R. T. 1887-88, Till. B. Sp. 1396f.

En særlig Straffebestemmelse var endvidere ved Lovens § 4 knyttet til det i § 3 omhandlede Forhold, idet selve det at indsætte en »Straamand« som »ansvarhavende« blev belagt med Bødestraf (1000-5000 Kr.) for den virkelige Redaktør.

Endelig var der i §§ 6 og 7 Bestemmelser, der sikrede Ansvarrets Effektivitet ved Adgang til Eksekution i Bladets Indtægter, uanset hvem der iøvrigt maatte have Krav paa disse.⁷⁶

Da Rigsdagen samledes den 4. Okt. 1886, blev denne Lov ligesom de øvrige foreløbige Love indbragt i Folketinget ved det private Initiativ (C. C. Alberti) og uden videre Forhandling der forkastet.⁷⁷

I Landstinget forelagdes Loven den 5. Oktober af Nellesmann og var her den 18. Oktober Genstand for en Debat.⁷⁸ Goos pegede paa, hvorledes den i sig selv ekstraordinære og betænkelige Ordning efter Lov 1851 i al Fald maatte forudsætte, at altid en Person, der virkelig staar i Forhold til Publikationen og er medvirkende til den, maa kunne rammes. »Det kan ikke opfylde noget som helst fornuftigt Øjemed, at en Person, som ikke har nogen virkelig Skyld, straffes i Stedet for dem, som har den virkelige Skyld«. Nogen mere omfattende Revision af Presselovgivningen var den ingen Anledning til, idet Misbrugene og Straamandsvæsenet særlig havde vist sig paa Dagblads- og Ugebladsomraadet. Under den Forudsætning, at den, der virkelig leder Bladets Redaktion, navngives paa Bladet, bevaredes Reglen i Loven af 3. Jan. 1851, at Forfatteren ved ikke at navngive sig til Artiklen frigør sig for Ansvar. Goos gjorde opmærksom paa, at en virkelig Afvigelse først kom frem, naar enten ingen var angiven som Dagbladets eller Ugebladets Redaktør, – skulde jo iøvrigt nu altid angives under Mulkt –, eller naar nogen, der ikke virkelig ledede Bladets Redaktion, angaves som Redaktør paa Bladet, eller endelig, naar en Person, der ikke virkelig var Forfatter til Artiklen, navngaves som Forfatteren. Under en af disse 3 Forudsætninger indtraadte en anden Regel end den efter Loven af 3. Jan. 1851, idet baade Forfatteren og Redaktøren blev ansvarlige.

Ogsaa fra Matzen og Nellesmann fremkom der Udtalelser af Interesse. Om Straamandsvæsenet udtalte Matzen: »Straamandsinstitutionen er noget af det foragteligste og modbydeligste, som kan tænkes i politisk Liv. Det er noget næsten vanærende ligeoverfor de Folk, som man anmoder

76. Jfr. Goos s. a. S. 111 Noten. Det kollektive Ansvar er anerkendt i den nye Presselov 1938, jfr. § 6, Stk. 3-4.

77. F.F. 86-87 Sp. 56f. (12. Okt. 86).

78. L.F. 86-87 Sp. 20f., 162-87.

om at fungere saaledes, at købe dem for 1 Kr. om Dagen til at lade sig bruge paa den Maade. Det er jo dog at misbruge dem paa den allersørgeligste Maade«. ⁷⁹ Nellemann betonedes, at Loven med Rette hævdede de særegne Ansvarsbestemmelser for Presseforseelser. Det modsatte vilde betyde et Angreb paa Anonymiteten, idet man i saa Fald, naar der forelaa en Lovovertrædelse, vilde kunne anstille Undersøgelse om, hvem der var Forfatteren, selvom han havde holdt sig skjult.

Det om Lovforslaget nedsatte Udvalg naaede dog ikke at afgive Betænkning. En saadan fremkom først det følgende Aar, da der den 22. Marts 1888 – samtidig med Betænkningen om Straffelovstillæget, jfr. foran S. 157 – afgaves en interessant Betænkning, ogsaa denne sikkert affattet af Goos som Udvalgets Formand og Ordfører. ⁸⁰

Der toges her skarpt Afstand fra Retspraksis med Hensyn til Straamandsinstitutionen. Den Trang til en Ændring i Retstilstanden, som paa Baggrund heraf maatte siges at foreligge, kunde i og for sig fyldestgøres ved helt at ophæve den efter belgisk Mønster indførte Særordning for Ansvar og gaa tilbage til de almindelige Regler i Straffeloven, som i tysk, og ogsaa i engelsk og fransk Presseret, saaledes at Presseloven kun kom til at indeholde egentlige Pressepolitiforskrifter. ⁸¹ Men Betænkneligheder frembød sig herfor, bl. a. derved, at Straffelovens almindelige Krav om Forsæt meget ofte vilde føre til Straffrihed for alle andre, der medvirker ved Publikationen, end Forfatteren. De almindelige Regler maatte derfor nødvendigvis suppleres med en Regel om en vis Straf for Uagtsomhed for dem, der har hjulpet til Offentliggørelsen af en efter sit Indhold strafbar Pressefrembringelse, hvis Karakter som saadan de burde have kendt. Alt dette vilde imidlertid i Virkeligheden kræve Udarbejdelsen af en helt ny Lov om Pressens Brug, hvortil Tiden dog ingenlunde kunde anses moden. Det maatte derfor netop blive den foreløbige Lovs – alias nu Regeringsforslagets – Regler, der maatte være Rettesnoren for de ønskelige Ændringer i Presseloven.

Paa dette Grundlag nærede Udvalget dog visse Ønsker om (Ændringer og) Tilføjelser: Med nærmere Motivering ønskedes der i § 3 »hvor Forfatteren ikke er navngivet« tilføjet: »eller iøvrigt i Henhold til Lov 3. Jan.

79. L.F. 86-87 Sp. 165, 172, 186. Omvendt understregede Madsen-Mygdal Regeringens egen Skyld: »Jeg mener, at navnlig Straffeprovisoriet af 2. Nov. 1885 har affødt den Tilstand, som atter har affødt Straamandsinstitutionen for visse Blades Vedkommende«, Sp. 175.

80. R. T. 87-88 Till. B. Sp. 1393-1408.

81. I. c. Sp. 1396-98.

1851 § 3 ikke kan drages til Ansvar«, og til §'en føjet som 3. Stykke: »Fremdeles bortfalder den ikke navngivne Forfatters Ansvarsfrihed, naar den, der angives paa Bladet som Ansvarshavende, var bosat udenfor Riget, da Skriftet udkom«. Og i § 4 foresloges tilføjet Straffebestemmelsen: »Er ingen Redaktør angiven paa Bladet, straffes den eller de, der virkelig leder Redaktionen, med en Bøde fra 500 til 2000 Kr.«

Endelig havde Udvalgsflertallet overvejet, hvorvidt det ikke udover Adgangen til at gøre Eksekution i Bladets Indtægter (§ 6) vilde være formaalstjenligt tillige at sikre Tilstedeværelsen af en tilstrækkelig Eksekutionsgenstand ved at kræve Kautionsstillelse. Det betonedes, at et saadant Krav ikke havde til Formaal at virke forebyggende og derfor ikke var grundlovsstridigt.⁸² Udvalget havde dog »ikke troet for Tiden at burde tilraade Optagelsen af denne Tanke.«⁸³

Da Loven paany forelagdes i Samlingen 1888-89, henviste Goos til Betænkningen, men føjede til, at det nu var hans Overbevisning, at Loven ikke burde være indskrænket til Dag- og Ugeblade, men at dens Princip burde udstrækkes videre, og Principet i Loven af 1851 saaledes indskrænkes yderligere i sit Raaderum. Goos henviste her til det af Landstinget behandlede Forslag til en forandret Affattelse af Straffelovens §§ 184 og 185⁸⁴ og pegede paa, at en Bibeholdelse af Principet i Lov 1851 vilde kunne medføre, at der ogsaa paa de usædelige og utugtige Skrifers Omraade kunde udvikle sig et utiltalende Straamandsvæsen.⁸⁵ Det følgende Aar var han tilbøjelig til helt at forlade Principet i Loven af 1851 som forfejlet. Han pegede iøvrigt her paa, hvorledes det var en Mangel i Lovgivningen, at Bagvaskelser i Pressen af privat Mand ikke kunde rammes haardere end gennem det private Injuriesøgemaal.⁸⁶

I de følgende Samlinger blev Loven regelmæssigt forelagt i Landstinget, men gik her uden større Omtale i Udvalg, i Samlingen 1892-93 endog helt uden Forhandling. Fra Samlingen 91-92 var Matzen Ordfører, idet Goos var indtraadt i Ministeriet som Kultusminister. Endelig i Samlingen 1893-94 besegledes saa »Presseprovisoriets« Skæbne. Denne Lov gik til-

82. Jfr. Goos: Strfr. spec. D. III S. 92ff.

83. Udvalgsbet. Sp. 1406. Udvalgets Mindretal, L. Schrøder, udtalte, at en Ændring i Lov 3. Jan. 1851 med Hensyn til Dag- og Ugeblade i al Fald maatte forudsætte Indførelsen af Nævningeretter til Bedømmelse af Pressesager og fraraadede derfor Forslagets Vedtagelse.

84. Dette Forslag var af Justitsministeren den 13. Oktober 1888 blevet forelagt i Landstinget.

85. Se L. F. 88-89 Sp. 518-20.

86. L. F. 89-90 Sp. 859f.

ligemed de øvrige foreløbige Love, der var »holdt Liv i«, med i det store »Forlig«, d. v. s. den vedtoges endelig af Landstinget ved 3. Behandling den 2. April 1894⁸⁷ og oversendtes til Folketinget, hvor den forkastedes ved at nægtes Overgang til 2. Behandling, se nærmere under Afsn. VII.

At der i Presseprovisoriet i Modsætning til Straffelovstillæget var mere Livskraft end som saa, og mere endnu end tilstrækkeligt til at holde Provisorietiden ud, viser det Faktum, at de Ideer, der var nedfældet i Loven, gik sejrrikt igen, da Tiden kom til den omfattende Revision af vor Presse-lovgivning, som endte med Lov af 13. April 1938 om Pressen. Her fik man med Hensyn til Ansvarsreglerne netop Sondringen mellem de periodiske Skrifter (Dag- og Ugeblade) og de øvrige trykte Skrifter, jfr. Lovens § 6, og ligeledes var Problemet om Straamandsvæsenet i høj Grad levende ved Revisionen af Loven. Uden at den provisoriske Lov nævnes i Bemærkningerne fremdrages her ogsaa Straamandsuvæsenet som væsentlig Retsgrund for denne Sondring. »Af Hensyn til Bekæmpelsen af Straamandsuvæsenet – hvad enten det praktiseres af Straamandsredaktører eller Straamandsforfattere – vil det . . . være udelukket at blive staaende ved den nugældende Ordning«.⁸⁸ Der peges endvidere i Bemærkningerne (Sp. 4291 f.) paa, at ogsaa den nyere Teori er klar over, at Retspraksis var gaaet for vidt i paa Grundlag af Loven af 1851 at anerkende Straamænd.⁸⁹ Men ikke nok med dette saglige: i Rigsdagen var man ganske klar over den historiske Forbindelse med den foreløbige Lov af 13. Aug. 1886. Den socialdemokratiske Ordfører (Holger Eriksen) udtalte saaledes, at han naturligvis var opmærksom paa, at hans Parti tidligere havde modsat sig en Lovbestemmelse vendt mod Straamandsystemet, men »dengang var Danmark ikke et demokratisk styret Land«, og Domstolene, der vel formelt var uafhængige, nærede Befolkningen en udpræget Mistillid til, særlig i Sager af denne Art. Og Parallelen blev draget endnu konkretere af den konservative Hasle, der hævdede, at Loven af 13. Aug. 1886 rent ud havde været Grundlaget for det foreliggende Presse-lovforslag. Denne Lovs Hovedformaal havde været at komme Straamandsuvæsenet til Livs, et godt, legitimt Formaal. »Ser man nu paa denne gamle Lov, vil man se, at dens §§ 2 og 3 indholdsmæssigt ganske svarer til § 2 i det Lovforslag, vi her beskæftiger os med, og at dens § 5 svarer meget

87. L. F. 1893-94 Sp. 1877 f.

88. R. T. 1937-38 Till. A. Sp. 4291.

89. Jfr. saaledes Krabbe: Kommentar til Straffeloven 1935, S. 617: »Det kan ikke anses som en nødvendig Konsekvens af Lovens System at godkende et Straamandsvæsen«.

nøje til § 14 i det foreliggende Lovforslag, og at dens §§ 6 og 7 saa at sige ordret har dannet Grundlaget for nærværende Lovforslags § 12 . . . Man ser altsaa, at Opfattelsen kan ændre sig . . . Jeg er af den Opfattelse, at den provisoriske Lov af 1886 var en god Lov, og ud fra ganske samme Opfattelse kan jeg gaa med til dette Lovforslag, som den har dannet Grundlag for. Men jeg erkender, at Loven dengang var grundlovsstridig, fordi den var blevet til paa den formelle Maade, som den var«. ⁹⁰

90. Se F.F. 1937-38 Sp. 3637f., jfr. 3630 (4. Marts 1938).

AFSNIT V.

DOMSTOLENES STILLING TIL DEN FORELØBIGE LOVGIVNING

Naar der her tales om Domstolenes Stilling til den foreløbige Lovgivning, sker dette med særligt Hensyn til Aarene 1877-94. Det er i dette Tidsrum, den foreløbige Lovgivnings Problem politisk skærpes til Bristepunktet, og det er ogsaa fra denne Periode, vi har et Domsmateriale af betydeligere Omfang og Vægt.¹

Det statsretlige Spørgsmaal om Domstolenes Kompetence i Forhold til foreløbige Love laa forsaavidt i Teorien klargjort ved Periodens Begyndelse, som der forelaa teoretiske Udtalelser herom og ikke syntes at være større Uenighed til Stede om, hvilke Synspunkter der her burde anlægges.² Der var Enighed om, at de almindelige Domstole kunde tage under Paakendelse alle Spørgsmaal om, hvorvidt de i § 25 for Udstedelse af foreløbige Love foreskrevne Betingelser forelaa opfyldt i det enkelte Tilfælde – alle med Undtagelse af Spørgsmaalet om, hvorvidt der havde foreligget et »særdeles paatrængende Tilfælde« ved Udstedelsen. Dette Vilkaar ansaas væsentligt at maatte bero paa et administrativt Skøn, hvis Berettigelse det maatte overlades de politiske Myndigheder, Rigsdagen, eventuelt Rigsretten, at bedømme.³ Forsaavidt angaar Rigsretten, kom denne imidlertid af særlige Grunde aldrig i Funktion med Hensyn til den foreløbige Lovgivning.

1. Tidligere se f. Eks. HRDom 1. Juni 1871 (HRT. 1871 S. 177) vedr. Straf for Overtrædelse af foreløbig Lov af 27. Juli 1870 om Forbud mod Udførsel og Gennemførsel af Heste.

2. Der ses her bort fra Spørgsmaalets Sammenhæng med det mere almindelige – omtvistede – Problem om Domstolenes Prøvelsesret overfor Love, jfr. herom Holck: Statsforfr. II 231-245 og V. C. Ussings i N. 3 nævnte Afhandl.; Utke Damm: Om forel. Love, 1901, S. 216f., 224f.

3. Se f. Eks. Holck: Statsforfr. I, S. 198f., jfr. II S. 246, 251f.; jfr. V. C. Ussing i Afhandl. »Om Domstolenes Forhold til den lovgivende Magt efter Grundloven« (Tidsskr. f. Retsvæsen I, 1863, S. 214-52); S. 248f.: »Hvad disse (o: provisoriske Love efter § 30) angaar, følger det da ogsaa af det ovenanførte, at Domstolene maa

1. PROBLEMET OM RIGSRETEN.

I Følge Junigrundlovens § 72 bestod Rigsretten af 16 Medlemmer, valgt paa 4 Aar, Halvdelen af Landstinget, Halvdelen af Højesteret, blandt disses egne Medlemmer. Den nærmere Ordning af den hele Forfølgningsmaade og den egentlige Procedure var i Henhold til Grundloven fastsat ved den udførlige Lov af 3. Marts 1852 om Rigsretten. Medens Juliforordningen af 1854 overhovedet ikke nævner Rigsretten, henviste Fællesforfatningen af 2. Okt. 1855 til en »Monarchiets Rigsret«, der skulde nærmere organiseres ved almindelig Lov, jfr. Fællesforf. §§ 12 og 13, men bestemte tillige (2. midlertidige Bestemmelse), at indtil saadan Lov forelaa, skulde Rigsretten bestaa af 15 Medlemmer: 5 valgt af Rigsraadet (3 fra Kongeriget, 1 fra Slesvig og 1 fra Holsten og Lauenborg) og 10 frit valgt af de øverste Domstole (6 af Højesteret, 2 af Slesvigs Appellationsret og 2 af den holsten-lauenborgske Overappellationsret). Heri bragte Novemberforfatningen en Forandring, idet dens § 60 fastsatte, at Rigsretten skulde bestaa af Landstinget og 9 af Landsdelenes højeste Dommere, nemlig 6 Medlemmer af Højesteret og 3 af Slesvigs Appellationsret, valgt af disse Domstole paa 8 Aar.⁴

være bemyndigede til at undersøge, om Regeringen har overskredet sin Myndighed ved deres Udstedelse. Denne Undersøgelse faar m. Hens. t. prov. Love endog et større Omfang end m. Hens. t. alm. Love, idet den prov. Lows Gyldighed ikke blot beror paa, at dens Indhold er et saadant, der kunde have været optaget i en alm. Lov, derunder altsaa navnlig, at det ikke strider mod Grundloven, hvilket ogsaa udtrykkelig er udhævet i § 30, men tillige paa Tilstedeværelsen af de andre i denne Paragraf fastsatte Betingelser. Dersom en prov. Lov er udstedt, medens Rigsdagen var samlet, kan Domstolene altsaa ikke rette sig efter den, og hvis den ikke forelægges den flg. Rigsdag og – forsaavidt der efter Sagens Beskaffenhed kan være Tale derom, o: forsaavidt den Tid, for hvilken den var bestemt til at gælde, ikke allerede er udløben inden denne Tid – stadfæstes af denne, kan de heller ikke længer tage noget Hensyn til den. Om derimod det Tilfælde, i hvilket den provisoriske Lov er udstedt, var et »særdeles paatrængende«, som § 30 ligeledes fordrer, kan selvfølgelig ikke bedømmes af Domstolene, men kun af Rigsdagen«. Som det ses, betragter Ussing endog den angivne Sondring indenfor § 25's Betingelser som en Selvfølgelighed. Endvidere ses, at Ussing besvarede Spørgsmaalet om, hvorvidt en foreløbig Lov kunde »overleve den følgende Rigsdag«, benægtende.

4. Ogsaa det første Udkast til Sammensætningen af en Rigsret under konstitutionelle Forhold, nemlig det Bang-Moltkeske Forfatningsudkast af Februar 1848 Artt. 185-90, medtog Appellationsretten, se Art. 186; om denne »Statsdomstols« Kompetence se Artt. 192, 193, jfr. nærmere Himmelstrup & Møller: Danske Forfatningslove, 1932 S. 184. I Forhold hertil betød Junigrundlovens Regler en stærk Forenkling.

Den gennemsete Grundlov ændrede denne Sammensætning til, at Rigsretten skulde bestaa af Højesterets ordinære Medlemmer og et tilsvarende Antal af Landstinget blandt dets egne Medlemmer paa 4 Aar valgte Dommere, jfr. § 68.⁵ Dette var i Principet en Tilbagevenden til Junigrundlovens Ordning, blot, ordinært, med en Forøgelse af det samlede Dommerantal. Men samtidig maa det rigtignok betones, at man – som Tiden viste – oversaa eller ikke tillagde tilstrækkelig Betydning, at en slavisk formel Genoptagelse af Junigrundlovens Princip for Rigsrettens Sammensætning kun vilde dække over en ikke uvæsentlig Forskel i Grundlaget for Udvælgelsen af Rigsretsdommerne. Folketinget skulde efter begge Grundlove have Anklagemyndigheden. Men medens man under Junigrundloven kunde regne med et Landsting væsentlig af samme politiske Farve som Folketinget, udgaaet som det var af samme Vælgerkorps, omend ved indirekte Valg og med Indskrænkninger i Valgbarheden, maatte der efter 1866-Loven – selv om dens Fædre havde sat deres Lid til »Overenskomstprincipets« Styrke – regnes med Muligheden af Uoverensstemmelser mellem de to Ting, en Mulighed, som efter faa Aars Forløb blev til den bitreste Virkelighed. Og under en saadan Konflikt – hvor Regeringen væsentlig søgte sin Støtte i Landstinget – maatte Rigsretten i Folketingets anklagende Haand let blive anset som et rustent Sværd, blive et Middel, Folketinget ikke turde eller i alt Fald ikke ønskede at benytte i Kampen.

Rigsretssagen i 1876-77 danner til Dels Baggrunden for denne Holdning hos Venstre 1877-94. Man havde da gjort Forsøg paa at faa Medlemmer af Ministeriet Holstein-Holsteinborg dømt ved Rigsretten for Dispositioner dels vedrørende Afhændelsen af Kirkepladsen ved Frederikskirken (Marmorkirken), dels vedrørende Opførelsen af det nye kgl. Teater, der havde omfattet betydelige Overskridelser af de givne Bevillinger uden Indhentelse af Samtykke fra Bevillingsmyndigheden. Dette var mislykkedes, Rigsretten havde frikendt de anklagede Ministre.⁶

Hvorom alting er: de Steder i Rigsdagstidende, hvor Højre efter 1877-Propositoriet og fremefter opfordrede Oppositionen til at anlægge Sag ved Rigsretten, og hvor Venstre ligesaa hyppigt undslaar sig, er legio. Det er saa at sige et Led i de store Braavallaslag i Slutningen af Halvfjerdserne og op igennem Firserne: Kom kun an, anklag os kun for Rigsretten – hvortil Venstre hele Tiden svarer: Det kan jo ikke nytte, vi ved jo paa For-

5. Denne Ordning er bibeholdt ved Grundl. 1915, jfr. dennes § 66. Ordningen er Udtryk for et Ligevægtsprincip, medens Oktoberforf. gav det juridiske Element Overvægten, og Novemberforfatningen det politiske (Landstinget havde 83 Medlemmer).

6. Se Rigsretstidende 2. og 3. Sag, 1877, henhv. S. 258 og S. 351.

haand, hvad Udfaldet vil blive, naar det er Landstinget, Regeringens Støtte, der sidder paa Dommersædet, sammen med en Højesteret udnævnt af Regeringen og dermed afhængig af denne.⁷

Det var netop denne Tro paa den absolute Forudberegnelighed af Udfaldet af en Rigsretssag, der skræmmede Venstre – maaske, jfr. Lars Dinesen, tilligemed en Bevidsthed om, at man selv havde brugt skrappe Midler. Man saa faktisk Landstinget som Regeringens »medskyldige«, og dermed som den, der skulde dømme i sin egen Sag. Et drastisk Udtryk fik dette Synspunkt i en Udtalelse af Folketingsmand N. J. Larsen, Venstres dygtige Jurist: »Fire Mænd spille Kort. Den ene spiller falsk, den anden er ham behjælpelig dermed. De to Andre opdager Kjeltringen og stævner ham for Retten, men her opdager de, at den Mand, der sidder paa Dommersædet, er den samme, som hjalp den Anklagede under det falske Spil.«⁸

Fra Højres Side blev der peget paa det urimelige i Venstres Holdning, særlig i dets Syn paa Højesteret, hvis Medlemmer dog udnævntes paa særlig omhyggelig Maade, og i al Fald ingenlunde udpegedes af Regeringen specielt til Rigsretssagerne.

For Venstre blev det anførte Syn paa Rigsretsdommerne saa dominerende, at det efterhaanden var blevet Overbevisningen om Beregneligheden af en Rigsretssags Udfald, der blev det bestemmende, da Venstres forskellige Fraktioner i 1889 skred til Forelæggelsen af et Forslag til For-

7. En muntre Form fik ved Lejlighed Replikskiftet i Lars Dinesens Mund, naar han, F.F. 1884-85, Sp. 131, om Ansaret for Loven af 12. April 1877 siger: » . . . naar de Herrer ikke have draget Rigsretten frem til at dømme i denne Sag, er det min Opfattelse, at de har haft en Følelse af, at de . . . ikke havde reet Halm i Støvlerne overfor de Spørgsmaal, som dengang forelaa«.

8. Ved et Møde i Varde, refer. i »Morgenbladet« Juni 1883, her efter Aage Duus: Folkelig Politik. Politiske Kritiker II, 1891, S. 43. Jfr. Holstein, F.F. 1889-90, Sp. 1471 (7. Dec. 89): »– Dersom der nu blev lagt Sag an for Rigsretten, saa vilde man faa det enestaaende Særsyn af en Ret, hvori der sidder en Samling ivrigt politiske Mænd, der skal dømme ikke alene over den Regering, som de støtter, og det politiske System, de forsvare, den Politik, som de har sluttet sig til, men ogsaa over deres egne Afstemninger i Landstinget, over Punkter, som de selv har forlangt gennemført og stemt for; dømme om, hvorvidt de er grundlovstro eller grundlovsstridige, ja, for et Par Aar siden vilde man endog have haft det Særsyn, at der blandt Landstingets Rigsretsmedlemmer sad en Minister, der selv havde udstedt en provisorisk Finanslov, altsaa selv havde været den ledende Mand i den Konflikt, der nu muligvis skulde paadømmes af ham selv til Straf og Erstatning . . . Den nuværende Rigsret kan og vil ikke blive en upartisk Institution, den er altid Part i Sagen, den er tvungen dertil ved Bestemmelserne i Forfatningen, og det vil aldrig lykkes at gøre den til andet«. Jfr. »Pol.« 29. April 1885: »I den Fælde, som kaldes Rigsretten, agter Venstre ikke at begive sig ind«.

andring i Rigsrettens Sammensætning. I dette blev nemlig Tanken om Nødvendigheden af *Uberegneligheden* af en Rigsretssags Udfald saa fremherskende, at Forslaget i Virkeligheden kom til at henskyde Udfaldet til Tilfældet. Forslaget indbragtes den 7. Decbr. 1889 i Folketinget af Holstein, Bojsen og Hørup og havde nedenanførte Ordlyd.⁹

Medens Grev Holstein ved Forelæggelsen gjorde de anførte Venstresynspunkter gældende,¹⁰ harcellerede Regeringspartiets Ordfører Scharling ved 1. Behandling (12. December) stærkt over dette Forslag, som han ansaa for »et Monstrum af en Lov«. Han mindede om Grev Holsteins spottende Udtalelse om Estrups Grundlovsforslag i 1885-86: at det vilde forandre første Punktum i Grundlovens § 2 til: »Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen og Lotteriet«,¹¹ og han udtalte, at det med større Føje kunde siges, at Meningen med Rigsretsforslaget syntes at være den at forandre det sidste Punktum i § 2 til: »Den dømmende Magt er hos Domstolene og Lotteriet.« Betingelser vedrørende Dommernes Kvalifikation var ikke engang fastsat i Forslaget: »Der vil i og for sig ikke være noget til Hinder for, at dette Ting vilde hente de 12 Rigsretsdommere fra

9. Se R. T. 1889-90, Till. A. Sp. 2671:

Forslag til Forandring i Grundlovens § 68:

»Grundlovens § 68 affattes saaledes:

Rigsretten bestaar af 24 Dommere, hvoraf hvert Ting vælger 12 udenfor Rigsdagens Medlemmer. Dommerne vælges paa 4 Aar. Modtager nogen af disse Valg til Rigsdagen, udtræder han af Rigsretten, og en anden vælges i hans Sted af det Ting, der havde valgt ham.

I enhver Sags Behandling deltager to Trediedele af Rettens Medlemmer. Forud for hver enkelt Sags Behandling bestemmes ved Lodtrækning, hvilke Medlemmer der skal fratræde.

Bliver en Dommer ved Sygdom eller paa anden Maade forhindret i at møde i Retten under en Sags Behandling, i hvilken han efter ovenstaaende Bestemmelser skulde deltage, bestemmes det ved Lodtrækning, hvem af de Fratraadte der skal indtræde i hans Sted.

Formanden for Landets øverste Domstol er Rigsrettens Formand. Han deltager ikke i Voteringen«.

10. F. F. 1889-90 Sp. 1457-77, 1. Beh. Sp. 1525 ff.

11. Se herom nærmere nedenfor (Afsn. VII. Estrups Forslag gik ud paa Lodtrækning til Afgørelse af saglige Uoverensstemmelser, i Holsteins Forslag angik Lodtrækningen Personvalget. – Jfr. ogsaa Artt. »Rigsrets-Projectet«, »Rigsretten« og »Det sidste Skaktræk« i Berl. Tid., Aften 9., 11. og 12. Dec. 1889; 11. Dec. bl. a.: »Grev Holstein forlanger endelig en »uberegnelig« Rigsret. Dette er en saa total Misforstaaelse af, hvad Retspleje vil sige, at det er næsten fabelagtigt, at en dannet Mand kan gøre sig skyldig deri. En god Domstols Afgørelse er altid beregnelig og skal være det for den, som kan dømme *uhildet*. Er den ikke det, saa gaar al Rets-sikkerhed fløjten«.

Studentersamfundets alleryngste og radikaleste Medlemmer.« Mod Paralleliseringen med Estrups »Lotteriforslag« forsvarede Holstein sig med, at selv om selve Ordet Lodtrækning var fælles for de to Lovforslag, var Lodtrækningens Funktion og Virkning vidt forskellig. »Der findes vel ikke to Bøger f. Ex., hvor ikke eet Ord er fælles for begge. Det ær. Medl. vilde saaledes kunne sige, at et juridisk Værk og en ABC i Grunden er det samme.«¹² Disse Modbemærkninger afholdt dog ikke Klein fra – med Betoning af, at Forslaget faktisk forudsatte, at de 12 fra hver Side blev politisk bestemt – at udtale, at »saalænge Lodtrækningen ikke er foregaaet, kan man intet beregne, og saa maa man være bange for den frygtelige Domstol, men naar Lodtrækningen er sket, kender man Resultatet. Hvorfor saa ikke simplificere Sagen? Hvorfor ikke lade enhver af disse to Sider blive repræsenteret, den ene af en sort, den anden af en hvid Kugle? Det forekommer mig, at det hele Apparat med de 24 Dommere bliver overflødig«. Om hele Forslaget udtalte han vedrørende dettes politiske Side, at naar Folketinget vilde have Andel i Domsmyndigheden, maatte vel Landstinget ogsaa have Andel i Anklagemyndigheden. Juridisk var det pauvert at tilstræbe at danne en uberegnelig Domstol, en retfærdig og vis Domstol maatte dog være Maalet. Højesteret burde ikke udskydes, det juridiske Element ikke savnes. »Man maa sige hvad man vil, om de juridiske Dommere og om de gamle Dommere, som jo Højesterets Medlemmer altid vil være, saa er dog saa meget sikkert, at der er ingen Gerning i Livet, der i den Grad opdrager til at binde sine Følelser, tage sin Følelse bunden og fangen og se bort fra personlige Hensyn og kun paa Sagerne selv, som netop en Dommers Gerning . . . hvor meget man end maaske til en given Tid kan tvivle om en enkelt Domstols bestemte Medlemmers Upartiskhed, vil der dog være større Sandsynlighed for at finde Mænd, der forstaar at stille sig paa et upartisk Standpunkt, i Kredsen af dem, der overhovedet har den Opgave at uddanne sig til at blive upartiske, end i hvilkensomhelst anden Kreds af Samfundets Medlemmer.«¹³

Efter at Forslaget var gaaet i Udvalg, afbrødes Rigsdagssamlingen ved Udskrivningen til Valget 21. Januar 1890. Efter dette forelagdes For-

12. F.F. 1889-90, Sp. 1551, jfr. Scharlings Modbemærkninger Sp. 1556.

13. F.F. 1889-90, Sp. 1567 jfr. 1566 og 1563. Forslaget afvistes af Estrup, ibid. Sp. 1568, jfr. Holsteins bitre Bemærkninger Sp. 1575f.: Estrup og hans Partis Stilling »vil for det første fri os fra at behøve at svare paa den Udtalelse . . . at man regerer med Ansvar for Rigsretten«; thi dette var nu klart det samme som Ansvar for sin egen Medskyldige. Rigsretten var nu definitivt en inhabil Domstol.

slaget paany af Holstein den 28. Febr. 1890. Det nedsatte Udvalg afgav ingen Betænkning.¹⁴

Det Holstein-Bojsen-Hørupske Rigsretsfor­slag maa vistnok siges at høre til de mere kuriøse Grundlovsfor­slag, og man kan med nogen Grund spørge, hvorledes Juristen Hørup kunde staa som Medforslags­stiller til et saadant Forslag. Forklaringen kan muligvis ligge deri, at man havde forelsket sig saadan i Juryinstitutionen, at man mente den egnet endog i de Sager, der skulde paadømmes af Rigsretten. Her var jo netop et enkelt Spørgsmaal om Skyldig – Ikke Skyldig?, her var det Folkets egen Røst, der burde være afgørende. Man oversaa, at i en Strid som den fore­liggende, der havde tilspidset sig til en politisk Konflikt mellem to poli­riske Partier, der var en folkelig Afgørelse i det *juridiske* Spørgsmaal netop ikke paa sin Plads som Retsafgørelse, og særlig da ikke en Ordning, der overlod Sagens Afgørelse til Tilfældet.

Resultatet maatte herefter blive, at Rigsretten hverken i gammel eller i en ny Form nogen Sinde kom til at træffe nogen Afgørelse vedrørende den foreløbige Lovgivning, hverken om de foreløbige Finansloves Gyl­dighed eller Varigheden af de øvrige foreløbige Love.¹⁵ Man kan beklage dette, forsaavidt den rent politiske Afgørelse, som nu maatte blive den eneste, der kom til at foreligge, maatte kræve et stort Spand af Aar, før Klarhed kom til at foreligge. Den politiske Afgørelse faldt faktisk først ved Systemskiftet 1901.

Det Spørgsmaal, som en Rigsret maatte have afgjort, hvis Folketinget nogen Sinde havde bragt Spørgsmaalet om foreløbig Lovgivning for Rigs­retten i Kraft af sin Anklagemyndighed, var først og fremmest, hvorvidt

14. F.F. 1889-90 Sp. 3061, 3187. I det af Venstrereformpartiet i Udvalgsbetænkning af 20. April 1896 fremsatte Grundlovsfor­slag (R.T. 1895-96 Till. B. 2097-2102), der ogsaa indeholdt en Omordning af Rigsretten, foresloges denne *principalt* sam­mensat af 32 Medlemmer, 16 valgt af hvert af Rigsdagens to Ting, *subsidiært* af Højesterets Medlemmer + et tilsvarende Antal Dommere valgt af de to Ting. Se ogsaa under Afsn. VII., S. 316.

15. Meningerne om det heldige eller uheldige i en Rigsretssag synes at have været no­get delte, jfr. f. Eks. Marcus Rubin i »Pol.« 5. Nov. 1885: ». . . Efter Udstedelsen af de sidste Love . . . er Stemningen i Retskredse (c: juridiske Kredse) ganske vist endnu stærkere for en Rigsretssag end før. Den Vilkaarlighed og Flothed, der præ­ger Gendarmeri- og Politiloven lige til de ubegrænsede, end ikke løseligt budget­terede Pengemidler, den ubegribelige Letsindighed, hvormed en *konserveriv* Re­gering laver provisoriske Paragrafer til Straffeloven – o, hvilket smukt Præcedens for Fremtidens »Kommune« – den næsten blændende Ugenærthed, hvormed de forskellige Grundlovsparagrafer citeres og behandles – alt dette synes at gøre det lidet rimeligt, at en Frifindelse virkelig skulde kunne finde Sted«.

der ved Udstedelsen af de foreløbige Love havde foreligget de »særdeles paatrængende Tilfælde«, som Grundlovens § 25 kræver som en Betingelse for Udstedelsen af en foreløbig Lov. Som foran bemærket maatte dette Spørgsmaal om Administrationens Skøn eller Skønnende i Overensstemmelse med sædvanlig Praxis falde udenfor de almindelige Domstoles Omraade som kun hjemmehørende for det politiske Forum. De almindelige Domstole nægtede da ogsaa konsekvent og uden Undtagelse at tage dette Spørgsmaal under Paakendelse, naar en Paastand i denne Retning blev anbragt i Proceduren i de Sager, der blev anlagt efter de foreløbige Love. Hvorvidt en Rigsret, saafremt en saadan var blevet nedsat, som en Ret, der i det hele skal dømme om Ministres Embedsførelse, foruden om Spørgsmaalet om den paatrængende Nødvendighed tillige vilde have udtalt sig om de øvrige Betingelser efter § 25, er det uden Betydning at drøfte.¹⁶ Som Forholdene kom til at ligge, blev det i al Fald kun de almindelige Domstole, der kom til at udtale sig herom, ligesom naturligvis om den nærmere Forstaaelse af de foreløbige Loves Indhold. I hvilket Omfang alt dette kom til at foreligge, skulde vises i det følgende.

2. DE ALMINDELIGE DOMSTOLE

Naar der i det følgende gives en Fremstilling af Domstolenes Stilling til den foreløbige Lovgivning, forstaas dette Udtryk her i snæver Betydning. Det er ikke Hensigten at undersøge Domstolenes Stilling til politiske Sager i det hele under Provisorietiden. Dette vilde kræve en hel selvstændig Undersøgelse.¹⁷

Idet nærværende Fremstilling da indskrænker sig til at undersøge det foreliggende Materiale af Domme, afsagt i Henhold til de foreløbige Love, herunder ogsaa Domstolenes Stilling til de foreløbige Love som saadanne, bliver der af det samlede Domsmateriale vedrørende »Provisorierne« at udskille visse Kategorier af Domme, som havde maattet medtages til nøjere Undersøgelse og Karakteristik ved en saadan videregaaende Undersøgelse som nævnt – Domme forøvrigt, som hører til de i sin Tid mest »sensationelle«, knyttede som Regel til Sager og »Affærer«, der dengang

16. Spørgsmaalet maa dog sikkert besvares bekræftende, jfr. Holck: Statsforfr. II S. 251. Utke Damm: Om foreløbige Love 1901, S. 227.

17. For Højesterets Vedkommende har Troels G. Jørgensen givet et Omrids af en saadan Fremstilling, se Bidrag til Højesterets Historie, 1939 S. 180-212, jfr. Gads d. Mag., 1927 S. 556-76.

var allermest omtalte og ivrigst diskuterede for og imod, men som falder udenfor de Linjer, der er valgt for nærværende Arbejde.

Herhen hører først hele den store Mængde af Domme i Injuriesager. Domssamlingerne er fra 1877 og opefter gennem Firserne fulde af disse Domme vedrørende Ærefornærmelser med politisk Baggrund. De deler sig væsentligt i tre Kategorier: Fornærmelsessager Mand og Mand imellem,¹⁸ Sager om Injurier mod Regeringen - dens Medlemmer eller dens Chef, Konsejlspræsident Estrup¹⁹ - og endelig Majestætsfornærmelsessagerne,²⁰ - alt Sager ofte uensartede af Indhold, men alle Udtryk for, til hvilket Højdepunkt af Lidenskab den politiske Situation var drevet op. Dommene er som Regel afsagt i Henhold til Strfl. 1866 §§ 215-217, for den tredje Kategoris Vedkommende efter § 90. Kun en enkelt af disse Domme er vi gaaet nærmere ind paa, paa Grund af Sagens meget snævre Sammenhæng med en af de foreløbige Love, den provisoriske Finanslov af 12. April 1877, og i det hele paa Grund af Sagens »storpoltiske« Karakter, nemlig Konsejlspræsident Estrups Sagsanlæg mod Venstres Bestyrelse for Æresfornærmelse, jfr. foran under Afsn. II, S. 98 ff.

Udenfor falder dernæst ogsaa de saakaldte »Riffeldomme«, ialt 3, hvorved Redaktør Martin o. fl. (ialt 6) idømtes Fængselsstraf for deres Virksomhed ved Dannelsen af de forannævnte »Riffelforeninger«, ²¹ en Virksomhed og en Bevægelse, der senere affødte den foreløbige Lov af 5. Maj 1885, der er omtalt foran, jfr. S. 144 ff. Forinden denne Lovs Udstedelse var Aktionen mod Bevægelsen begyndt, ved Sagsanlæg for en Kommissionsdomstol mod Bevægelsens Ledere, der paastodes dømt i Henhold til Straffelovens Oprørsparagraf, § 103. Der fandt da ogsaa Domfældelse Sted i alle Sagerne - unægtelig ved en temmelig vid Forstaaelse af denne Straffelovsparagraf: Riffelforeningerne ansaas for et Forsøg paa at »tilvejebringe en ved Siden af de lovlige Statsmyndigheder og disses Organer og uafhængig af disse bestaaende organiseret og bevæbnet Styrke, bestemt til under visse Forudsætninger, hvis Tilstedeværelse skulde afgøres ved et Skøn af et ubestemt Antal af private Personer, at gøre væbnet Modstand mod Landets Regering og de af denne trufne Foranstaltninger«. ²² Riffelforeningerne vedblev derimod uanfægtet at bestaa, kun

18. Se f. Eks. U. f. R. 1878 S. 1158; 1879 S. 212, 438, 1174; 1885 S. 256, 539, 844.

19. Se f. Eks. U. f. R. 1878 S. 855; 1886 S. 861, 950 jfr. 315; 1887 S. 869; 1888 S. 372, 398.

20. Se f. Eks. U. f. R. 1882 S. 631, 696; 1884 S. 467; 1886 S. 196, 525, 540, 865, 1233; 1887 S. 129, 159.

21. Jfr. foran Afsn. IV S. 143 ff.

22. Kommissionsdom 23. Nov, 1885, jfr. H.R.Domme 18. Marts 1886 (H.R.T. 1886-87, S. 43, U. f. R. 1886, S. 850), 21. April 1886 (H.R.T. 1886-87, S. 158, U. f. R.

kunde de efter Udstedelsen af foreløbig Lov af 5. Maj 1885 ingen Vaaben faa.²³

Udenfor falder endelig Domstolsafgørelserne i de Sager, der affødtes af Jyderupaffæren, Holstebro-sagen og Brønderslevaffæren. Affæren ved Jyderup foregik allerede 9. Sept. 1883 og bestod i Tumulter overfor Politiet, der havde store Vanskeligheder ved at holde Orden, idet Venstre og Højre samtidig holdt Møder der. Ved Kommissionsdom af 8. Sept. 1884 idømtes ialt 15 Personer Straf væsentlig for Overtrædelse af Strfl. §§ 100, 101 og 103. 14 af disse straffedes ved Højesterets Dom af 17. Febr. 1886.²⁴ I den meget omtalte »Holstebro-Affære«, der foregik 16. Juni 1885, straffedes ved Kommissionsdom af 30. Sept. 1885 Noes og Nielsen samt Berg for Overtrædelse af Straffelovens § 98 (Vold mod Embedsmand i Funktion), hvilken Dom blev stadfæstet af Højesteret den 11. Jan. 1886.²⁵ I Brønderslev-Sagen endelig, der skyldtes Begivenheder (Angreb paa Gendarmerne) ved et Marked i Brønderslev den 6. Sept. 1886, straffedes ved Kommissionsdom af Juni 1887 28 Personer, de fleste med Fængsel paa Vand og Brød, i Henhold til almindelig borgerlig Straffelov.

Medens Jyderup-Sagen opstod paa Baggrund af den almindelige politiske Spænding og Kamp under Visnepolitiken og forud for Firsernes provisoriske Lovgivning, havde saavel Holstebro-sagen som Brønderslev-affæren mere direkte Tilknytning til denne Lovgivning, forsaavidt som den første Sag maa ses paa Baggrund af den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 og »Riffelloven« af 5. Maj s. A., og den sidste havde nær Forbindelse med den folkelige Forbitrelse over den Gendarmeriinstitution, der var skabt ved foreløbig Lov af 27. Okt. 1885. Da imidlertid ingen af Sagerne har *formel* Tilknytning til den foreløbige Lovgivning, holdes de udenfor den nærværende Fremstilling.

De Spørgsmaal, hvori vi herefter undersøger Domstolenes Stilling, udgør herefter følgende:

1886, S. 913, og 25. Okt. 1886, H.R.T. 1886-87, S. 446, U. f. R. 1887, S. 1521. I Højesterets Votering ang. den første Sag (Voteringsprotokol Lit. A. 1886 S. 28-37), anføres af førstvoterende Assessor Koch ligefrem den kendte Dom over Brix, Pio og Geleff (H.R.D. 6. Aug. 1873 i U. f. R. 1873, S. 879-96) som et Forfælde, der »passer godt her«. – Borgerl. Strfl. 1930 § 111.

23. Jfr. foran S. 145 om Nellemanns Ytringer i Landstinget i saa Henseende.

24. Se H.R.T. 1885-86, S. 726-39, jfr. U. f. R. 1886, S. 546.

25. H.R.T. 1885-86 S. 639-51 jfr. U. f. R. 1886 S. 492: Om denne Dom og dens Historie jfr. nærmere Troels G. Jørgensen. Bidrag til Højesterets Historie, 1939, S. 182-90. Om Dommens store direkte og indirekte politiske Betydning, se bl. a. F. Aagaard: C. Berg, 1929, S. 187-252. Jfr. iøvrigt S. B. Thrige: Danmarks Historie i vort Aarhundrede II, 1889, S. 534f. P. Munch s. a. S. 139.

- A) Spørgsmaalet om foreløbige Bevillingsloves Gyldighed.
- B) De almindelige foreløbige Loves statsretlige Gyldighedsproblemer.
- C) Spørgsmaalet om Praxis vedrørende de enkelte foreløbige Love. De Love, der her bliver Spørgsmaal om, er dels Riffelloven af 5. Maj 1885, som dog ikke frembyder nogen vidtløftig Praxis, dels
 - 1) Straffelovstillæget af 2. Nov. 1885 og
 - 2) »Presseprovisoriet« af 13. Aug. 1886.

Til Afslutning søger vi endelig i et kort Tilbageblik at skaffe os et Overblik over Domstolenes Stilling.

A. SPØRGSMAALET OM DE FORELØBIGE BEVILLINGSLOVES GYLDIGHED

Som Troels G. Jørgensen har gjort opmærksom paa, kom Højesteret – saa lidt som Rigsretten – ikke til under nogen Form at tage Stilling til det store Problem om Gyldigheden eller Ugyldigheden af de »provisoriske Finanslove«. Det Domsmateriale, der i denne Henseende foreligger, er da for det første kun af sekundær Vægt. Men dernæst er det ogsaa særdeles sparsomt:

Spørgsmaalet om Gyldigheden af de foreløbige Bevillingslove kom for Domstolene til at foreligge i Tilknytning til de Skattenægtelser, der særlig i Skatteaaret 1885-86 var ikke helt ualmindelige i de udprægede, særlig de landlige Venstrekredse. I et Mindretal af Tilfældene blev Fogdens Kendelse om Udpantning paaanket til Overretten, og nogle Sager har herigennem fundet Vej til de trykte Domssamlinger, medens en Del retslige Kendelser herom maa findes i Arkiverne. Hvorvidt disse vilde have større eller mindre Interesse for nærværende Spørgsmaal, maa afhænge af Kendelsernes nærmere Begrundelse, men som afsagt i 1. Instans vil de aldrig have Krav paa at anses som afgørende for Domsmagtens Stilling.

Den første af de i de trykte Domssamlinger optagne Sager drejede sig om en Udpantning den 8. Maj 1886 i Anledning af, at Ejendomsskatter, der var forfaldne pr. 1. Okt. 1885, ikke af vedkommende Gaardfæster, Folketingsmand M. Petersen, var blevet betalt, hvorfor Ejeren af Godset, hvorunder Gaarden hørte, havde indbetalt dem og nu krævede dem hos Fæsteren. Udpantningen blev mødt med Protest fra Skatteyderens Side, hvilken Protest imidlertid ved Fogdens straks afsagte Kendelse blev forkastet og Forretningen derefter foretaget ved Udpantning i en Fjedervogn. Kendelsen appelleredes til Overretten, idet Paastanden her støttedes paa Grundlovens § 49 som krævende en vedtagen Finanslov som Hjemmel

for Skatteoppebørslen. De foreløbige Love af 1. April 1885 og 10. Febr. 1886 kunde ikke afgive Hjemmel herfor, »ihvert Fald fordi Folketinget den 12. Okt. 1885 og 25. Jan. 1886 skal have forkastet den første og der ved den andens Udstedelse ikke forelaa paatrængende Tilfælde«. Principalt henvistes der saaledes til Bestemmelsen i Grundlovens § 49 med Paa-stand om, at den foreløbige Bevillingslov af 1. April 1885 maatte anses ugyldig fra først af – om saa maa siges: »ex tunc«. Subsidiært maatte dens Gyldighed i al Fald være ophørt ved Forkastelserne den 12. Okt. 1885 og 25. Jan. 1886. Og dens Substitut, Loven af 10. Febr. 1886, var udstedt, uden at der forelaa noget »paatrængende Tilfælde« herfor. Der tænktes formentlig herved paa det Faktum, at Regeringen den 8. Febr. 1886 havde hjemsendt Rigsdagen – og udtrykkeligt for at (eller i al Fald bl. a. for at) kunne udstede Loven af 10. Febr. 1886, nemlig som Afløsning af den kongelige Resolution af 26. Jan. 1886, jfr. foran S. 131 om den kongelige Forestilling af 8. Febr. 1886.²⁶

Overretten udtalte herom i sin Dom af 20. Sept. 1886, at »da de ovennævnte tvende foreløbige Love begge bemyndiger Regeringen til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter i Finansaaret 1885-86, og da der intet foreligger oplyst, der kunde betage disse Love deres Gyldighed, har de afgivet fornøden Hjemmel« – for Opkrævningen af de paagældende Skatter.²⁷

I en Sag, der lidt senere resulterede i Viborg Overrets Dom af 20. Dec. 1886, var der fra Rekvisiti Side rejst tilsvarende Indvendinger som i den lige nævnte Sag. Sagen drejede sig om Skatter og Afgifter af en Sagfører Larsen, Aalborg, tilhørende Ejendom, til samlet Beløb af 146 Kr. 78 Øre, hvoraf de kongelige Skatter udgjorde 65 Kr. 95 Øre og Brandpenge og Amtsbidrag 80 Kr. 83 Øre, forfaldne til Betaling den 1. Okt. 1885. Ved Udpantningsforretningen den 26. Jan. 1886 fremlagde Ejeren Notarialattest for paa Amtstuen den 7. s. M. at have tilbudt at betale Beløbet 80 Kr. 83 Øre med udtrykkeligt Forbehold om, at han modsatte sig, at nogen Del af dette Beløb af Amtstuen modtoges som Betaling af Stats-skatten, som han ikke for Tiden ansaa sig forpligtet til at betale. Amtstuen havde dog kun villet modtage Beløbet som først dækkende de kongelige Skatter, jfr. Forordn. af 8. Juli 1840 § 10, der formentlig paalagde den denne Pligt. For Fogden gjorde Sagfører Larsen tilsvarende Betragtninger gældende, med Henvi-
sing til Grundlovens § 49, men Fogden er-
agtede, at Udpantningen skulde fremmes for hele Beløbet. At Amtstuens

26. Se Min. Tid. 1886 B. S. 49-51.

27. Se U. f. R. 1886, S. 1136 (Landsover- samt Hof og Stadsr. Dom).

og Fogdens Betragtninger vedrørende Fr. 8. Juli 1840 § 10 blev underkendt ved Overretsdømmen af 20. Febr. 1886 (§ 10 angik kun Skyldnere, der ikke *kan* betale hele Beløbet), har mindre at sige i denne Forbindelse,²⁸ hvor kun Dommens Ytringer om Larsens Vægring ved at betale de 65 Kr. 95 Øre har Interesse. Det hed herom i Dommen:²⁹ »Der kan imidlertid ikke af Grundlovens § 49 med Bestemthed udledes videre end, at Opkrævelsen af Skatterne maa ske i Henhold til en Finanslov, uden at derved afgøres noget om, hvorvidt denne nødvendig skal være vedtagen af Rigsdagen eller kan emanere som foreløbig Lov, og naar bemeldte Lovbestemmelse ikke indeholder noget Forbud mod Udstedelse af foreløbige Finanslove, maa disse anses hjemlede ved Grundlovens § 25, forsaavidt de sammesteds ommeldte Betingelser for Udstedelse af foreløbige Love iøvrigt er tilstede.« Naar Sagføreren havde gjort gældende, at den foreløbige Lov jo kun er en »Lov om Indtægts- og Udgiftsbevilling« indtil »Finansloven« er given, og altsaa ikke selv er nogen Finanslov, maatte denne Betragtning anses som ubeføjet. Naar endvidere Sagfører Larsen havde gjort gældende, at den foreløbige Lov af 1. April 1885 i alt Fald maatte anses bortfalden den 12. Oktober s. A., da det private Initiativ i Folketinget anvendtes mod den, kunde der ikke gives Medhold heri: Ethvert af Rigsdagens Ting kunde vel i Medfør af Grundlovens § 44 vedtage denne Lovs Ophævelse, men en saadan Beslutning kunde i Følge Grundlovens §§ 13³⁰ og 53 først faa afgørende Gyldighed, naar den ogsaa vedtoges af det andet Ting og derpaa stadfæstedes af Kongen. Vel var dernæst den foreløbige Lov af 1. April 1885 under 25. Januar d. A. – altsaa Dagen forinden den paaankede Udpantningsforretning blev foretaget – paany bleven forkastet af Folketinget efter at være forelagt Tinget af Regeringen; men da Skattebeløbet, naar Skatteyderens Indsigelser forkastedes, maa antages i al Fald lovlig opkrævet og lovlig autoriseret til Udpantning (dette forudsattes sket før 25. Januar), og da Regeringen senere ved foreløbig Lov af 10. Febr. 1886 paany fik Bemyndigelse til at opkræve Skatterne, fandtes der ikke i den Omstændighed, at selve Udpantningen var foretaget i Tiden mellem Forkastelsen og den nye Lovs Udstedelse, Føje til at ophæve Udpantningen. Det sidste Punkt havde Sagfører Larsen iøvrigt heller ikke procederet paa.

28. Overretten blev forøvrigt paa dette Punkt underkendt af Højesteret, der fik dette specielle Spørgsmaal forelagt, se Dom i H.R.Tid. 1888, 388.

29. U. f. R. 1887, S. 425, s. særlig S. 428.

30. Dommens Anførelse af § 13 i denne Forbindelse (U. f. R. S. 429) kunde suppleres med § 24.

Endelig findes der fra Aaret efter en Overrettsdom fra København, af 24. Okt. 1887.³¹ Sagen angik en Udpantning den 26. Jan. 1886 hos Detaillist Steffensen, Bogø, for Skatter forfaldne pr. 1. Okt. 1885 til samlet Beløb 6 Kr. 73 Øre, hvoraf 5 Kr. 59 Øre Statsskatter. Det resterende Beløb 1 Kr. 14 Øre betaltes uden tilsvarende Komplikationer m. Hens. t. Fr. 8. Juli 1840 som i den just refererede Sag, medens Udpantning fandt Sted for de 5 Kr. 59 Øre, hvilken Udpantning efter foretagen Protest blev stadfæstet ved Fogedkendelse af 15. Febr. 1886. For Overretten gjordes under Henvisning til Grundlovens § 49 gældende, at der havde manglet Hjemmel for Skatteinddrivelsen, da der ikke var »vedtaget« nogen Finanslov for 1885-86, og da de foreløbige Love af 1. April 85 og 10. Febr. 86 ikke var Hjemmel, »i ethvert Fald fordi Folketinget ved Beslutninger af 12. Okt. 1885 og 25. Januar f. A. har forkastet den første af disse Love«.

I Dommen udtaltes det herom: »Da imidlertid begge de foreløbige Love indeholder Bemyndigelse for Regeringen til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter i Finansaaret 1885-86, og da der Intet foreligger, som berettiger til at betragte disse Love som ugyldige, eller til at anse Loven af 1. April 1885 som ophævet ved den af Folketinget den 12. Okt. 1885 vedtagne Beslutning, samt da det endelig maa være uden Betydning med Hensyn til Spørgsmaalet om Lovligheden af den foretagne Udpantningsforretning, at denne er foretagen i Tiden efter den 25. Jan. 1886, da den foreløbige Lov efter at være forelagt af Regeringen blev forkastet af Folketinget, men forinden Emanationen af den ny foreløbige Lov af 10. Febr. f. A., eftersom Skattebeløbet var lovlig opkrævet og ved Fogedens Kendelse godkendt til Udpantning forinden den 25. Jan. 1886, og Fogedrettens Stadfæstelseskendelse blev afsagt, efter at Regeringen ved den foreløbige Lov af 10. Febr. næsteften paany var blevet bemyndiget til at opkræve Skatterne, maa der saaledes anses at have foreligget den fornødne Hjemmel til Inddrivelse af det ommeldte Skattebeløb.«

Det ses altsaa, at ingen af de Retsafgørelser, der kom til at foreligge vedrørende de foreløbige Bevillingslove, godkendte Paastande om de provisoriske Finansloves Ugyldighed. Dels Faatalligheden af Afgørelserne,

31. U. f. R. 1888, S. 278. O.R.Dommen 7. Jan. 1889 i U. f. R. 1889, S. 481 drejer sig om Udpantning for Skattebeløb 138 Kr. 90 Øre hos Grd. Claus Schnack i Skee. I Mandens Fravær protesterede Hustruen i Henh. t. Grl. § 49. Der gjordes Udlæg i en sort Hoppe. Manden kom nu til Stede, erkendte at have Pengene, men nægtede at udlevere dem. Fogden eragtede, at han skulde visiteres paa sin Person. Skattebeløbet udtages. Overretten statuerer kun, at Udlæget i Hesten faktisk er bortfaldet, og stadfæster Fogedkendelse og Udlæg uden at komme ind paa det statsretlige.

dels det, at de alle tilhører de lavere Instanser, bevirker dog, at Rækkevidden af dette Forhold ikke blev stor.

Det karakteristiske for disse Domme er imidlertid, at de Paastande om de foreløbige Bevillingsloves Ugyldighed, der i dem alle er udtalt fra Rekvisiti Side, deler sig i en Henvisning til Grundlovens § 49, som maatte være særegen for Diskussionen om Gyldigheden af en provisorisk Finanslov,³² og i en Henvisning til Folketingets Forkastelser af Loven, et Forhold, som Bevillingsloven i og for sig kunde have – og havde – tilfælles med almindelige provisoriske Love. Ingen af de tre Domme underkastedes Højesterets Afgørelse, og da de som nævnt var de eneste, der i dette Spørgsmaal kom frem til Paakendelse ved Overretten, og Spørgsmaalet heller ikke kom frem som Sidespørgsmaal i andre Sager, der førtes op til Højesteret, vil dette sige, at Højesteret aldrig kom til at udtale sig om det store Spørgsmaal om den statsretlige Gyldighed af de provisoriske Finanslove.³³

Anderledes forholder det sig med Spørgsmaalet om de øvrige i Sagerne omhandlede Ugyldighedspaastande. Her førtes i andre Sager om andre foreløbige Love disse Spørgsmaal frem til i alt Fald delvis Afgørelse af Højesteret. Hertil gaar vi nu over.

B. DE ALMINDELIGE FORELØBIGE LOVES STATSRETLIGE GYLDIGHEDSPROBLEMER: HØJESTERETSDOMMEN AF 15. OKTOBER 1886

De almindelige Spørgsmaal om foreløbige Loves Gyldighed, som vi ogsaa saa fremme i de refererede Retsafgørelser om Gyldigheden af foreløbige Bevillingslove, kom fyldigere frem i Retssager vedrørende de øvrige foreløbige Love. Tidligst synes disse Gyldighedsspørgsmaal diskuteret i en Viborg Overrets Dom af 30. Nov. 1885.

Den socialdemokratiske Agitator Pianofortearbejder Holst var efter nogle kraftige Udtalelser paa Møder i Aalborg og Omegn³⁴ umiddelbart efter Straffelovstillæggets Udstedelse, nemlig i Dagene 5.-8. Nov. 1885, blevet fængslet den 10. November. Han appellerede imidlertid Fængslingskendelsen til Overretten og gjorde under Appellen gældende, at den fore-

32. Ogsaa Paastanden – se Sag 2 – om, at den foreløbige Bevillingslov hverken kaldte sig eller var en »Finanslov«, hører naturligvis herhen, men er af mindre Betydning, da det afgørende maatte være Drøftelsen af, hvad Loven gik ud paa, og den nærmere statsretlige Vurdering heraf.

33. Jfr. ogsaa Troels G. Jørgensen: Bidrag S. 207.

34. Se om selve Retssagens materielle Indhold efter Straffelovstillæggets §§ 3 og 4 ndf. S. 203 og 207.

løbige Lov af 2. Nov. 1885, der skulde være Fængslingsgrundlaget, »paa Grund af væsentlige formelle og reelle Mangler ikke kan have Lovskraft, og at den i sit inderste Væsen indeholder et Grundlovsbrud, i hvilken Henseende han nærmere har anbragt, at da det vel tør betragtes som notorisk, at Regeringen har udsat og hjemsendt Rigsdagen, der var samlet umiddelbart før den foreløbige Lovs Emanation, alene i den Hensigt derved at faa Lejlighed til at udstede den ommeldte og et Par andre foreløbige Love, som den forud vidste, at det ene af Rigsdagens Ting aldrig vilde vedtage, er det et Spørgsmaal, om Regeringen ikke kan siges faktisk at have eluderet Bestemmelserne i den gennemsete Grundlovs § 25 og ved Rigsdagens Hjemsendelse tilvejebragt et Skin af Lovlighed over den ommeldte foreløbige Lov, som denne i Virkeligheden mangler«.

Om dette Anbringende udtalte Overrettsdommen: »Efter den ovennævnte Grundlovsparagraf er Regeringens Ret til i særdeles paatrængende Tilfælde at udstede foreløbige Love imidlertid alene betinget af, at Rigsdagen ikke er samlet paa den Tid, Loven udstedes, og at dennes Indhold ikke strider mod Grundloven. Begge disse Betingelser er tilstede i det foreliggende Tilfælde, og om Regeringen iøvrigt har fejlet ved at udstede Loven, og navnlig om denne, som af Citanten forment, er emaneret under saadanne Omstændigheder, at Bestemmelserne i Grundlovens § 25 maa anses eluderede, kan efter Forholdets Natur ikke afgøres under nærværende private Sag, men maa eventuelt henhøre under Rigsrettens Afgørelse. Der vil derfor intet Hensyn kunne tages til de af Citanten fremsatte Indsigelser imod hans Arrest, for saa vidt disse støttes paa, at Loven af 2. November ikke skulde have Lovskraft . . .«.³⁵

Paa dette Tidspunkt endnu maatte det eneste Spørgsmaal, der med Hensyn til denne Lov var at diskutere, være det om Gyldigheden af selve Udstedelsen af Loven. Problemet om, hvorvidt Loven var bortfaldet ved et eller andet Forhold kunde tidligst komme frem efter 21. Dec. 1885 ved Lovens Indbringelse ved Alberti i Folketinget, jfr. foran S. 153.

Spørgsmaalet var dog allerede paa det nævnte Tidspunkt aktuelt i sin Almindelighed, da »Riffelloven« af 5. Maj 1885 tilligemed den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 allerede den 8. Okt. 1885 var indbragt i Folketinget af Alberti og der forkastet, jfr. foran S. 145. For Finanslovens Vedkommende maa henvises til de tre just foran refererede Afgørelser, hvoraf den tidligste er af 20. Sept. 1886. For Riffellovens Vedkommende findes der en Viborg Overrets Dom af 8. Febr. 1886, der først gentager Afvis-

35. U. f. R. 1886, 482.

ningen af Spørgsmaalet om paatrængende Nødvendighed, men saa tilføjer: »... forsaavidt Tiltalte endvidere har forment, at Loven i ethvert Tilfælde maatte anses bortfalden derved, at et i Rigsdagens Folketing den 8. Okt. f. A. ved privat Initiativ indbragt Lovforslag af samme Indhold som den foreløbige Lov, den 13. s. M. blev nægtet Fremme af Folketinget ved en af samme vedtagen motiveret Dagsorden, ved hvilken tillige den foreløbige Lov forkastedes, bemærkes, at vel maa ethvert af Rigsdagens Ting uden at afvente den foreløbige Lovs Forelæggelse af Regeringen i Medfør af den gennemsete Grundlovs § 44 kunne vedtage dens Ophævelse, men en saadan Beslutning kan ifølge Grundlovens §§ 13 og 53 først erholde afgørende Gyldighed, naar den ogsaa vedtages af det andet Ting samt derpaa stadfæstes af Kongen, og den af Folketinget med Hensyn til Ophævelse af den heromhandlede foreløbige Lov ensidig vedtagne Beslutning kan ikke i og for sig vitiere Lovens Gyldighed».³⁶

Denne Afgørelse er af samme Dato som Rigsdagens Hjemsendelse ved den saa bratte Afslutning af Rigsdagssamlingen 1885-86, jfr. foran S. 135 (foran Udstedelsen af den nye provisoriske Finanslov af 10. Febr. 1886). Hvad Dommen derfor ikke kan komme ind paa, er Problemet om, hvorvidt den foreløbige Lov maatte være bortfalden pr. 8. Febr. 1886 som Følge af, at Loven ikke havde fundet Bekræftelse af »den følgende Rigsdag«, jfr. Grundlovens § 25. Dette nye Spørgsmaal tillige med Spørgsmaalet om, hvorvidt Rigsdagen havde været »samlet« eller ikke samlet ved Udstedelsen, kom derimod frem til i al Fald delvis Afgørelse, da Højesteret ved Dom af 15. Okt. 1886 traf Afgørelse i en Sag, hvorunder Redaktør Sigvald Olsen ved Kriminal- og Politirettens Dom af 17. April 1886 var blevet straffet for Overtrædelse af § 3 i den foreløbige Straffelov af 2. Nov. 1885.³⁷

Sagen drejede sig om nogle krasse Artikler i »Socialdemokraten« for 31. Dec. 1885, 4. Jan. og 9. Jan. 1886 (»Hyklerne og de Arbejdsløse«, »De hellige 3 Kongers Dag«, og »En Præst og en Missionær«). For Underinstansen, der havde idømt Straf af 3 × 5 Dages Vand og Brød, havde de nævnte statsretlige Gyldighedsproblemer ikke foreligget i deres Helhed. Her var kun gjort gældende, at Loven paa Gerningstidspunktet maatte anses bortfalden som Følge af det private Initiativ den 21. Dec. 1885, jfr. foran S. 153, og dette Standpunkt var afvist med den sædvanlige Motivering, at »der ikke haves nogen Hjemmel til at tillægge en saadan af et af Tingene alene vedtagen Beslutning vedrørende en foreløbig Lov,

36. U. f. R. 1886, S. 801.

37. U. f. R. 1887, S. 142.

der ikke er til Behandling i Tinget som Følge af en Forelæggelse fra Regeringen, nogen Indflydelse paa Lovens Gyldighed«.

Under Proceduren for Højesteret fremdroges nu de øvrige Synspunkter,³⁸ og Højesteret maatte herefter tage Stilling til disse Problemer, forsaavidt de forelaa konkret i den til Paakendelse værende Sag. I Højesterets Domspræmisser som nedenfor gengives, findes kun et særdeles »nøgent« Resultat af Rettens Overvejelser. Højesterets Voteringsprotokol giver derimod fyldige Oplysninger om de Overvejelser, der ledede til Højesteretsdommens Resultat.³⁹

Det af Defensor rejste Spørgsmaal om, hvorvidt Rigsdagen, skønt udsat, dog maatte anses samlet ved Lovens Udstedelse den 2. Nov. 1885, og Betingelserne herfor efter Grundlovens § 25 saaledes ikke opfyldt og Loven derved fra først af ugyldig, voldte ikke Højesteret videre Hovedbrud. Kun 5 af de 13 voterende Dommere kom overhovedet ind paa Spørgsmaalet, og alle disse var af den Opfattelse, at Rigsdagen maatte anses som ikke samlet. Kun udtalte Nyholm, at hvad angaar dette Spørgsmaal »kunde ganske vist adskilligt tale for den af Defensor hævdede Betragtning«, men han tillagde dog ikke dette Synspunkt tilstrækkelig Betydning til derpaa at støtte en benægtende Besvarelse af Spørgsmaalet om Lovens Gyldighed fra først af.

Med Hensyn til de øvrige statsretlige Spørgsmaal i Sagen var der indenfor Højesteret to Hovedstrømninger, der gjorde sig gældende.⁴⁰ Den ene gik ud paa, at Loven maatte være bortfalden efter Afstemningen i Folketinget den 21. Dec. 1885, og at den, saafremt dette ikke vandt Bifald hos Flertallet, i al Fald maatte være bortfalden ved Rigsdagssamlingens Slutning den 8. Febr. 1886, da ingen foreløbig Lov kunde »overleve« den følgende Rigsdag. Her fandtes dog ogsaa Mellemstandpunkter. Saaledes udtalte Assessor Lillienskjold,⁴¹ at Loven ikke kunde anses bortfalden ved Albertis Aktion den 21. Dec. 1885, der vistnok maatte karakteriseres som et Overgreb. Derimod maatte Loven bestemt anses bortfalden pr. 8. Febr. 1886. »Hvor vilde vi ende, ifald en provisorisk Lov kunde blive gaaende som gyldig gennem flere Aar? En saadan Ordning

38. S. Referat heraf i Berl. Tid. Aften d. 12. Okt., 13. Okt., 14. Okt. 1886 og Politiken d. 13. Okt., 14. Okt., 15. Okt. samt Voteringen under Koch, se Tillæg.

39. Højesterets Voteringsprotokol 1886, Litr. A 281-296, jfr. Litr. B. S. 359-388. Voteringen er efter Prot. Litr. A., der som det synes er det mest koncise Referat, in extenso gengivet ndf. S. 335 ff.

40. Jfr. ogsaa Troels Jørgensen s. a. S. 201-205.

41. Ogsaa Assessor With indtog dette Standpunkt.

kan ikke siges at hvile paa Frederik den 7des constitutionelle Grundlag – det vilde være en Absolutisme under falske Former – det maatte ende i Løgn og Svig«. Omvendt udtalte Assessor Lund, at selv om man tidligere aldrig har kendt noget til, at en provisorisk Lov kunde gælde udover Rigsdagssessionens Slutning, maatte det erkendes, at det ikke havde stort at betyde, hvad man mente herom, da Regeringen jo altid mellem Sessionerne kunde udstede en ny ligelydende provisorisk Lov. »Men hvad der er afgørende er dette, at den provisoriske Lov ikke kan gælde uden Rigsdagens Vilje, og i saa Henseende lægger jeg betydelig Vægt paa Existensen af det private Initiativ; tages det bort, saa forsvinder ogsaa Korrektivet og saa kan enhver Regering regere provisorisk . . . Estrup har Æren af at have opfundet den sindrige Doktrin, at det ved privat Initiativ fremkomne Lovforslag for at bevirke en Ophævelse af den provisoriske Lov maatte forkastes i *begge* Ting, medens derimod Forkastelsen i *eet* Ting er nok overfor det ministerielle Lovforslag. Men hvor har en saadan Lære hjemme? Fra det Øjeblik, at et enkelt af Rigsdagens Ting har voteret forkastende med Hensyn til den provisoriske Lov og dermed lagt sin Vilje til dens Bortfald for Dagen, gælder den provisoriske Lov ikke længere . . . Sandheden efter Grundloven er simpelthen den, at naar det er givet, at⁴² Rigsdagens tvende Ting ikke vil godkende den provisoriske Lov, eksisterer den ikke længere«.

Talsmændene for hele denne statsretlige Tankegang talte dog kun 5 af Højesterets Medlemmer (Nyholm, With, Lillienkjold, Lund og Klein).

Den modsatte, og talstærkere, Retning gik ud fra, at Folketingets Forkastelse den 21. Dec. 1885 var uden juridisk Betydning. Det var ganske uberettiget af Alberti samtidig med, at Regeringen ved at forelægge Loven i Landstinget gjorde sin Pligt efter Grundlovens § 25, at indbringe Loven i Folketinget med Benyttelse af Initiativet i Henhold til Grundlovens § 44. Muligvis kunde det diskuteres, hvorvidt den i § 25 indeholdte *Pligt* for Regeringen til Forelæggelse tillige maatte involvere en *Eneret* for Regeringen dertil – hvad flere mente. Men i hvert Fald maatte den betyde en *Forret* for Regeringen dertil, en Ret, der paa ingen Maade kunde krydses og tilintetgøres ved en Adfærd som Albertis.

Hvad dernæst angik Spørgsmaalet om, hvorvidt Loven havde overlevet Rigsdagssamlingens Slutning den 8. Febr. 1886, da var der væsentlig to Tankegange, der gjorde sig gældende i Diskussionen, en mere strengt juridisk og en mere praktisk: der er ingen Hjemmel i Grundlovens § 25 for

42. Her synes i Referatet at være udfaldet Ordene »et af«, da Tankegangen ellers formentlig vil blive den netop af Lund bekæmpede.

Bortfald af denne Grund, saaledes som for Bortfald ved Tilsidesættelse af selve Forelæggelsespligten. Vel har man, som førstvoterende Koch udtalte, henvist til Grundlovsudvalgets Udtalelse: »uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder«. ⁴³ »Men man fristes virkelig til overfor dette Faktum at spørge: hvorfor blev disse Ord da ikke optagne i Grundlovens § 30, naar det var Meningen, at det skulde være Reglen?« Overfor den Tvivl, der saaledes var til Stede, og som ogsaa kom til Orde i Teorien, turde man ikke andet end mene – som Assessor Finsen kort udtrykte det: »En saadan Virkning hjemles ikke ved Grundlovens § 25«. ⁴⁴

Den anden Tankegang var den, at man maaske nok kunde falde tilbage paa Sagens Natur, her den foreløbige Lovs Natur, og sige, at den krævede en positiv Billigelse af den følgende Rigsdag til sin fortsatte Bestaaen. Men Forudsætningen herfor maatte dog være, at det havde praktisk Betydning; ellers kunde man ikke se bort fra det Synspunkt, der krævede positiv Hjemmel for Bortfaldet. Men der var jo intet principielt til Hinder for, at Regeringen den 9. Februar under Paaberaabelse af Nødvendigheden saa havde udstedt Loven paany. Væsentligt større Ansvar end for den første vilde den ikke kunne paadrage sig herved. Og hvad var saa vundet? –

En særlig Interesse er knyttet til Betragtningen af de Vota, der kom fra de Medlemmer af Højesteret, som deltog aktivt i Politik, som Medlemmer af Rigsdagen. Dette gælder Nyholm, Rimestad og Klein, der alle var Folketingsmænd (Rimestad dog kun til 1884) og alle af den »mæglende« Højre-Type, Nyholm mest, Rimestad mindst. ⁴⁵

Nyholm, der i 1886 var næstyoungste Medlem og saaledes voterede som

43. At dette Udtryk ikke nødvendigvis indeholder andet end at det skal dække det Tilfælde, at Lovens Behandling er blevet tilendebragt med det Resultat, at man ikke enedes om den, s. Art. af »F« om H.R.Dommen 15. Okt. 1886 i Berl. Tid. Aften 16. Dec. 1886, jfr. 15. Dec. 1886.

44. Standpunktet maa formentlig i nogen Grad ses paa Baggrund af Tidens fremherskende Tendens til at hylde den objektive Fortolkningsteori i Lovfortolkningslæren. Denne Teori var en halv Snes Aar i Forvejen særlig plæderet af Goos: Indl. t. Strfr. 1875 S. 159-74, jfr. ogsaa Bentzon: Retskilderne 1907 S. 199 f., 223 ff. og Art. af »F« i Berl. Tid. Aften 16. Dec. 1886.

45. Problemet om politiske Domfældelser paa Grundlag af en Undersøgelse af Domernes politiske Overbevisninger skal der dog ikke herved gaas ind paa; jfr. om det principielle Spørgsmaal herom for en tidligere Perodes Vedkommende (Presse-sager under Fr. VI og Kr. VIII) P. Bagges Anm. af Har. Jørgensen: Trykkefrihedsspm. i Danm. 1799-1848, 1944, i Histor. T.skr. (11. R. 1. Bd.) 1944, S. 183-98, særlig S. 191 f. – Ad H.R.Dommen 15. Okt. 1886 s. ogsaa Madvig i Suppl. t. Livs-erindr., 1917, S. 106, 130 ff.

Nr. 2, efter Koch, udtalte om de tvivlsomme statsretlige Spørgsmaal, at han saa i den foreløbige Lov kun et Regeringsforslag, udgaaet fra Statsraadet, men et Forslag, Kongen paa Grund af særlige Forhold kan godkende som Lov. Kun ved Karakteren af Lovforslag lod det sig efter Nyholm forklare, at et enkelt Tings Forkastelse er tilstrækkeligt til Lovens Bortfald.⁴⁶ Nogen Eneret for Regeringen til Forelæggelsen kunde ikke anerkendes. »Svaret paa Spørgsmaalet om den provisoriske Lovs fortsatte Gyldighed vil blive ens, hvad enten det er Minister Nellemann eller Folketingsmand Alberti, der spørger, naar kun Spørgsmaalene er ganske de samme«. Og selvom man ikke vilde anerkende Lovens Bortfald pr. 21. Dec. 1885, var det da i al Fald utvivlsomt, at Loven var bortfaldet den 8. Febr. 1886. Dette fulgte allerede af dens Natur som Lovforslag og til Overflod af Grundlovsudvalgsbetænkningens Ord. »Disse Ord tillader ingen Tvivl om, hvad Meningen har været.«

Rimestad udtalte om »det private Initiativ«, at den provisoriske Straffelov kun sluttede sig til Regeringsforslaget i Landstinget, »thi kun den Regering, som har givet den foreløbige Lov, skal efter Grundlovens § 25 forelægge den for Rigsdagen til Vedtagelse«; der var med andre Ord en Eneret. Med Hensyn til Spørgsmaalet om 8. Febr. 1886 indrømmede Rimestad, at dette frembød »overmaade megen Tvivl«. Han kom dog til det Resultat, at Grl. § 25 kan forstaas saaledes, at naar den provisoriske Lov ikke er naaet til endelig Afgørelse paa den nærmest følgende Rigsdag, kan den som foreløbig Lov uden videre gaa over til Behandling paa den næstefølgende Rigsdag. Kunde der i Hævdelsen af Lovens Bortfald skabes et absolut konstitutionelt Værn for Rigsdagens Rettigheder overfor foreløbige Love, vilde han imidlertid nok gaa ind for dens Bortfald; men dette var jo ikke Tilfældet.

Klein endelig udtalte direkte, at ethvert af Tingene havde Ret til ved eget Initiativ at bringe Spørgsmaalet om en provisorisk Lovs fortsatte Gyldighed til Afgørelse. Af § 25 fulgte vel en Pligt, men ikke en Eneret for Regeringen til Forelæggelse. Til at faa endelig Gyldighed krævede en provisorisk Lov Medvirken fra alle Lovgivningsfaktorerne; »men naar saa det ene Ting paa en i formel Henseende uomtvistelig Maade konstaterer sin Vilje til ikke at ville godkende Loven, saa maa det være nok til

46. Om Nyholms nærmere teoretiske Stilling s. under Afsn. VI. Den alm. Begrundelse for det enkelte Tings Forkastelsesret findes dog snarere i »Formodningsteorien«, s. om denne under VI, men Retten var iøvrigt anerkendt fra alle Sider undt. Pingel. Nyholms Opfattelse blev da ogsaa under Voteringen imødegaaet af Ass. Lund, der var enig med Nyholm i hans Resultat.

dens Omstødelse«. Men Klein mente tillige, at den provisoriske Lov ikke kunde overleve Rigsdagssamlingen, hvad ogsaa stemte fuldt ud med Grl. § 25 og § 2. Der havde da heller ikke hidtil blandt Politikerne været Tvivl herom; »men vil man da virkelig i en bevæget Tid som denne forlade denne Teori? Jeg forudsiger, at det vil straffe sig haardt.«

Resultatet af Højesterets Votering blev en Dom, der med Hensyn til Spørgsmaalet om den statsretlige Gyldighed af Straffeloven bl. a. udtalte:

»Den fra Tiltaltes Side for Højesteret fremhævede Omstændighed, at den i den indankede Dom nævnte foreløbige Lov af 2. Nov. 1885 er udstedt, medens Rigsdagens Møder ifølge kgl. aabent Brev af 23. Oktober f. A. kun var udsatte, kan ikke medføre, at Loven skulde være ulovligt udstedt, eftersom Rigsdagen ligefuldt maatte anses, saaledes som Grundlovens § 25 fordrer, ikke at have været samlet paa den Tid, Loven udstedtes.

I Dommen er det derhos retteligen antaget, at den Omstændighed, at det i Rigsdagens Folketing ved privat Initiativ indbragte Lovforslag af samme Indhold som den foreløbige Lov den 21. December f. A. blev nægtet Fremme ved en Dagsorden, ved hvilken tillige den foreløbige Lov erklæredes forkastet, ikke har kunnet bevirke Lovens Ophævelse.«

Med Hensyn til Spørgsmaalet om, hvorvidt Loven havde overlevet Rigsdagssamlingens Slutning den 8. Febr. 1886, udtaltes det derhos, at der manglede tilstrækkelig Føje til paa Grund af denne Omstændighed at betragte den foreløbige Lov som bortfalden, »hvorom intet indeholdes i Grundlovens § 25, ligesom det hverken kan udledes af dennes Paabud om foreløbige Loves Forelæggelse for den følgende Rigsdag eller af andre Bestemmelser i Grundloven, saalidt som af Lovens Karakter som foreløbig«. –

Højesteretsdommen af 15. Oktober 1886 hilstes selvsagt med Tilfredshed af Regeringspartiet og dets Presse, og med stærk Utilfredshed fra Oppositionens Side. De mange Bladudtalelser kan der her ikke gaas nærmere ind paa,⁴⁷ men der skal fremdrages en Episode i Folketinget et halvt

47. Af Udtalelserne i Pressen kan særlig peges paa de to foranførte Artt. i Berl. Tid. Aften den 15.-16. Dec. 1886: »Højesteretsdommen af 15. Oktober d. A.«, af »F«, aabenbart en kyndig Jurist, der bringer en læseværdig Analyse og Karakteristik af Dommen. Om Landstingsformand H.R. Advokat Liebes Opfattelse af Dommen som »ulovlig, men nødvendig«, s. Utke Damm: Om foreløbige Love, 1901, S. 175, jfr. ogsaa ndf. Afsn. VI.

Det er bekendt, at J. N. Madvig efter H.R. Dommen 15. Okt. 1886 forfattede et overordentlig interessant og klart Indlæg: Om og i Anledning af H.R. Dommen af 15. Okt. 1886, hvori han særlig gik ind for, at den foreløbige Lov ikke kunde »over-

Aars Tid efter, hvor man kom ind paa Højesteretsdommens Omfang og Betydning.

Der var nemlig af Regeringen til 2. Behandling af Finanslovsforslaget for 1887-88 stillet et Ændringsforslag, gaaende ud paa at bevilge Lønnin-
ger til 2 ekstra Kriminalretsassessorer,⁴⁸ altsaa til Poster oprettet i Hen-
hold til foreløbig Lov af 27. Oktober 1885. Venstre var dog paa Vagt
overfor det principielle Spørgsmaal, der laa heri, nemlig om ikke en saa-
dan Bevilling maatte blive en indirekte Godkendelse af den provisoriske
Lov. Holstein udtalte ved 2. Behandling, der fandt Sted den 7. Marts
1887, bl. a., at han maatte opfatte Forslaget som et Forslag til Folketin-
get om at bevilge en Lønning til de to Assessorer, som Ministeriet ved
provisorisk Lov havde indført, et Forslag om uafhængigt af denne Lovs
Skæbne eller Gyldighed at gaa ind paa Oprettelsen af disse to Stillinger.

Hertil svarede Nellesmann, at efter hans Opfattelse var den foreløbige
Lov stadig gældende, nogen anden Opfattelse af Regeringens Stilling
kunde Holstein sikkert heller ikke have, »i Særdeleshed nu, efter at Høje-
steretsdommen af 15. Oktober f. A. har fastslaaet denne Forstaaelse af
Grundloven«.

Denne Appel til Højesteretsdommen kaldte under den fortsatte Be-
handling Venstres dygtige Jurist N. J. Larsen frem. Han gjorde gældende,
at et enkelt Højesteretspræjudikat ikke kunde være afgørende. »Først
naar Højesterets Afgørelse har fundet Sted paa ensartet Maade i saa lang
Tid, at den til Grund for Afgørelsen liggende Betragtning saa at sige er
gaaet ind i Retssamfundets Bevidsthed og er blevet en Sædvaneret, kan
man sige, at der er skabt en ny, for alle bindende Retstilstand«.⁴⁹

I den hidsige Diskussion som nu udspandt sig,⁵⁰ fandt ogsaa Klein sig
foranlediget til at deltage med nogle Bemærkninger om Dommen, som

leve« den flg. Rigsdag, s. Supplem. t. Livserindr., 1917, S. 107 ff. Dette Indlæg blev
imidlertid først offentliggj. 1917. Det er aabenbart dette Indlæg, Krieger omtaler
i Br. 23. Nov. 1886 til Madvig (R. A.; Madvigs Privatark.) En Efterskrift til dette Br.
er til Dels gengivet hos Tr. Jørgensen: Krieger som Jurist, 1923, S. 89.

48. Betænkning Nr. 61-62, Ændringsforslag Nr. 41, R. T. 1886-87 Till. B. Sp. 962 f.,
1063 f., 1461 f., 1517 f.

49. F. F. 1886-87, Sp. 2117-22 (8. Marts 87), jfr. 2094, 2100.

50. Nellesmann Sp. 2122-24, bl. a.: »Ministeriets Mening, som man forfægtede allerede
før Højesteretsdommen, finder Ministeriet saaledes bekræftet ved Højesteretsdom-
men, at det selvfølgelig kun deri ser en ny Grund til at antage denne Mening for
rigtig«, og Sp. 2134, Larsen Sp. 2132-34.

Med særligt Henblik paa Bladudtalelser advarer Madvig ca. 1. Nov. 1886, s.
Suppl. t. Livser. 1917 S. 101, mod »de uhjemlede Slutninger, som man fra visse
Sider allerede nu søger at drage fra Dommen«.

specielt paa Baggrund af hans Votum i Sagen ikke er uden Interesse. Han udtalte nemlig bl. a., at Højesteret ved Dommen ikke havde udtalt sig om den provisoriske Lovgivning i Almindelighed, om hele den politiske Forvarlighed af denne, om Trangen, Nødvendigheden, alt dette tilkom Rigsretten. Højesteret »har ikke engang i Almindelighed besvaret det Spørgsmaal, om der ikke kunde tænkes en saadan Brug af det private Initiativ, eller om der ikke kunde tænkes et saadant Forløb af flere Sessioner, at det kunde have Indflydelse paa de provisoriske Loves Gyldighed«. ⁵¹ Endelig havde Højesteret »selvfølgelig ikke udtalt noget og havde ikke Kompetence til at dømme noget om, hvorvidt Folketinget og Landstinget var forpligtede til at bevilge de Penge, som Foranstaltningen krævede«.

Uanset disse kloge Ytringer af Klein om den begrænsede Betydning af H.R.Dommen af 15. Okt. 1886, er der dog ingen Tvivl om, at Dommen følte som en vigtig Støtte af Ministeriet, jfr. Nellesmanns Bemærkning,

51. Sp. 2138. Dette interessante Spørgsmaal kom frem i den senere Dønnergaard-Alberti-Hørupske Sag, jfr. H.R.Dom 19. Okt. 1892, U. f. R. 1892, S. 1265 og ndf. S. 213 f.; s. herom nærmere Troels G. Jørgensen: Bidrag osv. S. 210-12, til hvis Oplysninger kan føjes, at Voteringen i Sagen (H.R.Voteringsprot. 1892 Lit. A. S. 288-93) indeholder adskillige Overvejelser, med Henblik paa Presseloven af 13. August 1886, i det af Klein rejste alm. Spørgsmaal. Saaledes udtalte Førstvoterende Øllgaard: »Jeg skal ikke komme videre ind paa en Undersøgelse af de provisoriske Loves Gyldighed, da de Indsigelser, der kunne fremsættes derimod, alt er komne frem og paakjendte ved HRDom 15. Okt. 1886; ganske vist er der nu hengaaet 6 Aar, men om dette kunde betyde noget i politisk Henseende, kan der juridisk seet ikke nu rejses andre Indvendinger derimod end sket i 1886. Jeg anser mig bunden ved den citerede HRDom, og maa derfor antage, at Loven 1886 gjælder endnu.« (Tiltraadt af Koch og With). Nyholm derimod udtalte: »... det jeg lægger Vægten paa, er, at den provisoriske Lov af 1886 ikke længere er gjældende; een Ting var det maaske, da H.R. i 1886 dømte derom, en Dom, hvorved jeg iøvrigt ikke føler mig bunden, men Forholdet er nu et andet, efter at der er hengaaet 6 Aar, og de Betragtninger, der gjordes gjældende i 1886, kunne ikke fremsættes nu; til det Humbug og Spilfægteri, der drives fra Lovgivningsfaktorernes Side med de provisoriske Love, er det uværdigt for H.Ret at række Haand.« Af særlig Interesse er det, at Rimestad, jfr. hans Votum ad H.R.Dom 15. Okt. 86, her udtalte: »Jeg vil ikke tilbageholde min Mening om, at den provisoriske Lov 1886 ikke længere kan antages at have Gyldighed.« Justitiarius Buch fremhævede, at Spørgsmaalet slet ikke var forhandlet af Parterne, og Spørgsmaalet ønskedes ikke afgjort under Sagen, ogsaa fordi Retten ikke var fuldtallig. – Til Spørgsmaalet jfr. ogsaa ndf. S. 215 Note og S. 212.

I Følge S. Høgsbro (Brevv. og Dagbøger II 1925, S. 236) udtalte Klein d. 11. Dec. 1896, at »det var urimeligt ikke at ville godkjende den oprindelige fortolkning af grundlovens § 25. Højesterets modsatte fortolkning var kun fremkommen, fordi man mente ellers at ville styrte baade Kongen og ministeriet.«

og af hele Regeringspartiet; og af mindre Betydning blev det her, at denne Opfattelse til Dels hvilede paa en forkert Forstaaelse af Dommen. Noget andet var, at denne Skævhed i Opfattelsen naturligt nok kunde irritere Dommerne i Højesteret, der oftere maatte se deres Retsafgørelse misbrugt. Denne Irritation faar et klart Udtryk, naar Assessor With allerede i November 1886 i et Votum⁵² angaaende Redaktør Sechers Sag om Overtrædelse af § 4 i Straffelovstillæget udbryder: »Overhovedet bliver Højesteretsdommen af 15. f. M. ofte, navnlig i Pressen, grundig misforstaaet, hvad det vilde være ønskeligt, om der kunde sættes en alvorlig Stopper for.«

C. AF DEN ALMINDELIGE DOMSPRAKSIS VEDRØRENDE DE FORELØBIGE LOVE

Det vilde være en naturlig Opgave for den, der ønskede at give et Billede af vor hele politiske Tilstand under Provisorietiden, at redegøre almindeligt og indgaaende for de Domme, der blev fældet i Henhold til de provisoriske Love. Disse Domme giver i Virkeligheden mindst ligesaa betydningsfulde Bidrag til Tidsrummets politiske Historie som de politiske Forhandlinger i og udenfor Rigsdagen eller de Oplysninger, som Bladene i Indlæg, Referater og selvstændige Artikler, eller som de mange selvstændige Skrifter og Piecer giver om Tidens politiske Brydninger.

Imidlertid er vor Opgave her ikke saa omfattende. Ikke Tidens politiske Historie, men kun, hvad der i snævrere Forstand drejer sig om den foreløbige Lovgivning, er Genstanden for dette Arbejde. Det er derfor her kun Tanken at fremdrage det af Dommene, der kan give Oplysninger til nærmere Karakteristik af den foreløbige Lovgivning og de særlige Pro-

52. Højesterets Voteringsprotokol Littr. A. 1886 S. 349, Sag Nr. 199, jfr. HRD 4. Nov. 86 i HRT. 1886-87 S. 498, U.f.R. 1887 S. 172. Withs Udbrud afslutter følgende Bemærkning: »I Fald den indankede Dom skulde blive stadfæstet, gaar det dog ikke an at godkende dens Bemærkning om, at Folketingets Indbringelse ved privat Initiativ af et til den provisoriske Lov svarende Lovforslag altid skulde være uberettiget; thi det kan da kun statueres, naar Regeringen i Forvejen har forelagt den provisoriske Lov i det andet Ting.« H.R.Dommen forandrede imidlertid den indankede Dom og kom herved ikke ind paa Problemet (s. derimod Resuméet, S. 173). Dønningerne indenfor HRet efter Braavallaslaget den 14. Oktober giver sig under Voteringen af Sag Nr. 155, Dom 21. Okt. 86, U.f.R. 1887, S. 148, Det Off. mod V. Th. Holst, Udslag deri, at Assessor Lund vil frifinde, da Lov 2. Nov. 85 er bortfalden, og saa tilføjer: »Jeg kunde blive staaende herved; thi min Pligt er kun i mit Dommerembede at følge Grundloven uden Hensyn til HRDommen af 15. d. M.« Jfr. ogsaa Troels Jørgensen: Bidrag, S. 206.

blemer af juridisk Karakter, som de skabte for Lovanvendelsen. Noget andet er, at ogsaa en saadan snævrere Opgave, der maa komme en Del ind paa de enkelte Sager, der fremdrages, vil kunne give Bidrag ogsaa til det politiske Billede af Tiden.

Det bliver her Straffelovstillæget af 2. Nov. 1885 og Presseprovisoriet af 13. Aug. 1886, der har Interesse. De fremtræder begge paa en bestemt Baggrund af Lovgivning og Praksis, der i Forbindelse med Sagernes politiske Indhold og Aktualitet giver disse Retsafgørelser et særlig interessant og ejendommeligt Indhold og oftere skaber særlige juridiske, oftest fortolkningsmæssige, Vanskeligheder. De øvrige foreløbige Love er af mindre Interesse. Praksis er meget sparsom⁵³ eller kan som for visse Loves Vedkommende vanskeligt overhovedet foreligge.⁵⁴

1. Straffelovstillæget af 2. November 1885.

Det er en Selvfølge, at naar en Regering kaster Lovbestemmelser som dem, der fandtes i foreløbig Lov angaaende Tillæg til den almindelige borgerlige Straffelov, af 2. Nov. 1885, ud i en Befolkning, er der med det samme paalagt Domstolene et ansvarsfuldt og brydsomt Arbejde med at søge Ansaret efter Bestemmelserne afgrænset paa en saadan Maade, at Loven nogenlunde passes ind i Rammerne af den Retstilstand, der i Forvejen foreligger, i al Fald saaledes at der mindst muligt brydes med dens tilgrundliggende Principper.

Af Interesse er her først Frifindelsesdommene, fordi de belyser Modsætningen mellem Opfattelsen indenfor Administrationen (Anklagemyndigheden) og Domstolene. De overordentlig vide og vage – næsten fly-

53. Angaaende Riffelloven findes saaledes i Domssamlingerne kun en enkelt Dom refereret, og der har i det hele næppe været ret mange: Handskemager H. F. Schourup, Aarhus, havde i Oktober 1885 lovet at sende en Mand i Horsens nogle Revolvere med Ammunition til Brug ved nogle paatænkte Skydeøvelser. Ved Emanationen af den foreløbige Lov 2. Nov. 1885 angaaende Tillæg til den almindelige Straffelov tænkte han sig, at naar denne Lov den 4. November traadte i Kraft vilde han ikke frit kunne købe Revolvere. Dagen før Lovens Ikrafttræden købte han uden at indhente Amtets Tilladelse 5 Revolvere og 350 Metalpatroner og sendte dem til Horsens som »Jernvarer«. Vaabnene maatte henregnes til de i foreløbig Lov 5. Maj 1885 § 2 ommeldte Krigsvaaben.

Idet de sædvanlige Indvendinger af statsretlig Karakter blev vist tilbage, stadfæstede Vib. O.R. Dom af 8. Febr. 1886 vedkom. Underretsdoms Straf af 60 Kr. i Bøde samt Konfiskation af »Jernvarerne«. U.f.R. 1886 S. 801 jfr. foran S. 188.

54. Dette gælder begge de to Love af 27. Okt. 1885 (Overordentl. Polititudg. og Gen-darmeri) og ligeledes Loven af 20. Maj 1886 om Kriminalassessorerne.

dende – Udtryk i Lovens forskellige Bestemmelser maatte – uden de sædvanlige Hjælpemidler i Form af Forarbejder og Motiver – finde deres brugbare Afgrænsninger langt mere i Retternes Afgørelser end i Administrationens Skøn over Lovudtrykkenes Rækkevidde. Dette gælder Udtryk som »fremstille Forbrydelsers Begaaelse som fortjenstligt eller bifaldsværdigt« i Lovens § 1, og Udtryk som »ophidse til Had og Forbitrelse eller til Voldsgerninger« i Lovens § 3, ligesom Udtryk som de berømte »opdigtede eller forvanskede Kendsgerninger« og gøre de offentlige Foranstaltninger »forhadte eller foragtelige« i Lovens § 4.⁵⁵ Det var særlig disse her nævnte Bestemmelser, der maatte blive Genstand for Domstolenes nærmere Prøvelse. Hertil kom Domstolenes – i langt højere Grad end Administrationens – forsigtige Stillingtagen med Hensyn til Kravet om de almindelige strafferetlige Betingelsers Tilstedeværelse, hvoraf særlig Spørgsmaalet om, hvorvidt der forelaa Forsæt i strafferetlig Forstand, oftere kom til Overvejelse med negativt Udfald, medens Anklagen uden videre forudsatte dette. Det kan ikke nægtes, at Modsætningen mellem Anklage og Domsresultatet giver enkelte af disse Sager et vist Skær af Komik.

I den af Højesteret den 4. Nov. 1886 paadømte Sag⁵⁶ frifandtes Redaktøren af »Dagsavisen« Will. Secher for Strafansvar for en anonym Artikel af 13. Febr. 1886 »Hr. Rumps Betænkninger«, der under Kriminal- og Politiretssagen var oplyst at være skrevet af Overretssagfører Cantor, uden at dette – i Henhold til almindelig Praksis⁵⁷ – kunde flytte Ansvar over paa denne. Secher var ved Underinstansens Dom af 29. Maj 1886 straffet med simpelt Fængsel i 1 Maaned i Henhold til Straffelovstillægets § 4. Sagforholdet var dette, at Cantor uden at kende Landstingsudvalgets Betænkning om Gendarmeriloven paa Grundlag af et Referat af denne i »Berlingske Tidende« for 11. Febr. 1886, havde skrevet sin Artikel, hvori han, misforstaaende Referatets Henvisning til Gendarmeriet i Slesvig⁵⁸ som vedrørende det *tyske* Gendarmeri efter 1864 (i Stedet for det danske i Halvtredserne), harcellerede bravt over Udvalgets Henvisning til Gendarmeriet i Slesvig som havende virket fuldt tilfredsstillende! Dette havde Underinstansen dømt Secher for »som den, der som objektivt sandt har fremsat opdigtede, forvanskede eller udpyntede Kendsgerninger og der-

55. Lovens Udtryk »opdigtede Kendsgerninger« var uden sproglig Smaalighed som foran nævnt uden videre overført fra tysk Straffelovs § 131: »erdichtete . . . That-sachen«, jfr. foran S. 147 f.

56. H.R.Tid. 1886-87, S. 498 jfr. U.f.R. 1887 S. 172.

57. Jfr. Goos: Strfr. spec. D. III S. 106 f., 110 f.

58. S. herom nærmere foran S. 149 Note 21.

ved udspreidt Foragt for Regeringens Handlinger«. I Højesterets Dom udtaltes det derimod, at selv om Artiklen uanset den paaberaabte Undskyldning (Misforstaaelsen) tilregnedes Secher som Fremsættelse af en forvansket Kendsgerning, »mangler der dog Føje til at antage, at han har fremsat den i den Hensigt, derved at gøre en af Statens Indretninger forhadet eller foragtet«. Vel var der nemlig til Fremstillingen føjet en paa haanlig Maade udtalt Fordømmelse af Udvalgets Forslag, men en saadan Misbilligelse – der tillige ramte det enslydende Regeringsforslag – kunde ikke henføres under Straffelovstillæggets § 4 og Artiklen gav »ikke tilstrækkelig Grund til at antage, at Hensigten med den urigtige Fremstilling af Udvalgsbetænkningen har været, derved at lægge det ved den foreløbige Lov allerede oprettede Gendarmerikorps for Had«.

Unægtelig et mildt Syn paa den af ironisk-maliciøst Vid sprudlende Cantorske Artikel, der i al Fald ikke tør antages at have haft rosende Hensigter overfor Gendarmerikorpset som Regeringsforanstaltning.⁵⁹

En anden kurios Frifindelsessag vedrørende Gendarmeriet forelaa i den ved Viborg Overrets Dom af 17. Maj 1886 paadømte Sag,⁶⁰ hvori Arbejdsmand Mads P. Mikkelsen var sat under Tiltale for Overtrædelse af § 4, jfr. § 3, i foreløbig Lov af 2. Nov. 1885. Arbejdsmand Mikkelsen var ved et Tilfælde af en Dame blevet lukket inde i et Brændeskur. Han udbredte sig til Slægtninge om, at det var en Gendarm, der havde gjort det, og dette fandt Vej til Horsens Folkeblad for 29. Dec. 1885. Det nys ved Lov af 27. Okt. s. A. oprettede Gendarmerikorps var jo ikke videre velset i den brede Befolkning. Dommen siger nu, at ved at meddele Slægtningene den urigtige Beretning »kan Tiltalte nu ikke anses at have gjort sig skyldig i offentlig Fremsættelse eller Udbredelse af Beretningen, ligesom der iøvrigt ej heller er tilstrækkelig Føje til at forudsætte, at han ved Beretningen har tilsigtet at gøre Statens Indretninger eller særlig Gendarmeriet forhadet eller foragtet«. Da heller ikke Ansvar for Offentliggørelsen i Bladet kunde være hans – dette maatte afgøres efter Lov 3. Jan. 1851 § 3 – maatte han saavel ved Under- som Overret frifindes.

59. Højesteret fulgte her i sin Votering vistnok i det væsentlige Nyholm, der betonedes at den skete Misforstaaelse ikke kunde opfattes som en »forvansket Kendsgerning«. Kun Finsen vilde stadfæste: Gendarmeriinstitutionen var »fremstillet i et falsk Lys«. Justitiarius Buch holdt paa, at der maaske nok var forvanskede Kendsgerninger, men derimod ikke Foragt og Had mod Regeringen. Dette Standpunkt blev som det ses bestemmende for Dommens Udtryk. (H.R. Vot. prot. Litr. A. 1886, S. 349).

60. U.f.R. 1886, S. 1160. S. ogsaa Vib. O.R.Dom i U.f.R. 1886 S. 1154 (Det off. mod Sophus Clausen, en Gendarmerichef sammenlignet med en »Skarpretter«.).

En anden Frifindelse fandt Sted senere samme Aar ved Vib. ORD. af 13. Dec. 1886⁶¹ i en Sag, hvor den socialdemokratiske Folketingsmand Hørdum var tiltalt for Overtrædelse af §§ 3 og 4 i Straffelovstillæget for Udtalelser paa et politisk Møde i Aarhus d. 20. Juni 1886. Hørdum havde bl. a. udtalt, at Modstanderne »æreskænder« Arbejderne og kalder dem Bærme og Rak, at der regeredes mod og ikke med Lovene, at der var Straf for enhver frimodig politisk Udtalelse, at Grundloven var gaaet itu under Højres voldsomme Haand o. a. lign. Det fremhævedes dog i Dommen, at Mødet i det hele havde haft en rolig Karakter, at Tiltaltes Tale havde været rolig og behersket og intet ophidsende Præg havde haft. Og herefter fandtes det ikke godtgjort, at Hørdum havde ophidset til Voldsgerninger »eller brugt saadanne hadefulde Udtalelser om det saakaldte »Højre«, som kunde henføres under den foreløbige Lovs § 3«. Og det samme blev Resultatet med Hensyn til Strafansvar efter Lovens § 4: »Thi vel maa den af ham givne Fremstilling af den nuværende politiske Situation anses egnet til hos hans Tilhørere at stille den Maade, hvorpaa Landet for Tiden regeres, og særlig de af Regeringen udstedte foreløbige Love i et hadefuldt Lys, men der mangler efter Omstændighederne Føje til at forkaste hans Anbringende om, at han har fremstillet Situationen saaledes som den efter hans Overbevisning virkelig var.« Retten veg altsaa tilbage for at statuere, at der her havde foreligget »opdigtede eller forvanskede Kendsgerninger«. I al Fald de subjektive Betingelser herfor manglede.

Naturligt kan her ogsaa nævnes HRDom af 5. Jan. 1888,⁶² der helt frifandt Bestyrelsen for »socialdemokratisk Forbund« (P. Knudsen, E. Wiinblad m. fl., ialt 12) for Ansvar efter Lovens § 3 i Anledning af Udgivelsen af »Sangbog for socialdemokratiske Arbejdere«, »udgivet af Socialdemokratisk Forbund«. Der var rejst Tiltale, fordi der blandt Bogens 221 for Størstedelen ældre, tidligere trykte Sange fandtes 16, som »ved Skildringer af Arbejderbefolkningen som mishandlet og forpint af de bedrestillede og ved hadefulde Udfald og Trusler om Hævn mod disse, der fremstilles som udøvende et tyrannisk Herredømme over de ubemidlede, umiskendelig have til Øjemed at ophidse Arbejderbefolkningen til Had og Forbitrelse mod de andre Samfundsklasser.« Dette drejede sig f. Eks. om »Socialisternes Marsch«, »Proletarernes Vise«, »I Fjendevold«, »Sang til den røde Fane«, »Den fjerde Stand«, o. s. v. Krim. og Pol. Dom af 21. Juni 1887 havde dømt efter § 3, men dog kun det Medlem af Bestyrelsen,

61. U.f.R. 1887 S. 421.

62. HRTid. 1887-88 S. 732.

der havde staaet for Udgivelsen, og som havde handlet paa egen Haand (A. C. Meyer). Højesteret udtalte derimod: »Vel findes nu de i Dommen nævnte 16 Sange for en stor Del at indeholde heftige og ubeføjede Udfald mod de heldigere stillede Samfundsklasser, men Optagelsen af disse Sange, der alle tidligere har været trykte, tildels i ældre Sangbøger, i den paagældende, af ialt 221 Nummere af forskelligt Indhold bestaaende Sangbog kan dog ikke anses at tilsigte eller at indeholde en saadan for den offentlige Ro og Orden faretruende Ophidselse til Had og Forbitrelse eller til Voldshandlinger, som § 3 i den foreløbige Lov af 2. Novbr. 1885 angaar eller iøvrigt at falde ind under denne Lovs Straffebestemmelser.«

Endelig er m. Hens. t. Frifindelse de to Højesteretsdomme over Folketingsmand J. K. Lauridsen (»Je Kaa«) af Interesse.⁶³ Kun den ene af disse førte til fuld Frifindelse. J. K. Laur. havde paa et Møde i Vordingborg d. 21. Decbr. 1885 holdt et politisk Foredrag, hvori han b. a. fremkom med en Sammenligning mellem Ministeriet Estrups Forhold til det danske Folks Grundlov, og den franske Regerings Ophævelse af det nantiske Edikt 1685, og ytrede, at den provisoriske Finanslovgivning (bl. a. »tage paa forventet Tillægsbevilling, hvad Folketinget havde nægtet«) var at ligne ved, at en Mand efter gentagne Gange at være nægtet Laan af Vordingborg Sparekasse »en skøn Dag, naar Bestyrelsen sov, selv tog det Dobbelte af, hvad han havde begært som Laan«. Ligeledes, at hvis Estrup sejrede, var Befolkningens Andel i det offentlige Liv død for bestandigt, hvad der vilde betyde en aandelig Død (»den Dag, da Folketinget gaar ud af Spillet, da er I døde alle som een«). Endelig, at Estrups Grundlovsforslag⁶⁴ vilde føre os videre nedad paa »den Skændselsbane for Politik og borgerlig Udvikling her i Landet, hvis første Trin Grundloven af 1866, sammenlignet med vor Politiks nobleste Udslag: 5te Juni Grundloven, betegner.«

Af disse Udtalelser var allerede i Overretsdommen det tredje og fjerde Punkt kendt straffri,⁶⁵ hvorimod han for de to første Udtalelser blev dømt af Overretten efter Lovens § 4, »idet han ved den af ham dragne Parallel mellem den franske Regerings Fremfærd mod Huguenotterne og den danske Regerings mod borgerlig Frihed og Grundloven«, ligesom ogsaa

63. Domme af 5. og 6. Marts 1888 s. HRTid. 1888-89, S. 1 og 5.

64. Forelagt i Folketinget et Par Dage i Forvejen, s. nærmere under Afsn. VII, S. 307.

65. »Derimod findes det ikke, at han iøvrigt har paadraget sig Strafskyld, navnlig ikke efter bemeldte Lovs § 3, idet det ikke et bevist, at han har ophidset Klasser eller Dele af Befolkningen til Had og Forbitrelse eller til Voldsgerninger mod andre Klasser eller Dele af dem.«

ved Ytringerne om Finansadministrationen »har givet en forvansket Fremstilling af Regeringens Handlinger i det Øjemed derved at gøre dens Foranstaltninger forhadte«. Højesteret frifandt helt for de for Overretten strafbare Ytringer, der »vel indeholder en urigtig Karakteristik af Regeringsforanstaltninger, men ikke opdigtede eller forvanskede Kendsgerninger, saa lidt som der deri findes Ophidselser mod Dele af Befolkningen«. ⁶⁶

I den under 6. Marts 1888 paadømte Sag, hvor HRet stadfæstede Overretsdommen in terminis, havde J. K. Lauridsen paa et Møde i Skuldelev Kro d. 24. Jan. 1886 paa forskellig Maade udtalt sig stærkt nedsættende om det siddende Ministerium, i Dommen refereret bl. a. derhen, at Ministeriet ikke grundlovmæssigt forelagde Finanslov og Tillægsbevillingslov, men »forelagde, vedtog, benyttede og ophævede Love uden Hensyn til Grundloven«, at Berg uanset Grl. § 57 »dog var fængslet eller sat i Hullet paa Sult, hvorved han sigtede til, at Folketingsmand Berg havde paabegyndt Afsoning af en ham ved Højesteret ikendt Fængselsstraf«. Dernæst, at Estrup havde skaffet os af med vor Ret til Slesvig⁶⁷ og endelig bl. a. at Ministeriet vilde slaa de lavere Samfundsklasser ned. Medens L. frifandtes for Overtrædelse af § 3, dømtes han dog efter § 4: »Tiltalte har erkendt, at han ved sine ovenanførte Udtalelser har tilsigtet at gøre Regeringens Foranstaltninger forhadte eller foragtelige, og mod hans Benægtelse findes han efter Indholdet af bemeldte Udtalelser at have søgt dette Maal naaet bl. a. ved at forvanske Kendsgerninger, saa at han har paadraget sig Strafansvar efter den nævnte foreløbige Lovs § 4.« –

Domfældelsessagerne er om ikke talrige, saa dog heller ikke helt faatallige, og der skal her kun peges paa enkelte, for – som Modsætning til Frifindelsesdommene – at vise, *hvad* der positivt idømtes Straf for,

66. Som et Kuriosum kan nævnes, at den meget nidkære Regering i samme Sag havde paalagt Højesteret a prima instantia at paakende visse andre Ytringer fra J. K. Lauridsens Foredrag, som først efter Overretsdommen var blevet oplyst. Dette afgjorde HRet paa Grundlag af Forældelsesreglen i Strfl. § 66, idet den egentlige Paatale maatte anses først at være sket efter 2 Aars Fristens Udløb, og den eventuelle Straf i al Fald ikke vilde have oversteget simpelt Fængsel. – Af Frifindelsesdommen UfR. 1887 S. 340 (H. V. Slengerik »de riges Fattigunderstøttelse«) ses det, at Domstolene var betydelig varsommere end Anklagemyndigheden med at lade politisk Polemik rammes af Strflovstillagets §§ 3 og 4 (»da denne mod et politisk Parti rettede Udtalelse, skønt den tildels er fremsat i mindre tilbørlige Udtryk og derhos indeholder aabenbare Urigtigheder . . . ikke findes at falde ind under nogen af de i den cit. foreløb. Lov indeh. Bestemmelser« –).

67. Formentlig en Hentydning til den tysk-østrigske Traktat af 1878 om § 5 i Pragfreden af 1866.

o: hvad der ansaas for at falde ind under Lovens Udtryk, objektivt og subjektivt.

Som oplagt maatte man vel betragte Sagen mod den forannævnte Pianofortearbejder V. Holst, der ved alle tre Instanser, sidst ved HRDom af 21. Okt. 1886 efter § 3 og § 4 idømtes simpelt Fængsel i 3 Mdr. Han havde paa Møder i Aalborg og Omegn d. 5.-8. Novbr. 1885, altsaa umiddelbart efter Lovens Udstedelse,⁶⁸ talt om »det reaktionære, slyngelagtige Højreparti«, hvori der ikke længere stod respektable Folk, men »kun politiske Slyngler«, og om »det Trælleaag, som Godsejerstanden vil paalægge os«. Han havde nævnt den foreløbige Finanslov af 1. April 1885 som »den gemeneste af Ministeriets gemene Streger eller Handlinger« og talt om, at ingen dansk vilde kalde sig Højremand og derhos sigtet Justitsministeren for Korruption ved Beskikkelsen af Kommissionsdomstole. Holst havde vel under Sagen benægtet at have tilsigtet at ophidse Klasser eller Dele af Befolkningen til Had og Forbitrelse mod andre Klasser eller at gøre Regeringens Foranstaltninger forhadte, men Domstolene fastslog, at han maatte have kunnet indse, at de paagældende Udtalelser egnede sig til at fremkalde Had og Forbitrelse mellem hans Meningsfæller og Modstanderne, og at han ved sin forvanskede Fremstilling havde tilsigtet at gøre Landets Retspleje og Justitsministerens i Overensstemmelse hermed tagne Bestemmelse om disse Sagers Behandling af Kommissioner forhadt og foragtelig. Og denne Karakter af hans Fremstilling maatte have været ham bevidst.⁶⁹

Tiltalt i Henhold ikke blot til §§ 3 og 4, men ogsaa i Henhold til § 1, 2. Stk. (»fremstille Forbrydelsers Begaaelse som fortjenstfuldt eller bifaldsværdigt«) blev Murer And. P. Jensen, Aarhus som »ansvarhavende« for Bladet »Demokraten« Aarhus, der blev »udgivet af »Det danske Arbejderparti«. Jensen var ren Straamand, Marott var den egentlige Redaktør. Det drejede sig om 3 Artikler 7., 1. og 28. Juli 1886: »Hørdum og Straffeprovisoriet«, »Da de slog Kongen ihjel« og »Den røde Fane«. Den første Artikel, hvori den foreløbige Lov 2. Novbr. 1885 bl. a. kaldtes »en Thors Hammer i Justitsministerens Haand, der slaar ned hver den, paa

68. Lov af 2. Nov. 1885 § 9: »Denne Lov træder i Kraft to Dage, efter at den har været bekendtgjort i Lovtidenden.« Loven var i Lovtidendes Nr. 50 udgivet 2. Nov. 1885 og traadte saaledes i Kraft den 4. November. Holst havde under Sagen erkendt, at han havde faaet Underretning om, at Straffelovstillæget var kommet. Jfr. U.f.R. 1887, S. 148 jfr. foran S. 186.

69. Saa klart end HR. her i Resultatet tiltraadte Underinstansens Dom, viser Voteringen dog en interessant Drøftelse af den nærmere Forstaaelse af Lovbestemmelserne. Voteringsprot. Litr. A. 1886 (Sag Nr. 155) S. 305 og nedenf. S. 207.

hvem han sigter«, ansaas af Domstolene at »indeholde en Forvanskning af Kendsgjerninger, der egner sig til at gøre Regeringens Foranstaltninger og navnlig Emanationen af denne Lov forhadte«, hvad ogsaa maatte have været Hensigten. Den tredje Artikel ansaas at indeholde en »Ophidselse af Bladets Læsere mod Kapitalisternes Klasse«. Anvendelsen af §§ 3 og 4 var dermed klar. Interessantest var imidlertid Spørgsmaalet om Anvendelsen af § 1, Stk. 2, for Artikel 2, hvori Bladet om Drabet paa Knud den Hellige i 1086 havde anvendt Udtryk som at »Folket havde givet Fyren sin fortjente Løn« og »gjort noget meget fornuftigt ved at skaffe sig den hellige Blodsuger fra Halsen«, ligesom der om Præsteskabet, »den hellige Knuds hellige Slæng«, var sagt, at »de er sjældent raadvilde, naar det gælder at redde det jordiske Gods«. Herom hedder det i Dommen: »Derimod skønnes den i Artiklen om Knud den Hellige indeholdte Lovprisning af Oprøret imod og Drabet af denne Konge ikke at kunne falde ind under Bestemmelsen i § 1, 2. Stk. i den foreløbige Lov af 2. Novbr. 1885, idet denne Lovbestemmelse ikke kan antages at være anvendelig paa en rosende Omtale af saadanne, for Aarhundreder tilbage foregaaede verdenshistoriske Begivenheder, som det efter Forholdets Natur maa være tilladt offentligt at omtale og bedømme med en vis Frihed, og Artiklens Indhold iøvrigt giver ikke tilstrækkelig Føje til at statuere, at den gaar ud paa i Almindelighed at lovprise Oprør og Mord, særlig Kongemord, som noget, der under visse Eventualiteter maatte betragtes som fortjenstligt og bifaldsværdigt ogsaa i Nutiden.« Ved Højesterets Votering var alle enige om Straf efter §§ 3 og 4, dog at Nyholm kun ønskede at straffe efter § 3. Justitiarius Buch bemærker om Tiltalen efter § 1: »Jeg tør ikke anvende § 1, 2det Led paa Artiklen i Nr. 157; Kongemord er dog heldigvis endnu ikke kommet paa Dagsordenen.«⁷⁰ Dommen blev 2 Mdrs. simpelt Fængsel efter §§ 3 og 4.

Dømt efter § 1 blev derimod Redaktør Mads Matthiesen Schmidt, Rønne, for Artiklen »Noes og Nielsen« i Bornholms Tidende for 11. Aug. 1886,⁷¹ hvori bl. a. var sagt, at Noes og Nielsen i Holstebrosagen havde fortjent det danske Demokratis Deltagelse og Tak for deres Kamp for »Talerstolens Frihed«. For dette Forhold var Schmidt som ansvarshavende Redaktør dømt efter Lovens § 1 til Fængsel paa sædvanlig Fængeskost i 1 Maaned, medens HRDommen udtrykkelig dømte efter § 1, 2. Stk. og mildnede Straffen til simpelt Fængsel i samme Tid. Under Voteringen

70. Voteringsprot. 1886 Lit. A. S. 433 s. iøvrigt U.f.R. 1887 S. 221.

71. U.f.R. 1887 S. 172 HRD. 2. Novbr. 1886, jfr. iøvrigt 1886 S. 492 (HRT. 1885-86 S. 639-51) og foran S. 181.

havde Nyholm, der principalt stadig vilde anse Loven for bortfalden⁷² og frifinde paa dette Grundlag, subsidiært gjort opmærksom paa, at der jo kun var Tale om Anvendelse af §'ens 2. Stk. og han fortsatte: »Dette Membrums Affattelse er højst uheldig. Ordene: »fremstille Forbrydelsers Begaaelse som fortjenstlig eller bifaldsværdig« maa nødvendigt forstaaes indskrænkende som kun angaaende en Lovprisning af Forbrydelsen *som saadan* – altsaa som kun rammende en Ros over det i Handlingen, som baade formelt og reelt gør den til en Forbrydelse. I modsat Fald vilde Bestemmelsen jo stille sig hindrende i Vejen for enhver Kritik af Domstolens Gerning, og det kan umulig have været Regeringens Hensigt.« Men efter en saadan mere indskrænkende Forstaaelse af Lovbestemmelsen vilde Artiklen efter Nyholms Mening ikke omfattes af Loven: Forbrydelsen kunde ikke siges at være rost som saadan.⁷³ Nyholm naaede saaledes ogsaa paa sit subsidiære Standpunkt til Konklusionen: Frifindelse.

Dette Fortolkningsstandpunkt trængte dog ikke igennem. De fleste Voterende ansaa Noes og Nielsens Handling, d: Forbrydelse for i Artiklen at være rost som rigtig og bifaldsværdig, og Justitiarius Buch sammenfattede aabenbart Flertallets Standpunkt ved at bemærke: »Man kan have Deltagelse for Noes og Nielsens Skæbne, men naar man udtrykkelig yder dem Tak for deres Handling, saa anerkender man Forbrydelsen, hvad vel ogsaa kan siges at være Tilfældet, naar man betegner dem som »Hædersmænd«.« –

Af de Fortolkningsvanskeligheder, som Straffelovstillæget frembød, er ingen interessantere end Forstaaelsen af § 3, og her endda ikke saa meget Udtrykket »ophidse Klasser eller Dele af Befolkningen til Had og Forbitrelse« som Udtrykket »iøvrigt paa en den offentlige Ro og Orden faretruende Maade ophidse« o.s.v. Bestemmelsens nærmeste Kildekrævede klart et særligt Bevis for, at Ophidselsen var af den Art, at den udsatte Ro og Orden for Fare.⁷⁴ Den danske Lovbestemmelse var her uklar, og Domstolene var her ofte i Tvivl, særlig indenfor Højesteret overvejedes Spørgsmaalet.

72. »Spørgsmaalet om Gyldigheden af den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 er jo afgjort ved HRDom 15. Okt. d. A. i bekræftende Retning men da jeg ikke i Henseende til dette vigtige Principspørgsmaal kan bøje mig for Flertallets Anskuelser maa jeg som mit principale Votum i nærværende Sag fastholde, at den nævnte provisoriske Lov ikke er gældende, og at Tiltalte derfor ikke kan dømmes efter den.«

73. Nyholm gjorde i denne Forbindelse opmærksom paa, at H.R.Dommen i Holstebro sagen ikke siger noget om, hvorvidt Politimester Borup havde handlet fornuftigt og berettiget ved at kræve Ophold for sig paa Tribunen under Mødet, men kun, at hans Fjernelse med Magt var strafbar.

74. S. foran Afsn. IV S. 160 f.

Redaktør Jordan, ansvarhavende Redaktør ved »Loll.-Falsters Folketidende«, paadrog sig en Overrettsdom (Straf af 1 Mds. simpelt Fængsel) for Overtrædelse af § 3 p. Gr. af en forøvrigt fra et andet Blad optaget Artikel 5. Maj 86 »Ny Indskrænkninger i Friheden«. Nogle Præster paa Roskildeegnen havde udvirket et ministerielt Forbud imod Skolernes Benyttelse til Møder af Sognenes »Fremskridtsforeninger«. Bladet, der ansaa Præsterne for at ville fortrædige Ungdommen, gik i den Anledning løs paa Præstestanden som Helhed og talte om »Reaktionens bedste Støtter omkring i Sognene, *Folkekirkens Præster*, disse Sandhedsvidner, som har aflagt Ed paa Grundloven, som desuagtet siger Ja og Amen til de mod al sund og naturlig Menneskeforstand stridende Fortolkninger, hvorved man har lagt Folkets Rettigheder værgeløse for Magthavernes Fødder«. Overretten henførte i sin Dom af 2. Nov. 1886 dette under § 3 i Straffelovstillæget. Den Begrundelse, der brugtes, var den, at der var fremsat »en ligefrem Beskyldning imod Folkekirkens Præster for at drille og fortrædige Ungdommen samt lægge den Hindringer i Vejen for at samles til Oplivelse og Oplysning ved Sang og Tale«, ligesom der i Artiklen var indeholdt en Sigtelse mod Folkekirkens Præster for at optræde i Strid med deres Overbevisning og den Ed, de havde aflagt paa Grundloven. Herved fandtes »det omhandlede Stykke af Artiklen at maatte falde ind under Straffebestemmelsen i foreløbig Lov 2. Nov. 1885 § 3«. Det er noget tvungent med den anførte Begrundelse at henføre de nævnte eventuelle Injurier under en Lovbestemmelse, der udtrykkeligt krævede »Ophidselse«, dobbelt tvungent, saafremt de ophidsende Udtalelser efter § 3 i Følge Loven maatte antages at true den offentlige Ro og Orden. Og dog maa man næsten haabe for Overretten, at den har forstaaet Loven saaledes, at dette er Tilfældet. Thi nogen speciel Fare for Ro og Orden synes den paagældende Artikel ikke at have kunnet indeholde, og en modsat Forstaaelse af Loven maatte derfor naturligt have ført til Frifindelse.

Indenfor Højesteret, der var ganske anderledes fintmærkende i Forstaaelsen af Loven og i dens Anvendelse, kom Spørgsmaalet frem i den første Sag mod Sigvald Olsen, den, der paadømtes den 15. Oktober 1886.⁷⁵ Førstvoterende Assessor Koch, der ansaa den foreløbige Lov for gyldig,

75. S. foran S. 188 ff. U.f.R. 1887 S. 142 HRTid. 1886-87 S. 416 og ndf. S. 339, ff. Sigvald Olsen fik i Efteraaret 1886 3 Straffedomme ved Højesteret, nemlig den nævnte HRD. 15. Okt. 1886: 3 + 5 Dages V. og Br. (Strftill. § 3) og desuden HRD. 28. Okt. 1886: 5 × 5 Dages V. og Br. (§§ 1 og 4), jfr. HRTid. 1886-87 S. 476, U.f.R. 1887 S. 159, og HRD. 17. Dec. 1886: 2 × 5 Dages V. og Br. (§§ 1, 3 og 4) jfr. HRTid. 1886-87 S. 649.

vilde frifinde Sigvald Olsen med følgende Begrundelse: Hvad der gjaldt om den foreløbige Lov i det hele: at den var højst vanskelig at forstaa og havde Ord saa »vide og ample«, at de passede omtrent paa enhver Injurie, det gjaldt navnlig ogsaa dens § 3. Lovens Kilde, den tyske Straffelov, var meget konciserende. Angaaende § 3 maatte Forudsætningen for det strafbare formentlig være, at vedkommende Handling var farlig for den offentlige Ro og Orden. I den Henseende forlangte Koch dog ikke andet, end at Handlingen, Udtalelsen, udover at være nedsættende for Andre, tillige maatte være ophidsende, opfordrende til at foretage Handlinger, som kunde blive til Fare for Ro og Orden. Men dette kunde ikke siges om Sigvald Olsens Artikler, der nok var meget dadelværdige og tendentiøse, men ikke videre; maaske kunde de siges at staa paa Grænsen, »men egentlig faretruende for den offentlige Ro og Orden ser jeg dog ikke, at de er«.

Kochs Forstaaelse af § 3 blev ikke bifaldet af Nyholm, der – efter at have plæderet for, at Loven maatte anses bortfaldet – bl. a. udtalte: »Jeg tror ikke, at § 3 i den prov. Lov af 2. Nov. 1885 kan forstaas, som Koch gør det, efter Kommateringen, der peger hen paa, at der er præsumptio juris for, at de der omhandlede Udtalelser altid er faretruende for den offentlige Ro og Orden.«

Denne Opfattelse af Udtrykkene i § 3 tiltraadtes mere eller mindre klart af det store Flertal af Dommerne. Foruden Müller sluttede kun Klein – der principielt gjorde Lovens Bortfald gældende – sig til Kochs Opfattelse. »Skal han dog dømmes efter den prov. Straffelovs § 3, maa jeg dog i det væsentlige slutte mig til Førstvoterendes Bemærkninger i saa Henseende, idet jeg mener, at Betingelsen for dens Anvendelse er, at det Injurierende i sig tillige skal rumme en Fare for den off. Ro og Orden.«

Klart kom denne Diskussion ogsaa frem nogle Dage senere i Voteringen d. 21. Okt. 1886 i Pianofortearbejder Holst's Sag efter Straffelovstil lægets §§ 3 og 4, hvor H.Ret klart tiltraadte den indankede Dom.⁷⁶ Førstvoterende Koch udtalte her: »Den indankede Dom har forstaaet § 3 i den foreløbige Straffelov saaledes, at enhver Udtalelse i Skrift eller Tale, som er egnet til at fremkalde Had eller Forbitrelse, er præsumeret i og for sig at være farlig for den off. Ro og Orden. Jeg tror nu nok, at denne Forstaaelse maa siges at staa i Modstrid med Motiverne, men selv om man herefter til §'ens Anvendelse vilde kræve Paaviseligheden af en særlig Fare for den off. Fred og Ro, saa falder dog de af Tiltalte brugte Udtalelser absolut under §'en, da de er ophidsende mod andre Samfundsklasser og som fremkomne paa off. Møder farlige for den off. Ro og Orden«. Koch

76. S. foran S. 203 U.f.R. 1887 S. 148.

krævede altsaa i Henhold til Loven særligt Bevis for Fare for Ro og Orden, »den offentlige Fred og Ro«, men ansaa dette Bevis for tilvejebragt allerede derved, at Udtalelserne – der klart var »ophidsende« – var fremkomne paa offentlige Møder. Assessor Müller havde en modsat Opfattelse af Loven: »Jeg forstaar § 3 i den foreløbige Lov som belæggende med Straf enhver Ytring i Skrift eller Tale, som ophidser, idet slig Adfærd altid anses faretruende for den offentlige Ro og Orden. Ordet »iøvrigt« staar i Modsætning til »Tale og Skrift«, betegnende navnlig hemmelig Virksomhed«. Endelig udtalte Assessor Smith, at § 3 kun udkrævede, »at Ytringerne gaar ud paa et vække et oprørsk Sind – altsaa som Forberedelse til Oprør«. –

Et lille Fortolkningsproblem af almindelig Art var ogsaa fremme i de righoldige Overvejelser i den Sigvald Olsenske Sag, der førte til Dommen af 15. Okt. 1886. Det var det Spørgsmaal, om Principet i alm. Straffelovs § 306⁷⁷ om formildende Straffeloves tilbagevirkende Kraft, saafremt Straffelovstillæget af 2. Nov. 1885 maatte anses bortfaldet pr. 8. Febr. 1886 ved Rigsdagens Hjemsendelse, maatte have Straffrihed til Følge for de paagældende Handlinger, der jo var begaaet omkring Nytaar 1886. Da Resultatet, som vi foran har set, jo blev det, at Loven *ikke* betragtedes som bortfalden pr. 8. Febr. 1886, fik disse Overvejelser ingen Betydning for det endelige Udfald af Sagen, men de kan ikke desto mindre belyse det forskellige Syn paa Betydningen af den foreløbige Lovgivning som ekstraordinær Lovgivning. Nyholm rejste Problemet: Loven ansaa han, som vi har set, for bortfaldet allerede 21. Dec. 1885 og den tiltalte maatte da frifindes uden videre. Kunde dette ikke bifaldes, var Loven i alt Fald bortfaldet pr. 8. Febr. 1886. Der kunde her nok være Tale om Strafskyld, eftersom Loven endnu gjaldt, da Handlingen foretoges. »Men naar en Straffelov bortfalder eller ophører helt eller delvis, maa Virkningen heraf jo efter Reglen i den almindelige borgerlige Straffelovs § 306 have tilbagevirkende Kraft overfor ældre, endnu ikke endelig paakendte Sager, og i Henhold hertil maatte da ogsaa Tiltalte in casu blive fri for Strafansvar«. Spørgsmaalet delte paa en ejendommelig Maade Højesterets Medlemmer og fik for enkelte en mere principiel Betydning. Saaledes udtalte Müller – der ansaa Forkastelsen d. 21. Decbr. 1885 for uden Betydning – at der overhovedet ikke var nogen Anledning til at drøfte Spørgsmaalet om

77. § 306 fastsatte at Lovens Strafferammer skulde anvendes i Sager om Forbrydelser begaaede før, men først paakendt efter Lovens Ikrafttræden (c: 1. Juli 1866), *for-saavidt* Straffen derefter vilde blive *mildere* end efter den ældre Lovgivning. Jfr. til Dels Borgerl. Strfl. 1930 § 3.

Lovens Bortfald eller ikke d. 8. Febr. 1886, da Handlingen jo var begaaet før denne Dato, og Reglen om mildere Straffeloves tilbagevirkende Kraft maatte forudsætte, *at* det var tilkendegivet, at det omspurgte Forhold ikke længere betragtedes som strafbart, og *at* det ikke blot skyldtes Omstændigheder, der i Forhold til Handlingen maatte anses som »tilfældige«, at Loven var bortfaldet. Lignende Betragtninger fremkom fra andre om, at Reglen om formildende Straffeloves tilbagevirkende Kraft »ikke passer her«, her, hvor der, som Finsen – der iøvrigt ansaa Loven for stadig gyldig – udtalte, »ikke er Tale om, at Lovgiverne ser mildere paa Forseelsen end tidligere, men den provisoriske Straffelovs Bortfalden udelukkende skyldes formelle Grunde«. Hele denne Tankegang byggede aabenbart paa, at den foreløbige Straffelovgivning ikke blot var en jævnbyrdig Bestanddel af Strafferetten, men endog maatte kræve en Ophørsmaade af »positiv« Art – vel Regeringens Tilbagekaldelse af Loven ved ny foreløbig Lov eller positiv Tilkendegivelse af Rigsdagen paa formel rigtig Maade – for at de sædvanlige Grundsætninger i vor Straffelovgivning kunde komme til Anvendelse. De hinanden modsatte Opfattelser kom skarpt frem paa den ene Side i Kleins Udtalelse om, at man »efter almindelig godkendte kriminalistiske Principer ikke kan dømme ham efter en Straffelov, som paa Paakendelsestidspunktet ikke længere er gældende« og Lillienkskjolds, at det vilde »utvivlsomt stride mod Retfærdighed at idømme Tiltalte Straf efter en provisorisk Straffelov, som paa Paakendelsestiden var bortfalden, medens det paagældende Forhold efter den tidligere gældende Lovgivning var straffrit« – og paa den anden Side i Justitiarius Buchs ejendommelige Udtalelse, at »selv om den provisoriske Straffelov var bortfalden den 8. Febr. d. A., maatte dog Tiltalte dømmes efter den, da her ej bør være Tale om nogen Tilbagevirkning af dens Bortfalden; thi fordi man i Februar d. A. ikke længere finder den nødvendig, kan den godt have været anset for nødvendig den 31. Dec. 1885«.

Den sidste Udtalelse synes unægtelig at ville virke undergravende for hele det i Straffelov 1866 § 306 nedlagte Princip.

2. Presseloven af 13. August 1886.

Saa vel Straffelovstillæget af 2. Nov. 1885 som Presseloven af 13. Aug. 1886 er af Omfang Smaalove. Men medens Straffeloven i al sin Korthed var en Lov af et ret omfattende materielt Indhold, som man i og for sig ikke uden Forbavelse ser kastet ud i en Befolkning uden offentlig Forberedelse, var »Presseprovisoriet« nærmest kun en teknisk Lov, en Lov,

som paa et snævert begrænset Omraade – Ansvarssystemet efter Presse-loven af 3. Januar 1851 § 3 – søgte at afskære formentlige Udvækster – Straamandsvæsenet – som var vokset frem paa Grundlag af det nævnte Ansvarssystems relative Indviklethed og Irrationalitet. Skønt ogsaa Presseloven ud fra dette snævre Udgangspunkt fik megen praktisk Be-tydning, maa der dog herefter knytte sig størst saglig Interesse til Straffe-provisoriet. Med Hensyn til Lovenes Gyldighed i Tiden er der som foran-nævnt⁷⁸ den Forskel, at Straffeloven ophæves igen allerede efter godt 2½ Aars Forløb, nemlig ved foreløbig Lov af 19. Juni 1888, medens Presse-loven fra Emanationen i 1886 og fremefter hvert Aar »holdes i Live« ved paany at blive forelagt i Landstinget. Dette fortsættes lige indtil Loven som et Led i »Forligets« Vilkaar, i April 1894 fra Landstinget oversendes til Folketinget og her straks forkastes ved at nægtes Overgang til 2. Be-handling.⁷⁹

Det første Forhold, hvorpaa der i Provisorietiden rejstes Spørgsmaal om en vis Anvendelse af Presseloven af 13. August 1886 var en Artikel i »Aarhus Amtstidende« for 2. April 1885, betitlet »Provisoriet«. Det dag-gamle Provisorium af 1. April 1885 kaldtes her et »Vrægebillede af en Lov, en Krænkelser af hver eneste Vælgers Ret«, og der brugtes følgende Udtryk: »Da Hr. Estrup første Gang brugte falske Nøgler til at dirke Statskassen op med, da var det, at hans Organ sagde disse Ord: »Magten skal sættes i Rettens Sted, indtil Magten faar skabt ny Ret«. – Historien viser, at et Folk kan ophidses saaledes, at det griber til Fortvivlelsens Selvhjælp«. Under Injuriesagen blev det oplyst, at Redaktøren efter Ren-trykningen af Nummeret havde søgt Udtrykket »falske Nøgler« rettet til »en gal Nøgle« og erklæret det første Udtryk for »en Sætterfejls«. ⁸⁰ Hertil (Straffelovens § 60) blev imidlertid intet Hensyn taget, og Redaktøren, Bjørnbak, dømtes ved Underinstanserne henholdsvis efter § 216, jfr. § 215 og § 217, og efter § 216, jfr. § 215. Der var her Tale om almindeligt privat Injuriesøgsmaal fra Estrup mod Bjørnbak, jfr. at Gerningen laa forud for Loven af 2. Nov. 1885, og forsaavidt interesserer Sagen ikke i nærvæ-rende Forbindelse.

For Højesteret blev det imidlertid gjort gældende, at Ansaret for Ar-tiklen ikke kunde paahvile Bjørnbak. Forsvarets (Octav. Hansen) Tanke-gang var den, at Bjørnbak, der ikke selv havde forfattet Artiklen, paa den Tid paa Grund af Fraværelse (Bjørnbak var Folketingsmand, og indtil

78. S. foran S. 170 og S. 163.

79. S. nærmere foran S. 170 og nedenfor Afsn. VII.

80. S. U.f.R. 1888, S. 402.

ca. 1. April i København) ikke var virkelig Leder af Bladets Redaktion og derfor ikke kunde have det Ansvar som »normalt« efter Lov 3. Jan. 1851 maatte have paahvilet ham, idet den foreløbige Lov 13. Aug. 1886 jo i Mellemtiden var udstedt og havde lagt Ansaret paa den faktiske Ledelse af Bladet og som »formildende« Straffelov maatte have tilbagevirkende Kraft paa Forhold begaaet før dens Ikrafttræden. Dette unægtelig noget søgte Forsvar trængte dog ingenlunde igennem i Højesteret, der foruden at bestride dets Anbringende vedrørende det faktiske, ogsaa kom med en principiel Udtalelse. Det hedder nemlig i Dommen: »Foruden at der imidlertid efter de H.Ret forelagte Oplysninger mangler Føje til ikke at anse Tiltalte, der paa det paagældende Nummer af Bladet angives som Redaktør, som den virkelige Leder af Bladets Redaktion, vil der ikke kunne gives ham Medhold i, at foranførte Bestemmelse i den foreløbige Lov af 13. Aug. 1886 i nærværende Tilfælde kan komme til Anvendelse, da Grundsætningerne om formildende Straffeloves tilbagevirkende Kraft er uanvendelige med Hensyn til den nævnte Lovbestemmelse, der kun gaar ud paa at forandre de særlige Regler om, hvem Ansaret for Presseforseelser paahviler«. ⁸¹

I de overmaade talrige Pressesager i disse Aar op til 1894 ser man iøvrigt kun sjældnere Loven af 13. Aug. 1886 anført. Der er næppe Tvivl om, at denne Lov i langt højere Grad end Straffelovstillæget teknisk set var paa sin Plads ⁸² og kom til at udfylde sin Opgave: den størst mulige Bekæmpelse af Straamandsvæsenet. ⁸³ Af de enkelte Tilfælde kan nævnes en Københavns Overretsdom 23. Marts 1891, en af de uhyre mange Sager, som Alberti i disse Aar anlagde til Beskyttelse af sit eget eller hans Foræningers »Privatliv« (Straffelovens § 220): ⁸⁴ A. Alberti havde som Formand for the farmers of Denmark butter-export-association anlagt Sag mod Redaktør O. Bang, Næstved Avis, for Artikler i Bladet. Bang var ved Underretten frifundet, fordi han kun var nævnt paa Bladet som den, der redigerede det, men ikke betegnet som ansvarhavende for dets Indhold, medens en ustævnt Tredjemand paa Bladet var anført som Udgiver. Overretten anerkendte ikke denne Frifindelse, men udtalte, at i Henhold

81. HRDom 12. Dec. 1887, U.f.R. 1888, S. 398, HRT. 1887-88, S. 666. Straf efter § 216 jfr. § 215 (dog kun Bøde, under H. t. Strfl. § 60).

82. Jfr. foran S. 170 om H. Hasles Udtalelser ved Behandling af den nye Presselov af 13. April 1938.

83. Der ses saaledes ikke at have foreligget Sager om Overtrædelse af Bestemmelsen i Lovens § 4: Forbudet mod Straamænd.

84. U.f.R. 1891, S. 615, s. iøvrigt U.f.R. 1891, S. 121, 156, 180, 198, 200, 830 o. fl., jfr. nærmere Goos Strfr. III S. 117 Note.

til den foreløbige Lovs § 2 »paahviler Ansvar for Indholdet af de ommeldte Artikler Indstævnte som den, der leder det vedkommende Blads Redaktion, og hans Indsigelse imod at anses for rette Sagvolder er saaledes ubeføjet«.

Ved Højesteretsdom af 3. Juni 1892 straffedes N. Lorentz Petersen med 8 Maaneders Forbedringshus for nogle Artikler i Ugeskriftet »Arbejderen« med den fælles Titel »Revolutionen«. Det var heri proklameret, at Arbejderklassen burde benytte sig af »alle Midler« for at gennemføre sin Befrielse, og der var peget paa Omvæltningen i 1660 med Ord om, at Adelen dengang kun gav efter for de borgerliges Trusler om Vold. »Saaledes optraadte de Borgerlige for 231 Aar siden. Hvorledes optræder de og deres Venner idag ligeoverfor en vilkaarlig og hensynsløs Regering? Som nogle Pjalte«. Petersen ledede Ugeskriftets Redaktion og stod paaført som Redaktør, og da Forfatteren af Artiklerne ikke var navngiven, har han »i Medfør af foreløbig Lov om Ansvar for Indholdet af Dagblade og Ugeblade m. m. af 13. August 1886 § 2 Ansvar for disse, som han forøvrigt har erkendt selv at have forfattet«. ⁸⁵

Den særlige Bestemmelse i Lovens § 5, der i Forhold til § 14 i Lov 3. Jan. 1851, som kun talte om Forbud overfor Forhandlere, udvidede Muligheden af Forbud til »enhver, i hvis Besiddelse Skriftet antræffes«, benyttedes af det offentlige til at nedlægge Forbud overfor Postvæsenet mod den videre Udbredelse her i Landet af »Den danske Pioner«, der udkom i Omaha i Nebraska, U.S.A., og hvor en Række Artikler i Sommeren 1886 »findes at være af strafbar Karakter, idet de indeholder grove Fornærmelser mod dette Lands Konge Hs. Maj. Kong Christian den Niende og ligefremme Opfordringer til Oprør mod Landets Regering«. ⁸⁶

Ogsaa de nye krasse Bestemmelser i Lovens § 6 jfr. § 7 gav Anledning til Retssager. I Følge disse Bestemmelser kunde der for »Sags- og Procesomkostninger« og Erstatningsbeløb (§ 6) og for Bøder (§ 7), idømt nogen p. Gr. af et Dagblads eller Ugeblads Indhold, søges Fyldestgørelse i Bladets Indtægter uden Hensyn til eventuelle andre Krav paa disse. Foreningen »Arbejdernes Værn« havde faaet Dom over Tredjemand for en navngiven Artikel i »Socialdemokraten«, og bl. a. faaet tilkendt Omkostninger med 60 Kr. Efter at Beløbet forgæves var søgt inddrevet hos Tredjemanden, kontinueredes Forretningen i Medfør af § 6 i den foreløbige Lov

85. U.f.R. 1892, 863 (Strfl. § 85, 2, jfr. § 46), s. iøvrigt ndf. Note 93. Jfr. tilsvarende Sag HRD. 8. Juni 1887 HRTid. 1887-88 S. 213 (Straf efter § 184) og HRD. 10. Dec. 1891, U.f.R. 1892, S. 259 (Straf efter § 156, Ernst Brandes).

86. Kbhvns Krim. og Pol. D. 21. Dec. 1886, jfr. U.f.R. 1887, S. 1214.

13. Aug. 1886 overfor Bladet, der protesterede over den hovedkuls Eksekution. I vedkommende Overretsdom⁸⁷ hedder det, at »der savnes Hjemmel til den af Citanten fremsatte Formening, at der i Medfør af bemeldte § først kan gives Udlæg i et Blads Indtægter i Henhold til den en Tredjemand for en i samme indeholdt Artikel overgaaede Dom, efter at denne Dom er blevet forkyndt for Bladet«.

Dette Spørgsmaal om §§ 6 og 7 i Lov 13. Aug. 1886 blev senere behandlet af Højesteret i den foran (S. 195 Note) nævnte bekendte Dønnergaard-Alberti-Hørupske Sag,⁸⁸ og det af Overretten i den fornævnte Dom hævdede Synspunkt maa her anses for underkendt af Højesteret.

Sagen drejede sig om en navngiven Artikel i »Politiken« for 22. Aug. 1891, hvori Dønnergaard, der mente sig forurettet af Alberti, til Gengæld beskyldte denne for som Formand for Smøreksporthforeningen at foretage urigtige Afregninger med Mejerierne. Alberti anlagde Injuriesøgsmaal for disse »gemene og løgnagtige Bagvaskelser«, og da denne Sag naaede Højesteret, intervererede Hørup paa »Politiken«s Vegne for at varetage Bladets Interesser. For Højesteret forelaa saaledes Injuriesagens Appelsag og Spørgsmaalet om, hvorvidt Hørup kunde intervenere, hvortil krævedes »retlig Interesse« heri. Fra Hørups Side var Interventionen begrundet dermed, at hvis Dønnergaard blev dømt og hvis Loven af 13. Aug. 1886 blev anset for stadig at være gyldig, vilde Alberti i Henhold til Lovens § 6, jfr. den tidligere Retsafgørelse, være berettiget til uden videre hos »Politiken« at søge (∴ tage) Fyldestgørelse for Omkostninger og Erstatning, hvilken sidste ved Overretsdommen var blevet fastsat til 5000 Kr.

Højesteret udtalte i Dommen af 19. Oktober 1892 uden i Dommen at komme ind paa selve Spørgsmaalet om den foreløbige Lovs fortsatte Gyldighed,⁸⁹ at dens §§ 6 og 7 ikke kunde anses at indeholde Hjemmel for, at Dommen i Sagen skulde kunne benyttes som Grundlag for Eksekution i Bladets Indtægter eller overhovedet i Forhold til dette være en bindende Afgørelse. Da Hørup saaledes var uden retlig Interesse i den foreliggende Sags Udfald, vilde Intervenientsagen »allerede paa Grund heraf« være at afvise. Retten henviste her til Lovgivningens almindelige Grundsætninger, særlig Danske Lov 1-4-1 om lovlig Stævning som Forudsætning for en Retsafgørelses Anvendelse mod nogen.

Voteringen i Sagen er interessant ikke blot paa Grund af Spørgsmaalet om den foreløbige Lovs fortsatte Gyldighed, der ikke vedkommer os paa

87. Landso.- s. H. og St. D. 3. Sept. 1888, U.f.R. 1888, S. 1198.

88. U.f.R. 1892, S. 1265, HRD 19. Okt. 1892, jfr. Voteringsprotokol 1892 Lit. A S. 288-93.

89. Jfr. herom ogsaa Troels Jørgensen: Bidrag S. 210-12.

dette Sted,⁹⁰ men ogsaa med Hensyn til Spørgsmaalet om Rækkevidden af Presselovens §§ 6 og 7. Førstvoterende Øllgaard mente efter Lovens Ord ikke, at Stævning krævedes mod Bladets Ejer, men at § 6 hjemlede, at der udenvidere kunde gøres Eksekution i et Blads Indtægter. Naar han alligevel konkluderede i, at Interventionen maatte afvises – hvad han selv paa Baggrund af sin Forstaaelse af § 6 kaldte et abnormt Resultat – var det ud fra den Betragtning, at Bladejeren dog maatte være bundet af Forfatterens Procedure; »jeg ser ikke, hvorledes en Tredjemand som Hørup skulde kunne optræde og forlange en mildere Dom i Dønnergaards Favør end den, Dønnergaard selv har været tilfreds med«⁹¹ – ligesom Afsigelse af to Domme i Sagen selvfølgelig var udelukket. Paa denne ejendommelige Maade naaede Øllgaard til, at Hørup var uden retlig Interesse i Udfaldet. Dette Ræsonnement vandt ikke Bifald, idet Principet om res judicata Virkningens Betydning for Interventionsadgangen her maatte slaas ind: 2. Voterende Poulsen udtalte, at Lovens Ord ikke tvang til denne Forstaaelse, der vilde være et Brud med tidligere Principer og have krævet en udtrykkelig Udtalelse herom, som ikke fandtes. »Dommen mellem Dønnergaard og Alberti kan saaledes ikke være forbindende for Interventionen, og saavel af denne Grund, som da der kræves en Indstævning til Hørup, inden Eksekution kan foretages af Alberti i »Politiken«, savner Hørup enhver Grund til at intervenere«. Som Rimestad resumerede: »Spørgsmaalet om Interventions Tilladelighed afhænger af, om Dommen mellem Alberti og Dønnergaard er res judicata for Hørup; thi det er der vel ingen der vil bestride, at den, for hvem en Dom er res judicata, maa kunne intervenere. At Dommen nu ikke er res judicata for Hørup, antager jeg som 2. Voterende«.⁹²

Ad to Veje blev der saaledes naaet til det Resultat, at Hørup paa Grund af manglende »retlig Interesse« ikke kunde intervenere. Begrundelsen blev selvsagt Flertallets.

90. S. herom foran S. 195 Note.

91. Dønnergaard var udeblevet under Sagen – idet han var rejst til Amerika! I Forhold til Dønnergaard maatte Sagen altsaa blive afgjort efter Albertis Paastand med en Stadfæstelse af Overretsdommen.

92. Voteringsprotokol 1892 Lit. A. S. 288-93. Sag Nr. 53 jfr. U.f.R. 1892, 1270 og 1891, 1147. Et mindre Spørgsmaal vedr. § 6 blev afgjort ved Hof- og StRDom 28. Aug. 1893 i U.f.R. 1893, S. 1068, hvorefter Folketingsmand K. P. Korsgaard som Ejer af »Aftenbladet« maatte finde sig i Udlæg i Henhold t. Lov 13. Aug. 1886 § 6 uanset at han ikke havde været medindstævnet under den paadømte Retssag. Bladet maatte anses tilstrækkelig repræsenteret ved dets Redaktør, der var blevet dømt i Sagen, jfr. Dommen i U.f.R. 1891, S. 798 og 1892, S. 875.

Afsluttende Bemærkninger:

Ønsker vi nu at skaffe os et kort Overblik over Domstolenes Stilling til den foreløbige Lovgivning, kan vi i Hovedsagen opnaa dette ved en retrograd Bevægelse 3: ved i Korthed at følge den foregaaende Redegørelse tilbage til dens Udgangspunkt.

Vi maa da først slaa fast, at Domstolene i al Almindelighed *anvendte* de foreløbige Love. Denne Lovgivning blev med andre Ord af Domstolene naturligvis i sin Almindelighed akcepteret som en Bestanddel af dansk Lov og Ret, som Dommerne i deres Kald havde at rette sig efter. Dette maatte selvsagt være Domstolenes Udgangspunkt, naar Hjemmel til en foreløbig Lovgivningsvirksomhed fandtes indeholdt i Grundloven 3: Spørgsmaalet om den foreløbige Lovgivnings Gyldighed overhovedet i hvert enkelt »paatrængende Tilfælde« afvistes af Domstolene som et Spørgsmaal, hvis rette Forum maatte være Rigsretten.

De mere specielle Spørgsmaal om, hvorvidt Grundlovens mere konkrete Betingelser for Anvendelse af Lovgivningsmyndigheden efter Grundlovens § 25 forelaa i de enkelte Tilfælde, toges derimod op af Domstolene og fik her en positiv Besvarelse i alle de foreliggende Tilfælde. Vi har i det foregaaende set adskillige Udtalelser herom i Underinstansernes Domme, og for Højesterets Vedkommende fremkom der ligeledes, i den berømte Dom af 15. Oktbr. 1886 om Straffelovstillæget af 2. Nov. 1885, en positiv Besvarelse af de herhenhørende Spørgsmaal, der lagdes til Grund i flere følgende Sager af lignende Art. Besvarelsen var imidlertid som vi har set, ingenlunde enstemmig, og særlig var der, som ligeledes anført, en ret udbredt Misfornøjelse (With, Klein) med, at Offentligheden, derunder Ministeriet selv (Nellemann), var tilbøjelig til at betragte Dommen af 15. Oktober 1886 som en bred Godkendelse af Ministeriet Estrups foreløbige Lovgivningspraksis i det hele. Et andet Særspørgsmaal, hvor Meningerne sikkert vilde have staaet delte indenfor Højesteret, saafremt Spørgsmaalet var kommet til Afgørelse, var det, om det var muligt, som Regeringens Praksis var (jfr. saaledes Presseloven), at holde en foreløbig Lov »i Live« Aar efter Aar ved Forelæggelse i Landstinget og Begravelse der, eller om dette var en Art Omgaaelse af den reelle Forelæggelsespligt. I Underinstanserne akcepteredes denne Praksis.⁹³

93. Ang. HR., der i al Fald ikke direkte fik Spørgsmaalet forelagt eller tog Stilling her-til, kan der peges paa HRD. 3. Juni 1892, U.f.R. 1892, S. 863, der (med Strafændring) i Henh. t. de anførte Grunde stadfæstede Krim. og Pol. D. 26. Marts 1892 der paalagde Red. Nic. Lor. Petersen Strafansvar i Henh. t. den foreløb. Presselov.

Hvad det mest intrikate Spørgsmaal angik, nemlig om den foreløbige *Finanslovgivning*, godkendtes denne i en Del Tilfælde af Underinstanserne ud fra den Betragtning, at Udelukkelsen af foreløbig *Finanslovgivning* fra det lovliges Omraade maatte kræve en særlig Hjemmel, der ikke fandtes i Grundlovens Ordlyd og ikke paa naturlig Maade kunde udledes heraf. Domstolenes Ræsonnement var altsaa dette: Grundlovens § 25 tillader under visse Omstændigheder, som det kun til Dels er vor Opgave nærmere at skønne over, at udstede »foreløbige Love«. Der er ingen Undtagelse gjort i selve Bestemmelsen, enhver »Lov« vil derfor i og for sig være omfattet af Udtrykket. Finansloven er efter den danske Grundlov en Lov c: kommer i Stand i Lovens Former og med Anvendelse af Lovens Tilblivelsesmaade. Med mindre der andre Steder i Grundloven er positivt Forbud derimod, enten direkte eller indirekte, vil altsaa Finansloven kunne udstedes som foreløbig Lov. Et saadant Forbud findes ikke. For det første ikke direkte; herom er alle enige. Men dernæst heller ikke indirekte: Naar der i Grundlovens § 49 om Finansloven staar, at forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ikke opkræves, da betyder dette kun, at der skal foreligge en Finanslov som Grundlag for Skatternes Oppebørsel. Men der er – bortset fra, at Finanslovsforslaget skal behandles først i Folketinget – ingen bestemt Fremgangsmaade foreskrevet om Maaden, hvorpaa denne Finanslov skal være kommen i Stand, og dette kan da, som ved alle andre Love, ske enten med Rigsdagens Medvirken eller – ekstraordinært – ved Kongens ensidige Bestemmelse i Henhold til § 25, naar denne §'s Betingelser herfor foreligger. Havde der staaet »vedtagen af Rigsdagen«, vilde dette have været ikke et direkte, men et indirekte Forbud mod Lovens Udstedelse i Henhold til Bemyndigelsen i § 25, nemlig forsaavidt Finansloven skulde danne Grundlaget for Skatternes Opkrævning. Domstolenes Betragtninger var her i nogen Grad Udtryk for en objektiv Fortolkningsteori, der lægger Hovedvægten paa Lovens

HR.Dommens Forbehold (»intet Væsentligt«) vedrørte som *Vot.* viser Krim. Dommens Karakterisering af de pgl. Artt. som »ophidsende«. Under *Vot.* havde Assessor Lund udtalt: »Jeg mener, at HR. i Dommen bør udskyde Citatet af den provisoriske Presselov, som jeg anser for ugyldig; den gamle Presselov er det nok at citere.« Den gl. Presselovs Regler maatte imidlertid vistnok have ført til Ansvar for vedk. Bogtrykker (F. E. Bording) idet Petersen ikke stod som *ansvarshavende* Redaktør. – I den iøvrigt tilsvarende Sag, U.f.R. 1892, 259, stod derimod Ernst Brandes som Redaktør og *Udgiver*, og HR.'s Votering fastslog kun hans Ansvar efter L. 3. Jan. 1851. HR.'s *Vot. prot.* 1892 A. S. 170-75, jfr. 1891 C., S. 27-30. Fremstillingen hos Troels Jørgensen: *Bidrag* S. 210-12 maa evtl. modificeres her-efter.

Ord fremfor paa Lovgiverens Mening og Hensigt – en mere subjektiv Fortolkning; der er hermed ikke sagt noget om, hvorvidt en Fortolkning efter den subjektive Teori nødvendigt maatte havne i en modsat Forstaaelse af Loven. Og der er særlig heller ikke sagt noget om, hvorvidt den højeste Instans, saafremt den havde faaet Spørgsmaalet forelagt, maa antages at ville være kommen til den ene eller den anden Afgørelse.⁹⁴

I det Omfang, hvori det principielle Spørgsmaal om Gyldigheden af foreløbige Bevillingslove saaledes kom til at foreligge for Domstolene til Afgørelse, gik det med andre Ord omvendt af, hvad Tscherning tænkte sig maatte blive Tilfældet. Det var, som vi saa,⁹⁵ Tschernings Tanke, at det, at Domstolene ikke var berettigede til at skønne over det »særdeles paatrængende Tilfælde«, vilde bevirke, at de vilde vige tilbage for »at indsatte en foreløbig Finanslov i den Finanslovs Sted, som omtales i Grundlovens §§ 48 og 49«. Men Domstolene tog *ikke* det Standpunkt at sige: Saalænge denne Lovgivning ikke foreligger godkendt ved en Rigsretsafgørelse, maa den anses for beheftet med saa store Usikkerhedsmomenter, at vi ikke kan lægge den til Grund for vore Afgørelser. Nogen som helst Tendens til at indtage dette Standpunkt fandtes ikke i de Domstolsafgørelser, der kom til at foreligge.

Af mere specielle Spørgsmaal indenfor den foreløbige Finanslovgivnings Praksis berørte Domstolenes Underinstanser det om, hvorvidt den foreløbige Bevillingslov som ikke indeholdende noget Overslag over Statens Indtægter og Udgifter, jfr. Grundlovens § 48, overhovedet kunde kaldes en Finanslov i Grundlovens Forstand og derved danne Grundlaget for Skatteoppebørselen, jfr. § 49. Vi har set, at Retten fejede dette Spørgsmaal til Side som uberettiget.⁹⁶ I Virkeligheden var dette det gamle Spørgsmaal om Forholdet mellem den midlertidige Finanslov og den foreløbige Bevillingslov⁹⁷: den midlertidige Finanslovs Ordlyd dannede i sin Struktur Forbilledet for de foreløbige Bevillingslove; der var i begge Tale om et Skema, der saa dannede Lovgrundlaget for de forskellige Administrationsgrenes Opstilling af deres Budget, tilsammen Overslaget over Statens Indtægter og Udgifter i Finansaaret. De midlertidige Finanslove

94. Det er muligt, at Højesteret vilde være faldet tilbage paa det af Assessor C. V. Nyholm, s. Statsret 4. Udg. 1891 S. 90 f. antydede Nødrets-Synspunkt, hvorefter Sondringen: Foreløbig Finanslov ell. kgl. Resol. i og for sig blev af sekundær Betydning. S. herom nærmere Afsn. VI.

95. S. foran Afsn. III S. 70 f.

96. Jfr. foran S. 184.

97. Jfr. foran Afsn. I S. 31 f, 57.

var en Dannelse indenfor Praxis og uden oprindelig Hjemmel i Grundloven. De var imidlertid fra alle Sider akcepteret som Grundlag for Oppebørslen af Skatterne. Domstolenes Betragtning blev derfor naturligt den, at paa dette Grundlag i alt Fald kunde den foreløbige Finanslovgivning ikke angribes. Praxis havde her truffet Afgørelsen gennem det store Tal af midlertidige Finanslove, og det var kun Lovgivningen, der – om det ønskedes – nærmere kunde regulere dette Forhold. Dette skete først ved Grundlovsrevisionen i 1915, der imidlertid ikke rokkede ved Praxis, men anerkendte og grundlovfæstede den.⁹⁸

Et andet specielt Spørgsmaal herhenhørende var det, om Rigsdagens Hjemsendelse til den 1. April – flere Gange kun faa Timer før den foreløbige Bevillingslovs Udstedelse – burde have Lovens Ugyldighed til Følge, Problemet om »for at« eller »saa at« med Hensyn til § 25's Betingelse, at Rigsdagen ikke maatte være samlet. – Fra Oppositionens Side blev det energisk hævdet, at det var ulovligt af Regeringen selv at skaffe § 25's Betingelser til Veje, og at saadan Fremgangsmaade i alt Fald ikke lod sig forlige med Kravet om det »særdeles paatrængende Tilfælde, naar Rigsdagen ikke er samlet«. Fra Domstolenes Side konstateredes her kun den formelle Opfyldelse af Budene i § 25⁹⁹ uden at man ansaa sig berettiget til at granske Regeringens Hjerter og Nyrrer, dens Hensigt og Formaal med de enkelte Foranstaltninger.

Spørgsmaalet om Muligheden af at udstede en gyldig Finanslov som foreløbig blev aldrig paakendt af Højesteret. Af den foreløbige Finanslovgivnings to Særproblemer, om en foreløbig Finanslov var udelukket ved Grundlovens § 49 og om § 25's Betingelse: »særdeles paatrængende« var udelukket ved den faktiske Tidssammenhæng mellem Rigsdagens Hjemsendelse og de foreløbige Bevillingsloves Udstedelse, kunde Højesteret have taget det første Spørgsmaal under Paakendelse, saafremt det var blevet forelagt. Det andet kunde den næppe have udtalt sig om – det skulde da være, om det var blevet Højesteret forelagt som et Spørgsmaal om Lovens Omgaaelse og ikke direkte om, hvorvidt et »særdeles paatrængende« Tilfælde forelaa.

Dette sidste Spørgsmaal vilde det have været Rigsrettens Sag at paa-kende. Af Grunde, der er nævnt foran¹⁰⁰ kom Rigsretten imidlertid aldrig i Virksomhed paa dette Spørgsmaal – saa lidt som paa andre herhenhørende.

98. S. nærmere under Afsn. VII.

99. Jfr. foran S. 183 f.

100. Jfr. foran S 175 ff.

AFSNIT VI

TEORIENS SENERE STILLING

De Teoretikere, hvis Behandling af den foreløbige Lovgivning vi foran (Afsnit I i. f.) var inde paa – J. E. Larsen, Scheel og Holck – udførte deres Arbejde i et Tidsrum, hvor foreløbig Lovgivning ikke dannede noget Stridsomraade hverken i Praxis, i Politiken, eller i den videnskabelige Debat. Denne er derfor af ganske fredelig Karakter og Emnet indtager en relativt tilbagetrukken Plads i de nævnte Forfatteres hele videnskabelige Fremstilling. Anderledes med den Periode, der fulgte efter de nævnte Forfattere. Disse er alle afgaaet ved Døden eller ude af Funktion, da de store politiske Stridigheder ca. 1872 begynder,¹ der hurtigt bringer f. Eks. Spørgsmaalet om foreløbig Finanslovgivning fra at være et væsentlig set teoretisk Problem over til at være et brændende praktisk politisk Spørgsmaal og dermed ogsaa gør det til et næsten centralt teoretisk Spørgsmaal. Vi saa da ogsaa foran (Afsnit II S. 68 ff) det næsten lidenskabelige Indlæg af Holcks unge Efterfølger paa den statsretlige Lærestol ved Universitetet, nemlig Henning Matzens »Grundloven og Folkets Selvstyrelse« 1873, og »Til Gensvar« 1874. Disse Skrifter blev paa nævnte Sted væsentligt behandlet som de Indlæg de var i den politiske Diskussion. Her skal vi se dem i en videre teoretisk Sammenhæng, og her først som det Led de danner i Matzens hele litterære Virke paa Statsrettens Omraade (b.), samt paa den Baggrund, de har i tilsvarende tyske Problembehandlinger (a.)

A. FORHOLDET MELLEM DANSK OG TYSK TEORI.

Det er oftere sagt, at hele den Estrupske »provisoriske« Periode med dens Strid mellem Regering og Folkerepræsentation maa ses paa Baggrund af Bismarcks Strid med den preussiske Landdag i 1860'erne og 1. Dødsaar 1856, 1879 og 1868.

maaske endog som en Art Efterligning af denne.² Det er ikke dette omfattende historiske Spørgsmaal, der her skal drøftes, men kun det, i hvilken Forstand og i hvilket Omfang der vil kunne drages Paralleler mellem dansk og tysk Teori – i hvilket Omfang og i hvilken Forstand tysk Teori danner Grundlag, eller dog Baggrund for danske Doktriner.

Den forfatningsretlige Strid, paa Bevillingsomraadet, mellem Bismarck og den preussiske Landdag i Aarene 1862-66 – der her forudsættes bekendt i sine Hovedtræk³ – affødte indenfor tysk statsretlig Teori en varm Diskussion, som til Dels har vedvaret til nu. Baggrunden var jo den, at den preussiske Forfatning af 31. Januar 1850 i sin Artikel 99 bestemte, at »alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt«, og at en saadan Lov igennem en Aarrække viste sig ikke at kunne komme i Stand, idet Lovgivningsfaktorerne (Art. 62: Kongen og de to Kamre i Forening) ikke havde kunnet komme til Enighed om Budgetloven. Nogen Bestemmelse for dette Tilfælde havde Forfatningsloven ikke.⁴ Der var forsaavidt »et Hul i Loven«. Selve dette Udtryk, »die Lücke«, »die Lückentheorie«, kom til at spille en vis Rolle i Debatten.

Ved Bedømmelsen af den Situation, der saaledes forelaa, gjorde der sig i Tyskland tre Retninger gældende. Den parlamentariske Flertalsopposition ansaa den aarlige Budgetlov som det eneste lovmæssige Grundlag for Forvaltningen; denne blev derfor uden den aarlige Bevillingslov ulovlig og uretmæssig. Regeringspartiet og Regeringen, og dette vil sige dens Chef Ministerpræsidenten, Bismarck, var af den Opfattelse, at naar der var et Hul i Forfatningsloven, maatte det, da Statsforvaltningen ikke i noget Øjeblik kunde »gaa i Staa«, blive Opgaven paa dette Punkt at falde tilbage paa den Tilstand, der var raadende før Forfatningslovens Til-

2. Jfr. saaledes Erik Henrichsen: Mændene fra Forfatningskampen I, 1913, S. 13: »Det er vel ogsaa sandsynligt, at det store Eksempel paa politisk Realisme, som Bismarck gav, har paavirket Estrup. Hans Politik blev i flere Henseender en Kopi af Bismarcks, lige til Slagordene om »det tomme Rum« og »den frie Haand«, som er laante fra den preussiske Forfatningskonflikt«.

3. Se f. Eks. Rubin: Tysklands Historie fra 1848 til Nutiden, 1912, S. 70, 71; og Skriftet: Les budgets en Prusse de 1862 a 1866, Paris 1877. D. 11. Okt. 1862 besluttede det preuss. Herrehus baade at forkaste Deputeretkammerets Budgetforslag og at antage Regeringens oprindelige Forslag. Efter Forfatningen (Art. 62, Stk. 3) kunde det kun enten antage eller forkaste Deputeretkammerets Forslag som Helhed.

4. Derimod forelaa i Preussen allerede tidligt den saakaldte »Ministerial-Beschluss« af 16. Dec. 1850 om, hvorledes Forvaltningen i saa Fald skulde forholde sig, indtil den forsinkede Budgetlov forelaa, jfr. Laband: Das Budgetrecht 1871, S. 82.

blivelse i 1850 d. v. s. paa Kongens suveræne Beføjelse til at fastlægge Budgettet.⁵

Den tredje Retning endelig udformedes i de følgende Aar, særlig af Laband. Efter at Rudolf Gneist i sit Skrift fra 1867 om den engelske Budgetret⁶ i Tilslutning til Resultatet af sine Undersøgelser over de engelske Forfatningsforhold havde fastslaaet, at den aarlige Bevillingslov ejheller i den preussiske Forfatning af 1850 kunde anses for eneste Grundlag for Statens økonomiske Forvaltning,⁷ udviklede Laband i sit skarpsindige Skrift fra 1871: »Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes«, hvorledes det var muligt at naa til en juridisk Helhedsopfattelse af de bevillingsretlige Forhold i Preussen uden paa den ene Side at maatte hævde Nødvendigheden af Statens Opløsning, hvis den aarlige Bevillingslov ikke kom i Stand, og uden paa den anden Side til Redning herimod at maatte falde i Armene paa Absolutismen. Han hævdede nemlig, at »Hullet« i Forfatningsloven ikke nødvendigvis betød et Hul i Forfatningen, saaledes at man kom ud i forfatningsløse og forfatningsstridige Forhold, selv om den aarlige Budgetlov ikke kom i Stand. Tværtimod, et Hul i Forfatningen som saadan var forsaaavidt utænkeligt, som man altid, naar den skrevne Lov frembød et Hul, maatte falde tilbage paa almindelige Retsgrundsætninger, der lige saa vel som den skrevne Forfatningslov maatte anses som Bestanddele af Landets Forfatning. Glippede altsaa Budgetloven, maatte man falde tilbage til en videre retlig Betragtning. Denne Betragtning byggede Laband paa en principiel Sondring mellem Love i materiel Forstand og Love i formel Forstand, eller »materielle« og »formelle« Love. Med Udgangspunkt i den konstitutionelle Magtfordelingslære sondrede nemlig Laband mellem egentlig materiel Lovgivning, der indeholdt Retsforskrifter, og Akter, for hvilke vel Lovsformen var foreskrevet, men hvis Indhold i Virkeligheden var en Forvaltningsakt.⁸ Hertil hørte Budgetloven. Denne var kun i formel For-

5. Se Bismarcks Gesammelte Reden I 1895, S. 65, Reden I 1870 S. 19, 22 f., 145 f. Bismarck tager dog ikke udtrykkeligt Standpunkt: »Ich will diese Theorie nicht weiter verfolgen; es reicht für mich die Nothwendigkeit hin, dass der Staat existiere«, Ges. Reden s. a., jfr. Gedanken u. Er., Cotta, 1921 II S. 88 f. (om Indemnitetsloven af 1866, jfr. Reden I 1870 S. 199 f.); Laband: Das Budgetrecht, 1871 S. 80 med Note 51.

6. Budget u. Gesetz nach den konstitutionellen Staatsrecht Englands, 1867.

7. Jfr. S. 21 f.: »Die Perpetuität der Staatseinnahmen ist kein interimistischer, sondern ein definitiver Theil der »beschworenen« preussischen Verfassung«.

8. Laband: Das Budgetrecht 1871, S. 3, 11, 79, 80; jfr. Staatsr. des d. Reiches II, 1878, S. 59-66, jfr. III, 2, 1882, S. 339 ff. Om Lærens Forhold til Retskildeproblemet s. Ross: Theor. d. Rechtsquellen, 1929, 380 ff.

stand en Lov – fordi Artikel 99 nu engang krævede Lovsformen for dens Istandbringelse. Materielt var den ingen Lov, men væsentligt en Forvaltningsakt.

Naar Budgetloven ikke kom i Stand, maatte Budgettets væsentlige Karakter af Forvaltningsakt træde frem, og Labands Opgave var det paa det saaledes opbyggede Grundlag nærmere at bestemme et retmæssigt Budgets Karakter i Tilfælde af Budgetlovens Udeblivelse: Denne Bestemmelse byggede Laband igen paa den Betragtning, at det ikke var stemmende med Forfatningen, at Udeblivelsen af den aarlige Budgetlov skulde kunne sætte bestaaende Udgifts- og Indtægtslove ud af Kraft; thi en saadan Virkning vilde være et Brud paa den forfatningsmæssige Regel, at Ændringer i den bestaaende Retstilstand kun kunde foregaa paa den i Forfatningen nærmere foreskrevne Maade: gennem ny Lovgivning.

Den nærmere Bestemmelse af Budgettets Retmæssighed maatte herefter bygges paa en Sondring mellem Udgifter, der var i statsretlig Forstand nødvendige, og Udgifter, der var i statsretlig Forstand vilkaarlige (*willkürlich*). Retmæssige nemlig som nødvendige var saaledes *Udgifter*, som Staten f. Eks. i Henhold til Kontrakter var retlig forpligtet til, ligeledes Udgifter i Henhold til bestaaende Udgiftslove, saafremt disse da efter deres *Indhold* ikke krævede aarlig Bevilling paa Budgetlovene – ikke var forsynet med nogen »Verweisung auf eine durch das Etatsgesetz zu sanktionierende Vollzugsklausel« (Jellinek). Var Udgiftens Størrelse fastsat i Loven, var Sagen klar. Ellers maatte Regeringen kunne godtgøre, at Forholdene havde krævet et Beløb af denne bestemte Størrelse for at opfylde Lovens Krav. Vilkaarlige i statsretlig Forstand var alle Udgifter, til hvis Ydelse der ikke forelaa nogen Retspligt. Saadanne Udgifter vilde i Følge Laband, naar Budgetloven manglede, som Regel være uretmæssige, men kunde dog være retmæssige, nemlig naar Regeringen var i Stand til at paavise en »dringende Staatsinteresse« som Grundlag derfor, idet Regeringen i saa Fald var ikke blot berettiget, men ligefrem forpligtet til at afholde Udgifterne. Med Hensyn til Budgettets *Indtægtsside* var denne for største Delen bestemt ved bestaaende Told- og Skattelove og vilde saaledes, jfr. ogsaa Forfatningens Art. 100 og 109, for saa vidt bevare sin Retmæssighed uanset Budgetlovens Istandbringelse eller Ikke-Istandbringelse.⁹

Vi kan ikke her forfølge Labands Teori, som særlig billigedes af Gneist,¹⁰

9. Se Das Budgetrecht 1871, S. 75 ff., jfr. Staatsrecht des deutschen Reiches III Bd. 2. Abt., 1882, S. 348 ff. og 370 ff.; Handb. des öff. Rechts (Marquardsen) II, 1, 1883 S. 79-81. Jfr. ogsaa P. Q. i »Polk«. 6. Jan. 1886.

10. Se f. E. Rud. Gneist: Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen, 1879, S

videre op gennem den tyske statsretlige Diskussion.¹¹ Kun skal det nævnes, at Jellinek baade i sin *Allgemeine Staatslehre* og andetsteds giver Udtryk for stærk Skepsis med Hensyn til Labands Resultater, en Skepsis, der ikke har Hensyn til Labands Sondring mellem formel og materiel Lov,¹² men derimod til hans juridiske Udfyldning af »die Lücke« i Forfatningsloven. Her var det i Modsætning til Laband Jellineks Opfattelse, at der var Tilfælde i Statslivet, hvor en Konflikt ikke kunde finde sin Løsning ad juridisk Vej, men kun ad den politiske.¹³

166: »Es ist das Verdienst Labands, diesen Weg eingeschlagen zu haben. Er nennt und behandelt den Staatshaushaltsetat als ein »formelles Gesetz«, als einen »Verwaltungsact«, der durch die Gutheissung der beiden Häuser des Landtags nicht zu einem wirklichen Gesetz werde«. Den tyske Rigsforfatning af 1871 (Art. 69) havde paa dette Punkt en til den preussiske svarende Form, hvorfor Diskussionen videreførtes indenfor tysk Rigs-Statsret, jfr. Ph. Zorn i *Hdw. d. Staatsw.* 4. Udg. III Bd. 1926, S. 122.

11. Se f. Eks. Max Seydel: *Ueber Budgetrecht*, 1889; Prazak: *Das Budgetrecht und die Lehre von den formellen Gesetzen*, *Arch. für öff. Recht* II, 1887, S. 441-96. Arndt: *Das preussische u. das Reichs-Budgetrecht*, smstds. Bd. III 1888, S. 533-68; jfr. Laband: *Zur Lehre vom Budgetrecht*, smstds. I 1886 S. 172-196 og S. Brie: *Zur Theorie des constitutionellen Staatsrechts*, smstds. IV, 1889, S. 1-61, særlig S. 24 ff. G. Seidler: *Budget u. Budgetrecht*, 1885, S. 184 ff.
12. Om denne Sondring s. f. Eks. Jellinek: *Gesetz u. Verordnung*, 1887, S. 252: »Die Erkenntniss des Unterschiedes von materiellem und formellem Gesetze ist von der grössten theoretischen u. praktischen Bedeutung«; jfr. ogsaa S. 284 f. Imod Budgetloven som kun »formel« Lov s. f. Eks. Ph. Zorn Art. »Budgetrecht« i *Hdw. d. Staatsw.* 4. Aufl., III, 1926 S. 118-26. Zorn mener, at Lovbegrebet i den konstitutionelle Stat er »ein einheitlicher« nemlig »der Erlass von Rechtsvorschriften unter Mitwirkung der Volksvertretung«. Og hver Lov indeholder saadanne Retsforskrifter. Han indrømmer imidlertid, at Labands Teori paa dette Punkt er »die herrschende Meinung«.
13. Jellinek s. *Gesetz u. Verordnung*, 1887, S. 296 ff., jfr. *Allgemeine Staatslehre*, 1922, S. 359: »wie viel unnütze Mühe hat man sich gegeben, die budgetlose Wirtschaft in Preussen 1862-66 wenigstens bis zu einem gewissen Grade als rechtmässig nachzuweisen!« Jfr. Jellineks Art. »Budgetrecht« i *Handwörterb. d. Staatswissensch.* III Aufl. III Bd. 1909, Sp. 320 f. efter Referat af Labands Teori, hans »juristische Lösung«: »Die Lückenlosigkeit des Systems des Staatsrechts existiert nicht, es giebt stets mögliche Fälle im Staatsleben, welche keine Rechtsfragen sind und einer Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen spotten... Für solche Konflikte ist daher nureine historisch-politische, aber keine juristische Lösung möglich, denn in Beziehung auf das Budgetrecht geht das Staatsrecht aus von der Voraussetzung eines in normalen Verhältnissen auch stets stattfindenden harmonischen Zusammenwirkens von Regierung und Parlament. Diese Lösung kann, wofern eine Revolution oder ein Staatsstreich vermieden werden soll, nur darin bestehen, dass entweder die Regierung den Kammern oder die Kammern der Regierung nachgiebt.«

Man har sammenlignet Labands Budgetteori med den saakaldte »Nej-Teori« herhjemme¹⁴ og ment, at disse Teorier var ensartede. Ligesom Nej-Teorien fremhæver, at ved en Finanslovkonflikt det enkelte Tings Nej gør en Udgift ulovlig, medens andre Udgifter omend formelt uretmæssige er reelt forsvarlige for Forvaltningen,¹⁵ skulde en lignende Sondring fremkomme efter Labands Teori: Men denne Lighed mellem de to Teorier vil næppe kunne kaldes andet end formel og tilsyneladende. Thi medens Laband bestemmer det uden Budgetlov retmæssige Budget efter indre Kriterier, udtaler Nej-Teorien kun det formelle: uretmæssige er Udgifter, nægtede af det ene Ting – vel nærmest underforstået: Folketinget. At det ved Sammenligningen eventuelt kan være forudsat, at et Ting kun kan antages at ville nægte »frie« Bevillinger, hvorved en rent faktisk Lighed vilde fremkomme, er uden større Betydning for denne Sammenligning, da en Lovgivningsfaktor ikke nøjedes hermed, og særlig da Muligheden af en fuldstændig Budgetnægtelse har vist sig ikke at kunne afvises.¹⁶

Betragter man nu paa Baggrund af denne tyske Udvikling og Diskussion den af Matzen i 1873 i »Grundloven og Folkets Selvstyrelse« opstillede danske Budgetteori, er der adskilligt, som ved en Sammenligning er af Interesse. I Firsernes Kampaar var man tilbøjelig til at paastaa, at der var et snævert Forhold mellem Matzens Teori og den tyske Statsretsdoktrin, og nærmest saaledes, at Matzen helt havde underordnet sig Tyskerne. Saaledes kaldes Matzens Teori »en Karikatur af tysk Statsret«, og det udtales, at Teorier drøftede, men forkastede af tysk Teori tages op paany af Matzen.¹⁷

14. Se P. Q. i »Pol.« 6. Jan. 1886, jfr. foran S. 106 ff.

15. Jfr. Nej-Teoriens Tilhængeres relative Billigelse af den foreløbige Bevillingslov af 12. April 1877, der kun medtog Bevillinger, som begge Ting havde stemt for.

16. Om Forholdet mellem »den absolute Nej-Teori« (med de »barberede Pudler«) og de foreløbige Bevillingslove af 1877 og 1885 ff., jfr. ogsaa Matzen paa Højres Delegeretmøde 28.-29. Nov. 1888, Beretningen om Mødet S. 38 f.

17. P. Q. i »Pol.« 6. Jan. 1886: »Forsaavidt der i dansk Politik overhovedet kan være Tale om noget, der hedder Retsspørgsmaalet, er det ikke engang med tysk Statsret, at vi her har at trækkes. Det er med dens Karikatur.

Alt det Affald fra den præjsiske Konfliktid, som selv tysk Statsret har kommet i Skarnfjerdigen – for Forhandlingen deraf har Professor Matzen overtaget Hovedagenturet her i Landet. Han har opnaaet en rivende Afsætning. Man slaas derom som om de dyrebareste Relikvier.

Allerede i 1871 udkom Prof. Labands Afhandling. Først to Aar senere begyndte Hr. Matzen offentlig at falbyde sine Varer (Grundloven og Folkets Selvstyrelse 1873). Man spilede Øjnene op ved denne ny Butiks Aabning; man vidste ikke, at

At der er en Del at anmærke ved denne Parallel, vil man dog ved en nærmere Undersøgelse ikke kunne undgaa at lægge Mærke til. Spørgsmaalet er kun, hvor meget.

Selv om Labands Budgetteori som foran anført formentlig historisk har sit Udgangspunkt i Spørgsmaalet om »die Lücke« i Forfatningen, er der ingen Tvivl om, at den i systematisk Henseende bygger paa Sondringen mellem »materielle« og »formelle« Love. Det var denne Sondring, der gav Laband Mulighed for at henføre Budgetloven under en mere afsvækket Form for Lov, nemlig som »formel« Lov, og dermed Mulighed for at fremhæve Budgettets *væsentlige* Karakter af en Forvaltningsakt, en Akt, der dog i de konstitutionelle Lande normalt kræver en eller anden Form for Tilslutning fra Folkerepræsentationen. Kun paa dette Grundlag, Fremhævelsen af Budgettets *Forvaltningsside*, kan Laband naa til sin Opstilling af det retmæssige Budget selv i Tilfælde af »Lovens« Udeblivelse.¹⁸

Betrager man i Forhold hertil Opbygningen af Matzens danske Budgetlære, vil man hurtigt se, at hans Bestræbelser gaar i modsat Retning af Labands. Matzen betoner i Begrundelsen af sin Teori netop stærkt det Faktum, at Budgettet i Følge Forfatningen skal gives i Form af en *Lov*: Finansloven. Af de to Sider ved det lovligt fuldførte Budget, den istandbragte Finanslov, understreger Matzen saa absolut *Loven* paa Forvaltningsaktens Bekostning – naturligvis med fuld Forstaaelse af Finanslovens rent faktiske indholdsmæssige Særpræg som et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Det er dette Lov-Synspunkt og kun dette, der for Matzen skaber Forbindelsen mellem Budgettet og den Forvaltningsbestemmelse (§ 25), der gør det muligt at fastsætte Budgettet uden om Rigsdagen. Der kan i saa Henseende henvises til, hvad foran er meddelt om Forholdet mellem den finanslovgivende og den lovgivende Myn-

det bedste paa Lageret var en Bylt udslidte og kasserede gamle Klæder. Han har samlet dem op, alle disse gamle Pragtstykker, hele den præjsiske Konflikttids Jargon: Enevælden, der fremdeles bestaar med enkelte Indskrænkninger – Det tomme Rum, Hullet, som Kongens Magtfuldkommenhed maa udfylde – Loven, der fornuftigvis mener det stik modsatte af det, den siger. Det er tysk Statsrets, og al Statsrets, Karikatur.«

18. Jfr. ogsaa H. Schulze i Marquardsens Haandb. II, 2, 1884, S. 102-05. S. 103: »Ein blosser Verwaltungsnorm kan dadurch niemals zum materiellen Gesetz werden, dass dazu die Zustimmung eines andern Faktors verlangt wird. Kurz, auch im konstitutionellen Staate bleibt wie *Laband* treffend ausgeführt hat, die Feststellung des Etats ein Verwaltungsakt, nur mit dem Unterschiede, dass dazu die Zustimmung der Volksvertretung verfassungsmässig nöthig ist.«

dighed hos Matzen. Resultatet er for Matzen en lovmæssig Bevilling fra Kongen som lovgivende Myndighed til Kongen som Hoved for den udøvende Magt.¹⁹

Det, som var fælles for de to Teorier, og som kan give dem en formel principiel Lighed, var deres *Resultat*, nemlig at det var muligt under bestemte Forudsætninger at bringe et Budget i Stand, der maatte anses for retmæssigt og i Overensstemmelse med Forfatningen, selv om Folkerepræsentationens Tilslutning ikke havde kunnet opnaas – eller anderledes udtrykt: Ligheden var det negative, at de benægtede Nødvendigheden af Folkerepræsentationens Samtykke til det lovlige Budget i ethvert Tilfælde, med andre Ord at de begge mente det berettiget i visse Tilfælde at se bort fra Repræsentationens Bevillingsmyndighed særlig i Form af Udgiftsbevillingsmyndighed. Vil man udtrykke det mere positivt, kan man sige, at Treheden Forvaltningsakt-Lovgivningsmyndighed-Bevillingsmyndighed var fremmed for dem begge. Dette Synspunkt var hos Laband knyttet dels til Betragtningen af tidligere og samtidige preussiske Forfatningsforhold, dels til Resultaterne af Studier som de af Gneist over engelske Forfatningsforhold. Hos Matzen var Betragtningen netop knyttet til Forfatningens Bestemmelse af Budgettet som en Lovgivningsakt, og blev allerede herved hos Matzen knyttet snævert til en Ordfortolkning af Grundloven, som – i mere eller mindre Tilknytning til Tidens raadende Strømninger i Fortolkningslæren blev hans Standpunkt.²⁰ Det, som var og blev Hovedhjørnestenen for Matzens Teori, var, negativt, Fornægtelsen af Folkerepræsentationens *absolute* Bevillingsmyndighed og, positivt, den stærke Understregning af Budgetlovens Istandbringelse ved en Lovgivningsakt, hvad enten i dennes ordinære eller dens ekstraordinære Form.

Hvorvidt Laband *kunde* have søgt samme Vej ud, er der ingen Grund til her at drøfte. Det var forøvrigt først senere, der fandt indgaaende Drøftelse Sted af Problemet om, hvorvidt Bestemmelsen om »Notverordnun-

19. Se foran Afsn. II S. 68 f.

20. Se foruden Udviklingerne i »Grundloven og Folkets Selsstyrelse« 1873, særlig ogsaa Forarbejdet hertil, Matzen i »Dagbl.« 17. Maj 1873 (»Grundloven og Parlamentarismen« III): »Den (c: Grundloven) kender ikke noget til en særlig Bevillingsmyndighed som særlig skulde tilkomme Rigsdagen eller endogsaa Folketinget alene. Den bestemmer ikke, at Rigsdagen skal votere Overslaget over Indtægter og Udgifter, men Fastsættelsen deraf tilkommer i Følge vor ligesom f. Eks. i Følge den preussiske Grundlov den lovgivende (finanslovgivende) Myndighed. Som Følge heraf maa Retten til at fastsætte Overslaget i alle Henseender, hvor ingen Undtagelse maatte være gjort navnlig ogsaa i Henseende til Spørgsmaalet om Indehaveren, følge Reglerne for den almindelige Lovgivningsmyndighed.«

gen« i den preussiske Forfatnings Art. 63 var anvendelig ogsaa paa det finansielle Omraade.²¹

Det der saaledes bliver *fælles* for Matzen og Laband, er deres Formaals ligesom rent faktisk deres Resultat: begge ønskede at vise, hvorledes det var muligt at naa til et retmæssigt Budget, selvom Budgetloven ikke kom i Stand. De Veje de gik havde negativt det til fælles, at de betød en Fornægtelse af den uindskrænkede Bevillingsret for Folkerepræsentationen, men positivt havde deres Veje intet tilfælles, hvorfor deres Resultater, ens i Indhold, maatte blive forskellige i Ydre: Laband fik et retmæssigt, Matzen et lovmæssigt Budget ud af det, eller om man vil: Laband fik et forfatningsmæssigt, Matzen et grundlovsmæssigt Budget ud af det. –

Et andet Spørgsmaal end det om eventuelle indholdsmæssige Paralleler ved Sammenligningen mellem de to Budgetteorier er Spørgsmaalet om, hvorvidt Matzen rent personligt har været afhængig af de tyske Teorier i Grundlæggelsen af sin egen Budgetlære.

Paa Forhaand vil det være naturligt at holde paa en stor personlig Afhængighed af tysk Statsretsvidenskab hos Matzen. Allerede ved sin mellemslesvigske Afstamning og sin Skolegang i Flensborg (dimitteret 1859) havde han eventuelt visse Forudsætninger for Fortrolighed med tysk Kultur og tyske Forhold; og dansk Retsvidenskabs ret nære Forhold til tysk Jura maatte under hans videre juridiske Udvikling lægge ham det nær i ret vidt Omfang at søge Kendskab til tysk Retslitteratur. Der er da heller ingen Tvivl om, at den særdeles belæste Matzen i høj Grad har besiddet denne Kendskab.

Imidlertid er det forbavsende lidt, tysk Statsretsteori, in casu Budgetret er omtalt i de to Stridsskrifter af Matzen. Medens den engelske Stats-

21. Se f. Eks. A. Arndt: Notverordnung u. Verfassungsurkunde, Arch. f. öff. R. IV 1889, S. 438-456; v. Rönne: Das Staatsr. d. preuss. Monarchie III, I, 5. Aufl. 1915 v. Ph. Zorn, S. 24-27. S. 25: »Zu den von der Notverordnung unbedingt ausgeschlossenen Gegenständen rechnete v. Rönne insbesondere auch den jährlichen Staatshaushaltsetat...« »Diese Rönnesche Ansicht ist unvereinbar mit dem Wortlaut des Art. 63 und würde seinen Inhalt fast vollständig illusorisch machen.« I Konflikttiden 1862-66 blev Art. 63 ikke anvendt paa det finansielle Omraade. Art. 63: »Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortung des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.« I Rigsforfatningen af 1871 fandtes derimod ingen Bestemmelse om »Notverordnungsrecht«. Jfr. ogsaa Utke Damm: Den pol. Konflikt og Forliget, 1894, S. 43f.

forfatningsret er udviklet vidt og bredt i Skrifterne under Matzens Kamp mod Parlamentarismen og Folketingets Bevillingsmyndighed, er tysk Ret og tysk Teori kun et Par mindre væsentlige Steder anført, og ikke til egentlig Underbygning for Matzens egen danske Teori: Han nævner den preussiske Grundlov ligesom rent i Forbigaaende der, hvor han omtaler, at Budgettets Fastsættelse efter dansk Grundlov sker ved Lov.²² Og hvor han kommer til de foreløbige Finanslove som Redningsplanken i den kritiske politiske Situation, nævner han i en Note, at foreløbige Love i den preussiske og østerrigske Grundlov ikke kaldes Love, men »Anordninger«, »hvilke Anordninger der imidlertid er tillagt Lovskraft«.²³ En Bemærkning om, at Stat og Forfatning ikke skal gaa til Grunde eller sættes ud af Kraft, fordi en enkelt Lovgivningsfaktor maatte ønske det, men at Forfatningen kun kan ændres i de af den selv foreskrevne Former, *kan* være en Reminiscens fra Laband, der har samme Ræsonnement; men Laband nævnes ikke, og Ræsonnementet *kan* jo dog ogsaa være genuint Matzensk.²⁴

I »Til Gensvar« berøres de preussiske statsretlige Forhold ligeledes et Par Gange, men ogsaa her uden nogen udførligere Udvikling af den tyske Budgetteori. Dog føres de et enkelt Sted paa Linje. Saaledes indrømmer Matzen, at hans Teori om foreløbige Finanslove vel bringer en Forskel frem mellem vor Forfatning og f. Eks. »den engelske, belgiske og østerrigske Forfatning; men derimod ser jeg dog ikke rettere, end at f. Eks. den preussiske Forfatning i al Fald i Princippet indrømmer Kongen den samme Myndighed som vor«. Nogen nærmere Begrundelse for dette Synspunkt giver Matzen ikke, men har altsaa her, et enkelt Sted, og nærmest i Forbigaaende, anlagt en Parallel.

Hvorvidt denne Matzens litterære Fremgangsmaade kun er Taktik, hvorvidt han af Hensyn til den Uvilje, en »tysk« Teori vilde vække, har

22. Grl. og F.s Selvstyrelse S. 52: »Fastsættelsen deraf (c: af Budgettet) tilkommer i Følge vor ligesom f. Ex. i Følge den preussiske Grundlov den lovgivende (finanslovgivende) Myndighed.«

23. Grl. og F.s Selvstyrelse S. 55. Denne Parallelisering hos Matzen synes noget uklar, idet den preussiske og den østerrigske »Notverordnungsrecht« næppe strakte sig saa vidt som angivet. Om Preussen, s. foran Note 21; om Østrig s. f. Eks. Ulbrich i Marquardsens Handb. d. öff. R. IV, 1, S. 90 (Forfatningsloven af 1867 i Modsætning til Loven af 1861).

24. Grl. og F.s Selvstyrelse S. 62: »Thi Stat og Forfatning saavel som den gældende Lovgivning skulle ikke strax gaa til Grunde eller sættes ud af Kraft fordi et enkelt Ting, ja endog begge Rigsdagens Afdelinger maatte ønske det. De kunne og skulle bestaa, indtil samtlige de i Følge Grundlovens § 2 og 95 berettigede have givet deres Minde til Ophævelsen eller Forandringen.« Om Laband s. foran S. 222

holdt sit preussiske Forbillede aldeles i Baggrunden, medens den dog hele Tiden har svævet ham for Øje og har ført hans Pen, synes det ikke muligt med det foreløbigt forhaandenværende Materiale at klarlægge. Kun hvis en snæver Forbindelse paa anden Maade kunde godtgøres, vilde en saadant Forklaring være plausibel. Der findes imidlertid saavidt ses intet Materiale, der kunde bestyrke Formodningen om, at et saadant Forhold skulde foreligge. Matzens øvrige litterære Værker indeholder intet i denne Retning, og der foreligger saavidt ses ikke Breve og lignende fra ham, eller skriftlige Udtalelser fra andre herom, som peger i denne Retning.²⁵

Det naturligste er derfor at gaa en Mellemvej, 3: at gaa ud fra, at Matzen vel har fuldt Kendskab til tysk – saavel som til engelsk – Teori, men at han næppe derfor, som det forlød i den politiske Debat, er en »tysk« Professor som blot kører op med »gamle tyske Pragtstykker«. Det naturligste er m. a. O. at regne med, at det er ad relativ selvstændig Vej Matzen er naaet til sin budgetteoretiske Opfattelse af dansk Ret paa dette Punkt, og der er da heller intet besynderligt i at antage dette, naar det betænkes, hvilke positive Forskelligheder der trods alt paa dette Punkt fandtes mellem dansk positiv Ret og de tyske Forfatningsbestemmelser, Forskelligheder, som netop danner de Hovedpunkter, hvortil Matzen forankrede sin statsretlige Opfattelse af dansk Budgetret.

Den ene Forskellighed mellem dansk og tysk positiv Ret var forsaavidt af negativ Betydning for Matzen, idet den betød en Vanskelighed for ham, en »Hurdle«, han maatte sætte over. Det var det, at der ikke i den preussiske Forfatning fandtes en Bestemmelse svarende til Regelen i den gennemsete Grundlovs § 49: »Forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ej opkræves. Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finansloven eller i en Tillægsbevillingslov«. Her havde Preussens Forfatning kun Bestemmelsen i Art. 100, hvorefter Skatter og Afgifter til Statskassen kun maatte opkræves, forsaavidt de var optaget paa Statsbudgettet *eller* anordnede ved særlige Love, et Punkt der netop til en vis Grad var bestemmende for Labands Opbygning af sit »retmæssige Budget«.

Paa dette vanskelige Sted for dansk Rets Vedkommende sætter saa Matzen med en Blanding af Genialitet og Spidsfindighed ind med sin Fortolkning af Udtrykket »vedtagen«. Dette Udtryk, som for den jævne Forstaaelse betyder vedtaget af Folkerepræsentationen – maaske endda med særlig Vægt lagt paa Folketinget, der efter Grundloven skal have

25. Matzens Breve i Rigsark. (til forskellige, særlig L. Dinesen) indeholder intet til Belysning af Spørgsmaalet.

Finanslovforslaget forelagt først – bliver hos Matzen aldeles ensbetydende med »vedtaget af Lovgivningsmagten«. Og da Matzen er saa vidt, kan han med Held operere med den anden positive Forskellighed mellem dansk og tysk Ret: den danske Grundlovs positive Bestemmelse i § 25 om Kongens Ret til i særdeles paatrængende Tilfælde at udøve selvstændig Lovgivningsmyndighed. Thi hvad kan være mere paatrængende end at benytte denne Beføjelse, naar en efter den danske Forfatning, jfr. ikke mindst § 49, saa aldeles nødvendig Lov som Finansloven har vist sig ikke at kunne tilvejebringes.

Naar Forholdet stiller sig som anført: at der dels er Mangel paa Mulighed for at drage sikre litterære Paavirkningslinjer, dels var betydelige Forskelligheder i det positive Retsstof, synes det vanskeligt blot paa Grund af visse »indre Kriterier« at stille Matzens Lære i et absolut Afhængighedsforhold til tysk Teori. Det kan i al Fald ikke være helt udelukket at anse Matzens Teori med dens i og for sig formelt smukke teoretiske Afrunding som vundet paa væsentlig selvstændig Maade paa Grundlag af dansk positiv Rets Ejendommeligheder. Hvorvidt man saa iøvrigt vil kunne anse hans Forstaaelse af dansk Ret for berettiget eller uberettiget, ja dette vil maaske til en vis Grad afhænge af, om man er enig med Jellinek i, at der er Tilfælde i Statslivet, hvor en Konflikt ikke kan finde sin Løsning ad juridisk Vej, men kun ad den politiske. Er man enig heri, maa man for saa vidt skyde den juridiske Bedømmelse af Matzens Teori fra sig allerede som hvilende paa modsat Forudsætning.²⁶

B. MATZENS LÆRE

SOM LED I HANS STATSFORFATNINGSRETLIGE FORFATTERSKAB.

Det er en bekendt Sag, at Matzen i høj Grad førte sin Teori ind i praktisk Politik. 1879 blev han nemlig Medlem af Landstinget, og i de følgende Aar, alt mens han blev en af Højres mest brugte Agitatorer Landet over, tiltvang han sig ret hurtigt en fremtrædende Stilling indenfor Landstingets Højre, til dels ved at bekæmpe andre af Højres mest kendte Mænd særlig blandt de gamle Nationalliberale.²⁷ Sin Budgetteori vedblev han herunder at være en varm Forfægter af, og ogsaa da den egentlige »Provisorietid« begyndte fra 1885, fik han Lejlighed til i Praksis at slaa et Slag for den, dels som en af de drivende Kræfter i det praktisk-politiske Spil,

26. Der henvises herom nærmere til Bemærkningerne nedenf. Afsn. VI. D. (S. 250 ff.).

27. Jfr. saal. Ordvekslingen ml. Matzen og Krieger d. 22. Marts 1882 ved 1. Beh. af Finanslovforsl. 1882-83, s. L. F. 1881-82 Sp. 776, jfr. 790. Jfr. Munch s. a. S. 218.

dels som politisk Agitator og Taler, og her særlig ved Højres kendte Delegeretmøder.²⁸

Det er imidlertid ikke denne Side af Matzens Virksomhed vi her skal forfølge, men derimod det Led, Matzens Teori danner i hans senere videnskabelige Virksomhed paa dette Omraade, saaledes som denne gav sig Udtryk i hans monumentale Trebindsværk: Den danske Statsforfatningsret.

I dette Værk indoptog Matzen sin Teori om de foreløbige Finanslove i en mere omfattende systematisk Fremstilling af den foreløbige Lovgivningsmyndighed som Helhed, en Lære væsentlig i nær Tilknytning til Højres Synspunkter. I Overensstemmelse med nærværende Arbejdes Plan er det imidlertid ikke Hensigten at gennemgaa, endsige kritisk at gennemgaa Matzens Lære om foreløbig Lovgivning, der jo maa berøre en Mængde Spørgsmaal, som overhovedet ikke var eller havde været fremme i det praktiske Rets- og Statsliv.²⁹ Her skal da indenfor Matzens Lære kun ses paa ganske enkelte Ting, som stod i nær Sammenhæng med den Praksis paa foreløbig Lovgivnings Omraade, som udfoldede sig her i Landet, medens Matzen udformede og docerede sine statsretlige Teorier.

Hvad Finanslovteoriens Hovedtræk angaar, er der meget lidt nyt i Matzens store Værk. Allerede fra Værkets første (kalligraferede) Udgave fra 1878 er Fremstillingen paa dette Punkt nemlig karakteriseret ved, at der i det væsentlige blot er henvist til de to Skrifter »Grundloven og Folkets Selvstyre« og »Til Gensvar«.³⁰ Og dette fortsættes op igennem de forskellige Udgaver, hvor Omarbejdelser og Supplementer ellers er en almindelig Foreteelse. Matzens teoretiske Anskuelser paa dette Punkt var saaledes særdeles faste og bestyrkedes sandsynligvis ved det Følgeskab, han her fik paa det praktiske Statslivs Omraade.

Det er da paa andre Omraader indenfor Læren om den foreløbige Lovgivning, det kan have sin Interesse at følge Matzens Fremstilling i Statsforfatningsretten; og af de Spørgsmaal, der her kan være Tale om,

28. Se særlig Matzens Tale paa Mødet 24.-25. Nov. 1886, Beretningen S. 27-43, jfr. ogsaa 14.-15. Nov. 1887 S. 70-88 og 28.-29. Nov. 1888 S. 35-55.

29. Saaledes overtog Matzen indenfor Fortolkningen af § 25's Ord »ikke stride mod Grundloven« fra Holck (Statsforfr. I S. 201 ff.) Spørgsmaalet og Diskussionen om foreløbig Lovgivnings Forhold til de Bestemmelser i Grundloven, der i Følge denne kan ændres ved Lov, jfr. Matzen II, 1908 S. 163 f. og Berlin: Statsforfr. II, I S. 77 f.

30. Se Udg. 1878 II, S. 154, jfr. Udg. 1881, II S. 168 (ganske enslydende: »indskrænke os til at henvise til de citerede Fremstillinger« samt til Loven af 12. April 1877), jfr. II, 1887, S. 161, og II 1908, S. 165, der desuden henviser til Fr. VII. Se dog ogsaa III 1899 S. 59-62. Jfr. iøvnr. nærmere ndf. S. 261 ff., 267 ff.

fremhæver sig som det interessanteste Spørgsmaalet om det saakaldte »private Initiativ« og dette Initiativs Berettigelse og Omfang, et Spørgsmaal, der jo særlig ved Højesteretsdommen af 15. Oktober 1886 fik sin store baade praktiske og teoretiske Interesse. Der er saa meget mere Grund til at dvæle herved, som Matzen paa dette Omraade er blevet beskyldt for en Fremgangsmaade, der maatte siges at grænse til videnskabelig Uærlighed. Det, man har beskyldt Matzen for, er, at han paa dette Punkt ændrer sin Fremstilling ganske »som Vinden blæser«, 31: som Retspraksis er³¹ – eller rettere som administrativ Praksis er.

I den kalligraferede 1. Udgave 1878 af Statsforfatningsretten hedder det, under Omtalen af Regeringens grundlovsmæssige Pligt til Forelæggelse af de foreløbige Love, der skal ske »snarest muligt«.

»Hvis Regeringen maatte forsinke Forelæggelsen utilbørligt ved f. Eks. først at forelægge den i Samlingens Slutning, saa at Rigsdagen ikke faar Tid til at behandle den, skønt der i Tilfælde af betimelig Forelæggelse vilde have været Tid nok dertil, vil Folketinget derfor eventuelt kunne gøre Ansvar gældende mod Ministrene. Men ved Siden heraf vil ogsaa hvert af Rigsdagens Medlemmer have det i sin Magt at bøde paa Forsømmelsen ved at indbringe et Lovforslag af tilsvarende Indhold. Dettets Forkastelse maa da have ganske samme Virkning som Forkastelsen af den forelagte Lov.«³²

Ligeledes udtaler Matzen under Omtalen af Ophørsmaaderne for de foreløbige Love, herunder Forkastelse i et af Tingene under Overholdelse af den grundlovsmæssige Behandlingsmaade o. s. v.: »Men naar blot den angivne Betingelse (3: Overholdelse af grundlovsmæssig Behandling osv.) er fyldestgjort, er det paa den anden Side ligegyldigt, paa hvilken Maade og i hvilken Form Forkastelsen er udtalt. Det er saaledes givet, at naar i Tilfælde af Regeringens Undladelse af at forelægge Loven et tilsvarende Lovforslag maatte blive indbragt i Tinget gennem det private Initiativ og forkastet, vil denne Forkastelse have det øjeblikkelige Ophør af Lovens Gyldighed til Følge. Denne Sætning er i fuld Overensstemmelse med Grundlovens Ord, der kun siger at Loven skal forelægges; og en saadan Forelæggelse vil i Følge Grundlovens § 44, jfr. § 48, endog med Hensyn

31. Se Erik Henrichsen: Mændene fra Forfatningskampen II 1914 S. 89 f.: Matzen »ryddede videnskabelig Vej for Estrup og kappede efterhaanden saadanne Teorier af, der kunde spærre Vejen, ogsaa saadanne, der tidligere havde været hans egne.« Som Eksempler nævnes Opfattelsen af det private Initiativs Betydning overfor foreløbige Love og Spørgsmaalet om ubevilgede Udgifters Afholdelse ved kgl. Resolution.

32. Udg. 1878, Bind II, S. 161 ned. o. flg.

til Finansloven gyldig kunne ske af et Medlem af Tinget saavel som af Regeringen. Hvad det kommer an paa, for at Forkastelsen kan have den anførte Virkning, er følgelig kun, at det forelagte Lovforslag i Indhold stemmer med den foreløbige Lov, saaledes at man fra Votumet over det kan slutte til Votumet over den.«³³

Til det sidste var ved »det øjeblikkelige Ophør af Lovens Gyldighed« tilføjet en Note, der pegede paa den Interesse det kunde have at benytte der private Initiativ, »da den simple Ikke-forelæggelse først vil bevirke, at Loven bortfalder ved Rigsdagens Slutning, medens Forkastelsen alt vil medføre samme Virkning fra et tidligere Tidspunkt.«

Den første trykte Udgave af Statsforfatningsretten 1881 er ganske ligelydende hermed.³⁴

I Udgaven 1887, der kaldes »anden, gennemsete Udgave«, er der sket nogle Forandringer:

Det foran fra Udgaven 1878 II S. 161 ned. og flg., jfr. Udgaven 1881 II S. 178 anførte Stykke er udeladt sammen med dets forudgaaende Begrundelse om Regeringens Pligt til Forelæggelse »snarest muligt«. Til Erstatning er indsat et godt 2 Ss. stort Stykke, Udg. 1887 S. 171, 2. Stk. – 173, 2. Stk., hvori der først er henvist til Konsejlspræsident Estrups Erklæring af 12. Okt. 1885 i Folketinget.³⁵ Derefter siges det, at det private Initiativ i al Fald ikke maa komme i Strid med Regeringens Forret til Forelæggelse, da dette afføder Forvirring og maatte kræve særlig Hjemmel, der ikke findes, og særlig ikke i Grl. § 44, der kun vedrører almindelige Lovforslag (o: kun Retsvirkning, naar begge Ting vedtager og Kongen stadfæster), herunder ogsaa et almindeligt Lovforslag om en foreløbig Løvs Forkastelse. Den Indvending, der kunde tænkes fremsat udfra den saakaldte »Formodningsteori« o: at den foreløbige Løvs Gyldighed hviler paa Formodningen om Rigsdagens Samtykke, en Formodning, der afskæres ved et Tings Forkastelse af Forslag ved privat Initiativ – afviser Matzen ud fra sin Teori om Lovligheden af en foreløbig Lov, derunder Finanslov, i Tilfælde af et Tings Vægtring ved at forhandle og vedtage en Finanslov; her *kan* selve Lovens Udstedelse ikke være baaret af Formodningen om et Samtykke.³⁶ Matzen indrømmer, at Konsekvensen

33. Udg. 1878, Bd. II S. 169 m. Note.

34. Udg. 1881, Bd. II S. 178 og S. 188 m. Note.

35. Se foran Afsn. III S. 123 f.

36. Det omvendte Ræsonnement, at en ved Tingenes Uenighed foranlediget foreløbig Finanslov kunde være ugyldig, da Regeringen i alt Fald her ikke kan opfattes som havende Fuldmagt, anerkender Matzen jo ikke. Jfr. iøvrigt ndf. S. 281.

af hans Stilling kan blive, at »Regeringen og et Ting i Forening i ubestemt Tid kan hindre, at foreløbige Love naar til det andet Ting.«³⁷ Men, siger han, »denne Mulighed, som er en ligefrem Følge af Grundlovens Ord, kan ikke fjernes ad Fortolkningens Vej, ved at tillægge det private Initiativ en udfyldende Beføjelse, som Grundloven selv ikke indeholder Hjemmel til, og som vilde gøre Lovens fortsatte Gyldighed afhængig af et saa ubestemt Skøn over det private Initiativs Berettigelse i foreliggende Fald, som for de lovundergivnes Skyld ikke kan tilstedes«.

Med denne lidt bombastiske Sætning slutter dette mærkelige Indskud, der som det ses helt tager Livet af det private Initiativ.³⁸ Nu kan dette jo være en ærlig Sag. Matzens Fremstilling kunde vel næppe paa dette Punkt gaa helt uberørt ud af de voldsomme Begivenheder i 1885 og følgende Aar; Spørgsmaalet er kun om Maaden, hvorpaa Matzen begrunder sin ændrede Opfattelse. Det mærkelige er her dels, at der slet ikke er nogen Henvisning til den tidligere, nu forladte Opfattelse (o: det private Initiativs subsidiære Ret), dels at der egentlig ikke hos Matzen findes noget formelt Udgangspunkt for hans Begrundelse af det nye Standpunkt: Han siger kun, at om det private Initiativ er der »delte Meninger, idet Folketinget har paastaet Muligheden deraf, medens Regeringen har benægtet den«, og saa kommer Referatet af Regeringserklæringen af 12. Oktober 1885. Det paagældende Stykke i Matzens Bog slutter med følgende Punktum: »Forelæggelse af en foreløbig Lov i Medfør af Grundlovens § 25 kan derfor ikke ske ved nogen anden end ved Regeringen efter Kongens Bemyndigelse.«³⁹ Hvorvidt dette Punktum ogsaa hører til Referatet som et blot Resumé af Estrups Erklæring, er ikke klart, jfr. ogsaa de senere Udgavers Tilføjelse af Retsafgørelser, der i al Fald ikke kan høre til Erklæringen. Er de Matzens egen Begrundelse,⁴⁰ forbavses man en Del. Ikke at der skulde være ret meget at sige til, at en videnskabelig Forfatter ændrer Opfattelse bl. a. paa Grundlag af, hvad Retspraksis lærer ham. Men

37. Nl. idet Matzen II, 1908 S. 189 f. har taget Standpunkt *mod* Teorien om, at den foreløbige Lov ikke skulde kunne »overleve næste Rigsdagssamling«.

38. Det er en Selvfølge, at det ovenfor anførte Stykke fra Udg. 1878 II S. 169, jfr. Udg. 1881 II S. 188 med Note ligeledes er udgaaet i de senere Udgaver. Udgaaet er fra: »Det er saaledes givet« – og ud, tilligemed Noten.

39. De senere Udgaver, 3. Udg. II 1897, S. 178 f. og 4. Udg. II, 1908, S. 180 er tilsvarende; kun tilføjes: »HRD. i UFR. 1886, S. 146; 1886, S. 861.«

40. Den følgende Udredning af Spørgsmaalet fra Matzens Side udelukker ikke dette, jfr. i de følgende Linjer, at det private Initiativ »ikke *vilde* kunne benyttes« o. s. v., hvilken Sprogbrug forudsætter, at det pr. Initiativ er udelukket; hvis Muligheden deraf skulde angives, vilde det hedde »ikke *vil* kunne«.

hvis »derfor« er Matzens egen Begrundelse, har han som Udgangspunkt og Hovedbegrundelse for sit ændrede Standpunkt jo kun en *administrativ* Praksis, en Opfattelse fra *Regeringens* Side; og dette er jo noget andet. Naar saa denne Opfattelse ikke er blevet prøvet – og har staaet sin Prøve – ved Domstolene, evtl. Rigsretten, og der ikke engang fremkommer nogen teoretisk Begrundelse af hans ændrede Syn paa Sagen, kan man ikke undgaa at blive i lettere Grad forstemt. Thi at Rigsretssag ikke rejses, kan ikke stilles ved Siden af en Prøvelse ved Retten – saaledes som Matzen med en let Hoveren synes tilbøjelig til at mene.⁴¹ Naar Matzen heroverfor vilde henvise til Højesteretsdommen af 15. Oktober 1886, maa det dertil siges, at Matzen formentlig har lagt for meget ind i denne Højesteretsdom⁴² og dette er paafaldende, naar dog Klein – en af Højesterets Dommere – ved sine Udtalelser i Folketinget klart advarede herimod,⁴³ og naar Matzen, der i høj Grad hørte til »Inderkredsen« maa have haft den samme Adgang til Kundskab om Begrænsningen af Rækkevidden af Højesteretsafgørelsen, som vi nu har været i Stand til at faa gennem Studiet af denne Doms Tilblivelse. Hertil kommer at en Slutning fra en Højesteretsdom ud over den konkrete Sags skarpt afgrænsede Rammer, ogsaa i al Almindelighed er en risikabel Sag. Selvom Almenheden svælgede i at konstatere alt det, der ved Højesteretsdommen var »fastslaaet« af almindelige Sætninger, maatte Matzen have al Anledning til som statsretlig Forsker og Sagkyndig i den videnskabelige Fremstilling at fare med Lempe. Man kommer derfor næppe uden om, at Matzen i sin Statsret paa dette Punkt har ladet sig i noget for høj Grad imponere af Regeringserklæringen – vel sagtens fordi han var klar over, at selv om Røsten var Estrups, var Haanden, og Aanden, Nellesmanns. –

C. ANDRE FORFATTERE.

Goos.

Blandt de statsretlige Vaabendragere paa Regeringens Side befinder sig ogsaa en anden af vor Retsvidenskabs Koryfæer, nemlig Goos. Goos' Hovedværker vedrører ganske vist andre Sider af det retlige Samfundsliv; men han udgav dog i 1890 (sammen med Henrik Hansen) »Grundtræk af den danske Statsret«, for hvis Indhold han, selv om han næppe var Hovedforfatter, maa staa inde.

Det er kendt, at Goos indtil Firsernes Begyndelse nærmest hørte

41. Se Matzen f. Eks. II 1881, S. 168.

42. Se Matzen III 1899, S. 62.

43. Se foran Afsn. V S. 195.

hjemme blandt Oppositionen.⁴⁴ Paa det Felt, der her nærmest interesserer os, den foreløbige Lovgivning, giver nogle Breve fra ham til Krieger nogle Oplysninger af Interesse. I Februar Maaned 1877 fik Goos af Frede Bojsen Opfordring til at stille sig »i Frederiksens nu ledige Valgkreds«, d. v. s. i Maribo Amts 2. Kreds, hvor den nationaløkonomiske Professor N. C. Frederiksen var blevet valgt i 1866 og de følgende Valg, men som nu var blevet ledigt ved Frederiksens Fallit og Ekspatriation. Goos søger i Brev af 5. Februar 1877 Raad hos Krieger,⁴⁵ idet han meddeler, at det ikke er stillet som Betingelse fra Bojsens Side, »at jeg skulde erklære mig for eller slutte mig til det »forenede Venstre«« – i saa Fald vilde Goos ikke – men at der kun var forudsat eet med Hensyn til den svævende politiske Strid, »nemlig, at jeg stod paa det Standpunkt, der ikke anerkender en provisorisk Finanslov for stemmende med Forfatningen«.

Hertil siger Goos i Brevet: »Hvad nu denne Betingelse angaar, erkjender jeg, at jeg staar paa det forudsatte Standpunkt. Jeg er imod de provisoriske Finanslove fra et retligt Standpunkt, og jeg betragter et Forsøg paa at komme ud over den nuværende Krise ved Hjælp af en saadan som en sørgelig og i sine Konsekvenser højst skjæbnsvanger Ting. Der er saaledes intet i det mig forelagte, som i og for sig kan udelukke mig fra at modtage Tilbudet.«⁴⁶

Det er ikke Opgaven her at efterspore de eventuelle nærmere Faser i Goos' politiske og statsretlige Udvikling.⁴⁷ Men det er af Interesse paa

44. Fr. Dahl i Biogr. Leks. VIII, 228: »Nogle havde i hans Ungdom tænkt at se ham som Fører for den frisindede Opposition, og hans uforbeholdne Tilslutning til den Estrupske Politik blev derfor en Skuffelse for mange.«

45. Kriegers Arkiv, R. A., jfr. Dagbøger VI, 191, 192.

46. Goos følger senere i Brevet til: »Jeg vilde aldrig kunne give f. Ex. en kjøbenhavnsk Valgkreds de Garantier, den kræver for et specifikt Højrestandpunkt.« Krieger har svaret omgaaende; allerede 7. Febr. 1877 skriver nemlig Goos paany til Krieger bl. a.: »Jeg har nu meddelt Bojsen, at jeg ikke kan modtage hans Forslag, og jeg takker Dem endnu en Gang for Deres venskabelige Raad i denne Sag.« Sagen har aabenbart været Genstand for mundtlig Forhandling. Dette ses ogsaa af Brevets interessante Slutning: »En lille Bemærkning endnu i Anledning af en Ytring af Dem i Gaar. Rigsretten skal ikke sige den Statsmand, som skal handle, hvad der er lovlig og hvad der er ulovlig Handlen. Disse Konsultationer er den lige saa lidt som nogen anden Domstol kaldet til. Det skal Statsmanden sige sig selv ligesom enhver anden Statsborger; førend han handler. Ingen kan sige: Jeg vil ikke dømme derom, men overlader det til Rigsretten.« jfr. Dagbøger VI, 191, 192.

47. Endnu i Br. 19. Marts 1882 til Krieger skriver Goos bl. a.: »Al Regeren uden normal Finanslov, og særlig efter en provisorisk Bevillingslov, har Stænk (?) af Absolutisme, idet den *positive* Princip for Udgifterne ikke længere kan være Rigsdagens Beslutninger.«

Baggrund af det foregaaende at se paa Hovedkarakteren af det Indlæg, som »Grundtræk af den danske Statsret« med Udgivelsesaar 1890 maatte blive i den bitre Strid om de statsretlige Spørgsmaal, særlig paa Bevillingsomraadet.

Selve Goos' Fremstilling af den foreløbige Finanslovgivning er her rent historisk,⁴⁸ og man vilde næppe af selve denne med Bestemthed kunne udlede, hvilket Standpunkt Forfatterne indtager vedrørende den statsretlige Gyldighed af de foreløbige Finanslove. Derimod kommer Standpunktet ret tydeligt frem gennem den almindelige systematiske Fremstilling af foreløbig Lovgivning i Almindelighed.⁴⁹ Saaledes siges det, at det maatte blive en Konsekvens af den saakaldte »Formodningsteori« eller »Fuldmagtsteori«, at Udstedelsen af en foreløbig Lov, derunder Finanslov, maatte anses som utilstedelig i ethvert Tilfælde, hvor Rigsdagen havde haft Lejlighed til at behandle Sagen uden at have truffet Afgørelse. Men om denne Teori udtales saa ikke blot, at den er »bestemt underkendt i den konstitutionelle Praksis«, men ogsaa, at den i det hele »savner Hjemmel i Grundloven«.⁵⁰ Nu er Forkastelsen af Formodningsteorien ikke eet med en Hævdelse af foreløbige Finansloves Retmæssighed, da jo Uretmæssigheden kunde følge af andre Forhold, f. Eks. positive Lovbud, men ligesom Tilslutningen til den foreløbige Finanslovgivning indirekte giver sig til Kende af hele Fremstillingen paa dette Punkt,⁵¹ saaledes falder den ogsaa godt i Traad med de øvrige Meninger, som paa de politisk og juridisk omstridte Punkter hævdes i Goos' Fremstilling.

Om det private Initiativ erklærer Goos rent ud, at dette ikke kan benyttes til Indbringelse for Rigsdagen af selve den foreløbige Lov, derimod

48. Se Goos & Hansen s. a. S. 203-213. Hvor Goos, S. 140, drøfter Begrænsningen af de foreløbige Loves Indhold og nævner, at der gentagne Gange er lovgivet foreløbigt om Skatter, Udskrivning o. s. v. uden Indsigelse fra Rigsdagen, tilføjer han: »Det eneste Punkt, hvorom der har hersket alvorlig Strid, er Spørgsmaalet, om der grundlovmæssigt kan udstedes foreløbige Finans- eller Bevillingslove. Dette er som bekendt gentagne Gange sket, hvorom henvises til Kap. IV« – 3: særlig til S. 203-213, der er rent historisk.

49. Goos & Hansen S. 138-149.

50. Goos & Hansen S. 142 ff., jfr. Udgaven af 1913 i Bd. XX af »Das öff. Recht der Gegenwart«, S. 99: Überhaupt hat die Theorie von dem vermuteten Konsens des Reichstags als Grundlage der provisorischen Gesetzgebungsgewalt keine Begründung im Grundgesetz.«

51. Jfr. Hørup i Skrift og Tale, II, S. 344, 12. Juli 1891 om »Kultusminister Goos«: »Naar han gaar ind til de provisoriske Finanslove, kommer han ikke som en Fremmed. Grundige juridiske og statsretlige Undersøgelser har i Tide overbevist ham om, at en ubrydelig Forfatning udfolder sin Bevillingsret kraftigst paa den Maade.«

nok til Indbringelse af almindeligt Lovforslag om, at en foreløbig Lov skal ophæves, og han henviser her til det I. A. Hansenske Initiativ i 1858.⁵² Efter Goos kan den af Forelæggelsespaabudet i Grundlovens § 25 udledte særlige Ophørsgrund (3: Lovens Bortfald ved eet Tings Forkastelse) kun komme tilstede ved Regeringens pligtmæssige Forelæggelse efter § 25. Goos er klar over, at dette medfører, at Regeringen og et af Tingene har det i deres Magt at holde en foreløbig Lov i Kraft mod det andet Tings Vilje, men, siger Goos, »det er klart, at der i denne Omstændighed ikke ligger nogen retlig betydende Indvending imod det af Grundlovens § 25 udledte Fortolkningsresultat«. Det Spørgsmaal, om ikke ogsaa Arten af en Fortolknings praktiske Konsekvenser kan være af Betydning for Fortolkningens Rigtighed, fejer Goos aabenbart til Side, og hans Udtalelse er ganske parallel med Matzens lidt flotte Bemærkning om, at det »for de lovundergivnes Skyld« ikke gik an at fravige det strengeste Fortolkningsprincip Resultater.

Om det meget omdebatterede Spørgsmaal, hvorvidt en foreløbig Lov kan »overleve næste Rigsdagssamling« udtaler Goos ligeledes rent ud, at »bliver den foreløbige Lovs Behandling ikke bragt til Ende i den efter Udstedelsen følgende Rigsdagssamling, gælder Loven fremdeles, men kun som foreløbig, og den maa da antages paany at skulle forelægges den næste Rigsdag«.⁵³

Paa Baggrund heraf er det en Selvfølge, at Goos erklærer Paastanden om, at Rigsdagen godt kan være samlet, selv om dens Møder er udsat, for urigtig, ligesom »den er ogsaa underkendt i Praxis«, baade den konstitutionelle og den egentlige Retspraxis, jfr. Højesteretsdommen af 15. Oktober 1886; og det Billede, der i det hele faas ved Betragtningen af Goos' Fremstilling, er af en Forfatter, der paa Linje med Matzen gaar stærkt ind for den Praxis, der just i disse Aar omkring 1890 udfoldede sig saa stærkt i det konstitutionelle Liv. Karakteristisk for begge er paa den anden Side, at man ikke hos disse Regeringspartiets statsretlige Hovedforfattere finder Teorier, der paa nogen Maade fjerner sig fra denne konstitutionelle Praxis.⁵⁴

52. Jfr. Rigsdagstid. 1858, Till. A. Sp. 687 (I. A. Hansens Forslag af 11. Nov. 1858 om, at den foreløbige Lov af 29. Dec. 1857 om Tillæg til Lov af 6. April 1855 § 2 skulde ophæves), Goos & Hansen S. 144 f., jfr. Udg. 1913 S. 101; jfr. foran Afsn. I S. 36.

53. Goos & Hansen S. 144, jfr. 146. Sidstnævnte Sted henvises til Højesteretsdommen af 15. Okt. 1886. Goos drager ligesom Matzen stærkt generaliserende Konsekvenser af denne Dom.

54. Overensstemmende med Matzen og Goos er i det væsentlige Aschehoug i Norges nuværende Statsforf. II, 1879, S. 58-68 og særlig i Nord. Retsencyklop. 1885, S. 217-44.

Det er af Interesse inden vi gaar over til Forfattere, der plæderer Oppositionens statsretlige Synspunkter, i Forbigaaende at se paa en Forfatter, der ikke nøjedes med saaledes at klynge sig til Regeringens politiske Praksis, men antydede et langt videregaaende statsretligt »System« paa Grundlag af Bestemmelserne om foreløbig Lovgivning og den herpaa opbyggede Praksis.

PINGEL.

Blandt Regeringspartiets statsretlige dii minores⁵⁵ befinder sig J. Cl. Pingel. Denne Forfatter, særlig kendt som den første Udgiver af »Dyb-bølposten«, var af Uddannelse Jurist og virkede som Advokat og Notar i Sønderborg, indtil hans Nægtelse af Edsaflæggelse til Preussen i 1867 tvang ham ud af denne Stilling. Han udgav først i 1883 et Skrift »Brændende Spørgsmaal«, med et ret fyldigt historisk Materiale vedrørende foreløbig Lovgivning, om Rigsdagens Bevillingsmyndighed, Parlamentarismen o. s. v. foruden en Del agitatorisk Stof om andre Emner. I 1885 udgav han samtidigt, nemlig 27. Marts og 29. Marts, to smaa Skrifter: »Provisoriet som grundlovmæssigt politisk Magtmiddel« og »Om foreløbige Love og deres Anvendelse til Ordning af vort Forsvar m. m.«, hvori han med en Blanding af Subtilitet og Skarpsindighed søgte at opbygge noget af et System paa den foreløbige Lovgivning som Retsinstitut.⁵⁶ Den Interesse, der knytter sig til hans Forfatterskab, bygger udelukkende paa, at dette viser, hvor langt det med Bibeholdelse af en vis Sammenhæng ved Hjælp af en skrap Ordfortolkning var muligt at gaa paa Grundlag af Bestemmelserne i Grundloven af 1866, noget, der modsætningsvis forlener den officielle konstitutionelle Praksis – og de to lige omtalte Teoretikere – med en vis Moderationskarakter.

Det, som var Pingels Udgangspunkt og Hovedhjørnesten, var Bestemmelsen i 1866-Grundlovens § 11 om, at Kongen med de i Grundloven fastsatte Indskrænkninger har den højeste Myndighed over alle Rigets An-

55. Blandt disse kan ligeledes nævnes M. P. Friis, den senere Overformynder, som i en Række Ungdomsskrifter (»Tre Arbejdsaar«, 1884, »Visnepolitikken og »Provisoriet«, 1885, »Revolutionære Tilløb«, 1886, og »Halve Standpunkter«, 1889) gik stærkt ind for Regeringens statsretlige Opfattelse. Da de nævnte Skrifter imidlertid væsentlig har politisk Indhold, kan de kun her berøres. Om de forfatningsretlige Stridsspørgsmaal s. særlig Visnepolitiken og Prov., S. 115-179 og Revolutionære Tilløb, S. 16-79 og 112-139, jfr. ogsaa Halve Standpunkter S. 151-156.

56. Se ogsaa af s. Forf.: Venstres sidste Skanse: Folketingets absolute Nej-Ret, 1887, og: Til Grundlovens Forstaaelse. Vor Forfatnings Grundprinciper og Grundlovens § 11, 1888.

liggender. Denne Bestemmelse fandtes ikke i Junigrundloven, men kom ind i Forfatningsforordningen 26. Juli 1854 og er siden bibeholdt i vore Grundlove. Der tillægges den i Almindelighed ikke nogen større selvstændig fortolkningsmæssig Betydning ved Siden af Hovedbestemmelsen i Grundlovens § 2 om den konstitutionelle Magtfordeling.⁵⁷ Pingel ser i denne Bestemmelse et Vidnesbyrd til Fordel for en stærk Kongemagt, et Vidnesbyrd om, at allerede Juniforfatningen som givet frivillig af Kongen maa forstaaes ikke blot paa Baggrund af men paa Grundlag af Enevælden.⁵⁸

Ud fra dette Udgangspunkt bestemmer Pingel den udøvende Magts Beføjelser med Hensyn til foreløbig Lovgivning paa væsentlige Punkter anderledes end Matzen og Goos: Paa Grundlag af § 11 naar han til en særdeles fyldig Forstaaelse af § 25; denne Bestemmelse indeholder til Trods for Hovedbestemmelsen i § 2 Hjemmel for en hel selvstændig Lovgivningsmyndighed for Kongen alene som gældende ved Siden af Lovgivningsmyndigheden for Kongen og Rigsdagen i Forening.⁵⁹ Og dette Synspunkt gennemføres nu strengt. I Modsætning til Matzen og Goos, der begge her uden Vaklen er paa Linje med Traditionen i Teori og Praxis, drager Pingel *ikke* den Konsekvens af § 25-Lovgivningen som en udtrykkelig »foreløbig« Lovgivning, at Love efter § 25 ikke kan vedblive at bestaa, saafremt efter den i § 25 paabudte Forelæggelse en Afstemning i blot eet af Tingene har vist, at Loven ikke kan faa Rigsdagens Billigelse. Efter Pingel har Regeringen for det første ikke nogen egentlig Forelæggelsespligt, jfr. »bør« (og ikke »skal« eller »maa«). Og dernæst fremhæver

57. Jfr. f. Eks. Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret I 1944, S. 299, jfr. 292, 420; Berlin: Statsforfr. I 1937, S. 226f., jfr. II, 1, 1933 S. 167; Matzen: Statsforfr. II, 1908 S. 158f.; U. Damm: Forel. L. 1901, 82.

58. Det modsatte Syn paa Grundlovsforstaaelsen kommer klart frem i følgende Ytring i et lille anonymt Skrift: Hverken Forlig eller Revolution, af n.n., Kbhvn. 1884, S. 22: »Forfatningens Ord er tilfulde fortolkede baade ved Grundlovens Affattelse og Revision. Denne Fortolkning er forstaaet af Menigmand, og han lader sig ikke afdisputere sin Forstaaelse ved lærd sammenstillede Professorudviklinger; thi Grundloven er ikke et interessant Problem, givet af Kongens Naade til Universitetets Drøftelse, men den er en kongelig Gave givet i Overensstemmelse med Folket selv. Enhver Fortolkning til Skade for Folket er da en Brøde og dobbelt stor, fordi man ved voldelig at forringe Gavens Betydning forringer Giverens Opofrelse«. Jfr. ogsaa Hørup foran S. 129f.

59. Provisoriet S. 4, 10f., 13, jfr. af s. Forf.: Vor Forfatnings Grundprinciper og Grundlovens § 11, 1888, S. 16ff. og Artt. af s. Forf. i »Dagens Nyheder« 7. Febr. 86 og 20. Febr. 86, »Jyllandsp.« 23. Juni 86 (»min Fortolkning bliver Fremtidens Teori og Praxis«) og i »Ugeblad for Danmarks Højreforeninger« Nr. 17, d. 7. Maj 86: Grundlovens § 11 i Forbindelse med Grundlovens §§ 13, 25, 48 og 49.

han, at de foreløbige Love *er* Led i den bestaaende Retstilstand; og idet dette understreges uden nogen Reservation, bliver Konsekvensen den, at efter ham ikke det enkelte Ting, man kun Rigsdagen som Helhed har Forkastelsesret.⁶⁰ Paa det finansielle Omraade fører dette Synspunkt til Antagelsen af, at Kongen, naar Finansloven udebliver, i Kraft af § 11, jfr. § 25, kan give en foreløbig Finanslov i egentlig Forstand c: med Overslag over Indtægter og Ugifter og optagende alle de Poster, der ikke er *nægtede af begge Rigsdagens Ting*.⁶¹

Materielt giver Pingel saaledes den foreløbige Lovgivning fuldstændige Kaar med den endelige efter § 2. Derimod hævder han en ejendommelig formel Forskel: Rigsdagens Forkastelsesret overfor foreløbige Love – der i hans Forstaaelse i og for sig ikke synes let at skelne fra dens almindelige Deltagelse i Lovgivningen, § 2 – skal nemlig i Følge Pingel have den Konsekvens, at Kongens Vetoret her bortfalder, d. v. s. Rigsdagens Beslutning *skal* her i disse Tilfælde stadfæstes – en Indskrænkning i Kongens Vetoret, som unægtelig synes at maatte kræve en udtrykkelig Hjemmel.⁶²

Historisk-politisk set nok saa interessant som Pingels statsretlige Forsøg er det, at han samtidig udtaler Ønskeligheden af en udbygget foreløbig Lovgivning og her giver Anvisning paa Lovforanstaltninger, hvis Forbillede han tydelig nok henter fra Tyskland, og som har en forbløffende Lighed med dem, der blev sat i Værk et halvt Aar efter, nemlig ved Straffelovstillæget af 2. November 1885. Pingel udtaler nemlig Ønskeligheden af, at Kongens Myndighed efter § 25, jfr. § 11 – foruden selvsagt til Ordningen af Forsvaret – benyttes til en Lovgivning bl. a. imod dem, der »haaner og laster Statens Indretninger og Øvrigheden«, imod dem, der »offentlig i en Forsamling eller for en Menneskemasse eller ved Udbredelse af Skrifter opfordrer til Ulydighed mod Loven«, og overfor dem, der »paa en Maade, som truer den offentlige Fred, offentlig ophidser forskellige Klasser af Befolkningen til Had imod hverandre« – og endelig overfor dem, der »offentlig haaner Staten og - - - paastaar eller udbreder opdigtede Kendsgerninger - - - for derved at gøre Statens Indretninger eller Øvrighedens Anordninger foragtelige og latterlige.⁶³

60. Om foreløb. Love S. 6, 9, 10f. Det er dette, der hos Pingel ligger i Modstanden mod »Folketingets absolute Nej-Ret«, et Udtryk, han udvider fra dets oprindelige mere finansielle Betydning til Spørgsmaalet om Forkastelsesretten overfor Love, s. Pingels Skrift: Venstres sidste Skanse: Folketingets absolute Nej-Ret, 1887.

61. Provisoriet S. 13f.

62. Om foreløb. Love S. 9, 17 ned o. flg.

63. Om foreløbige Love og deres Anvendelse til Ordning af vort Forsvar m. m., 1885, S. 27.

Pingel havde saa mange Aars Sagførerpraksis under tysk Lovgivning bag sig, at det er umuligt ikke i disse Forslag at se Reminiscenser fra tysk Lovgivning. Det er ikke uden Interesse at bemærke sig denne Sammenhæng. Ogsaa her er en Pil, der peger tydeligt ned mod vort sydlige Naboland som Kildestedet for den ekstraordinære Lovgivning, der satte ind et halvt Aar efter Udgivelsen af Pingels Skrift.⁶⁴

NYHOLM.

Medens det er en ret righoldig statsretlig Litteratur, der plæderer Regeringspartiets Synspunkter med Hensyn til den foreløbige Lovgivning – allerede en naturlig Følge af, at den statsretlige Lærepost ved Universitetet beklædtes af en Regeringstilhænger – er den egentlige statsretlige Litteratur, der gaar ind for Oppositionens Synspunkter, ret let at overskue. Oppositionens Synspunkter udfoldede sig væsentlig politisk, og ytrede sig her i Bladartikler og Piecer, i Rigsdagstaler og paa Møder, alt i en uoverskuelig Mængde, som det – selvom statsretlige Synspunkter ogsaa her ind imellem kunde gøres gældende – ligger udenfor nærværende Arbejdes Rammer at gaa nærmere ind paa. Der findes imidlertid en Del selvstændige Indlæg ogsaa i den rent statsretlige Diskussion, altsaa Skrifter, hvis Indhold *væsentlig* er af statsretlig Natur. Disse Skrifter er særlig knyttet til C. V. Nyholms og J. F. Utke Damms Navn. For Nyholms Vedkommende er Tilknytningen til Navnet dog af senere Dato, idet de paa-gældende Skrifter udgaves anonymt.

C. V. Nyholm, som i 1881 blev Assessor i Højesteret og i 1884 paany blev Rigsdagsmand som Medlem af Folketinget,⁶⁵ hvor han hørte til »Mellempartiet« af moderate Højremænd, har i sit kendte Værk »Grundtræk af Danmarks Statsforfatning og Statsforvaltning« kun lige berørt den foreløbige Lovgivning,⁶⁶ og kun rent refererende. Han udgav imidlertid 1883 et lille Skrift »Om Udstedelsen af provisoriske Finanslove«, af en Jurist, hvori han stærkt gik imod Tilladeligheden af provisoriske

64. Se foran Afsn. IV S. 160f.

65. Om Nyholm jfr. Troels G. Jørgensen: Bidrag til Højesterets Hist. S. 77-80.

66. Her efter Bd. I 1880 S. 8-9. I de senere Udgaver, saaledes 4. Udgave 1891-93, S. 40f., jfr. 90f., noget fyldigere: Efter Ref. af HRD. 15. Okt. 1886 og den paa Grundlag heraf iværksatte Praksis m. Hs. t. foreløb. Loves Varighed, betones det, at Spørgsmaalet om, hvad Indflydelse en saadan i et længere Tidsrum planmæssigt fortsat Praksis vil øve paa Lovens vedblivende Gyldighed, »hidtil ikke har været prøvet af Højesteret«. Om foreløbige Finanslove, der som Følge af Finanslovens Natur i Alm. ikke er lovlige, erkendes det p. d. a. S., at det Hul, den »Lakune i vor Grundlov, som fremkommer ved Tingenes Uenighed om Finansloven, i Følge Nødret-

Bevillingslove efter dansk Statsret. Man finder en indgaaende Kritik af Matzens Hovedsynspunkter i »Grundloven og Folkets Selvstyrelse«, særlig af Matzens Forsøg paa en Nyforstaaelse af Udtrykket »vedtagen« i Grundlovens § 49.

C. V. Nyholms positive Bidrag til den foreløbige Lovgivnings Teori findes imidlertid i Skriftet »Provisoriet efter gældende dansk Statsret«, af en Jurist af den gamle Skole, 1886. Dette Skrift, der udkom i Juni Maaned 1886⁶⁷ forud for Højesteretsdommen af 15. Oktober s. A., indeholder en ret fyldig historisk og systematisk Fremstilling af Læren om de foreløbige Love. Systematisk tager Nyholm sit Udgangspunkt i den foran⁶⁸ omtalte Landstingsbetænkning af 1857, hvori det af nationalliberale Koryfæer som Lehmann, Madvig og M. P. Bruun udtaltes, at den foreløbige Lov, naar den forelægges Rigsdagen, er at betragte som et Lovforslag i Forhold til Rigsdagen; Nyholm karakteriserer herefter den foreløbige Lov i det hele som et Lovforslag med anteciperet Lovkraft,⁶⁹ og ud fra dette Hovedsynspunkt er hos Nyholm Stillingen til flere af de vigtige Problemer indenfor Læren om foreløbige Love bestemt.

Saaledes er det Nyholms Opfattelse ikke blot, at den foreløbige Lov maa falde bort ved, at Forslaget om den nægtes Fremme i blot eet af Tingene, men ogsaa, at det samme maa være Tilfældet, saafremt Loven efter at være forelagt ikke har naaet nogen endelig Behandling i Rigsdagen inden denne sluttet. Den »kan ikke overleve den følgende Rigsdag«, naar denne ikke har bekræftet den.⁷⁰ Nyholm støtter sig her paany til den for-

tens Grundsætninger maa udfyldes *enten* i Lovs Form (§ 25) *eller* ved kgl. Resol. (§ 11), uden at der m. Hs. t. Ministrenes Ansvarlighed kan lægges afgørende Vægt paa, om den ene el. d. anden Form bruges. Ministeransvarligheden afhænger her af, dels om Regeringen har gjort sit for at tilvejebringe en ordinær Finanslov, dels hvilken Slags Udgifter Regeringen skrider til at afholde og i hvilket Omfang. Og heroverfor kan ikke henvises til Grundlovens § 49. – Om Ministeransvarligheden jfr. ogsaa Nyholms Afh. herom i Tskr. f. Retsvid. 1895, S. 325-423.

67. jfr. Supplementer til Livserindringer af J. N. Madvig, udg. 1917 af hans Søn J. N. A. Madvig, S. 102 jfr. 116 Note (i Afh.: Om og i Anledning af Højesteretsdommen af 15. Oktober 1886).

68. Se foran I S. 36 f.

69. Se Provisoriet o. s. v. S. 16: »et fra Regeringen udgaaet, til Forelæggelse for nærmestfølgende Rigsdag bestemt og af Kongen under de i § 25 anførte Forudsætninger med anteciperet Lovkraft forlenet Lovforslag, der bevarer den det saaledes tillagte Retsgyldighed, saalænge dets Skæbne som Lovforslag endnu ikke er endelig afgjort«. En saadan Afgørelse ansaa Nyholm ogsaa for at foreligge, naar den følgende Rigsdag var gaaet til Ende uden positiv formel Afgørelse af Spørgsmaalet, se ndf. i Teksten.

70. Provisoriet S. 73 ff.

nævnte Landstingsbetænkning – der fra modsat Hold fejedes til Side som ikke autoritativ nok.

Hvad dernæst angaar Spørgsmaalet om Berettigelsen af det private Initiativ i Henhold til Grundlovens § 44 ved Forelæggelsen for Rigsdagen, fulgte det ligeledes af hele Nyholms Udgangspunkt, at han maatte være en varm Forsvarer heraf og gaa haardt imod Berettigelsen af Konsejlspræsident Estrups Erklæring herom den 12. Oktober 1885 og imod de Udtalelser, der desangaaende var fremsat i Landstinget af Estrups juridiske Meningsfæller, særlig Rump. Efter Nyholm medfører Regeringens Pligt til Forelæggelse i Henhold til § 25 vel en selvfølgelig Berettigelse, men ingen Eneberettigelse saaledes som af Estrup hævdet. Og overfor de Retsafgørelser, der herom forelaa fra Underinstanserne i Sommeren 1886 satte Nyholm sit Haab til Højesteret. Vi har set, at han i den Henseende kom til at lide Skuffelse.⁷¹

Med Hensyn til Spørgsmaalet om foreløbig Finanslovgivning foretager Nyholm i sit Skrift Undersøgelser saavel af historisk som af systematisk Art⁷² og naar ad begge Veje til, at provisoriske Finanslove ikke tør udstedes. Systematisk gør han saaledes ud fra en Tankegang beslægtet med Labands opmærksom paa, at hele den Matzenske Bevisførelse er uholdbar allerede fordi Finansloven, Budgettet, ikke er en Lov i vanlig Forstand. »Den har af Lovens Begreb i Virkeligheden ikke andet end blot Navnet«, og henhører derfor langt snarere under en bevilgende end under en lovgivende Myndighed, der kun tilfældigvis efter Grundloven er sammenfaldende, medens de begrebsmæssigt maa holdes ude fra hinanden 3: Bevillingsmyndigheden er begrebsmæssigt noget særligt. Det er derfor paa Forhaand uberettiget uden videre at lade Finansloven være omfattet af Udtrykket »Love« i Grundlovens § 25, saa meget mere som Finansloven efter Grundloven har sine egne, ganske særlige Regler at følge. Skulde Konsekvensen blive Parlamentarismen, »saa faar det i Guds Navn være«. ⁷³

71. Se Provisoriet S. 66, 68, jfr. foran Afsn. V S. 192 og ndf. S. 340.

72. Provisoriet S. 40-51, der henvises her, S. 42 Note, til »Om Udstedelsen af foreløbige Finanslove« af en Jurist.

73. Prov. S. 49. Nyholm tilføjer: »man kunde ogsaa kalde det Anvendelse af sund Fornuft i Statslivet«. Mod den stadig paaberaabte § 13 i Grundloven om Kongens Ret til selv at vælge sine Ministre tilføjer Nyholm: »Hvorledes det skulde kunne stride mod Kongens Ret, at hans ansvarlige Raadgivere indgiver deres Dimission, er vanskeligt at forstaa, al den Stund end ikke den enevældigste Selvhersker mægter at tvinge en Undersaat til at være Minister evindelig som Livsslave«.

J. F. UTKE DAMM.

Utke Damms Navn er meget lidt kendt, og man vil forgæves lede om Oplysninger om ham paa de Steder, hvor Oplysninger af denne Art sædvanlig kan søges.⁷⁴ Imidlertid er der næppe nogen Tvivl om, at Utke Damm er den Forfatter herhjemme, som har ofret mest af Tid og Kraft paa Undersøgelser indenfor den foreløbige Lovgivnings Teori, historisk, systematisk og retssammenlignende. Hans Forfatterskab i disse Retninger spænder over en Periode af ca. 20 Aar.

Litterært er Damms Navn særlig knyttet til de to Skrifter »Den politiske Konflikt og Forliget«, 1894, og »Om foreløbige Love«, 1901. Efter at han allerede 1883 i et Skrift: »Statsretlige Betragtninger« havde søgt at imødegaa Matzens Teori og slaaet et Slag for Parlamentarismen som den naturlige og eneste retmæssige Udvej ud af Striden, arbejdede han i de følgende Aar paa et systematisk Skrift om den foreløbige Lovgivning, et Skrift som forelaa omtrent udarbejdet ved »Forliget« i 1894.⁷⁵ Denne Begivenhed medoptog Utke Damm i sin Fremstilling, der fik Titlen »Den politiske Konflikt og Forliget«, og som efter denne Tilblivelsesmaade snarere blev et blandet politisk-juridisk Stridsskrift end et videnskabeligt systematisk Værk, som dets første Anlæg tydede en Del hen paa. De videnskabelige Studier i Emnet fortsattes imidlertid og resulterede i Skriftet: Om foreløbige Love, 1901.

Dette ret udførlige og efter videnskabeligt Skema opbyggede Værk kom en lille Smule post festum, i »Systemskiftet«s Aar, hvor de behandlede Problemer var ved at være uden Aktualitet og dog ikke saaledes paa Afstand, at de kunde underkastes en historisk Behandling og afvinde historisk Interesse. Bogen synes da ogsaa at være gaaet temmelig uomtalt hen og ses sjældent eller aldrig anført. Dens systematiske Opbygning og omfattende Materiale ikke mindre end dens Stillingtagen til de forskellige Stridspunkter forlener den dog – efter at vi nu kan se historisk paa hele Sagen – med en vis Interesse som det fyldigste Forsøg paa en videnskabelig Begrundelse af Oppositionspartiets statsretlige Opfattelse og Stilling. Der kan i nærværende Sammenhæng dog kun være Tale om at fremdrage ganske enkelte Punkter. Blandt disse tildrager Utke Damms Behandling af Spørgsmaalet om foreløbige Finanslove sig særlig Opmærksomhed, ogsaa fordi han tager Stilling til Labands Lære.

Idet Utke Damm indenfor Læren om den foreløbige Lovgivnings *Gen-*

74. Damm var født 1835 og blev cand. jur. 1858. Han var en Tid ansat i Ministeriet for Slesvig, senere i Krim.- og Politiretten som Protokolfører, afsked. 1897.

75. Se Den politiske Konflikt og Forliget 1894 S. 168.

stand afgrænser denne med Henblik paa § 25's Ord »ikke stride mod Grundloven«, er han klar over, at de Bestemmelser, der i Følge Grundloven skal gives ved Lov, i Almindelighed ogsaa maa kunne være Genstand for foreløbig Lovgivning. Men indenfor Kredsen af disse Bestemmelser findes der dem, der enten efter deres Natur kræver Rigsdagens Medvirken, eller som Grundloven udtrykkeligt kræver Rigsdagens Medvirken til. Til disse hører Finansloven, der efter Utke Damm rammes af begge de nævnte Grunde. Finansloven er efter sin Natur et Overslag, der som en Befuldmægtigelse fra Folkets Side kræver Rigsdagens Samtykke. »Skattebevillingsretten er Repræsentationens vigtigste Rettighed, er, som man med Rette har kaldet den, Hovedhjørnestenen i den konstitutionelle Forfatning«. ⁷⁶

Det samme Resultat maa man komme til, naar man gaar ud fra Principet om Rigsdagens formodede Samtykke som Forudsætning for al foreløbig Lovgivning, og ligeledes hvis man undersøger Sagen fra et Nødretsynspunkt, idet andre Midler end det ulovlige: en foreløbig Finanslov altid vil findes mulige for at naa til et lovmæssigt Grundlag for Statens Finansstyrelse. Fører disse Midler over i en Anerkendelse af Parlamentarismen, da er dette kun en naturlig Konsekvens. ⁷⁷

Men samme Resultat kommer man dernæst i Følge Utke Damm ogsaa til paa den positive Rets Grund. Utke Damm ser i Grundlovens § 48 en lovmæssig Hindring for Udstedelsen af foreløbige Finanslove. Naar det her hedder, at der skal fremlægges Forslag til Finanslov for det følgende Finansaar paa hver ordentlig Rigsdag straks efter at samme er sat, da maa man heri se »det positive Hovedargument mod Gyldigheden af provisoriske Finanslove«, idet Bestemmelsen klarligt indeholder et utvetydigt Forbud mod Lovens Udstedelse som foreløbig. ⁷⁸

Det er ejendommeligt at se Utke Damm fremhæve 66-Grundlovens § 48 saa stærkt, at den i Modsætning til § 49 bliver Kraftargumentet mod foreløbige Finanslove, og Utke Damm staar, saavidt ses, i Litteraturen ene med den Opfattelse, at § 48 kan »bære« denne Opfattelse. I § 48 ses almindeligt kun en Bestemmelse, hvori det om Finanslovforslaget i Modsætning til alle andre Lovforslag positivt er udtalt, at det skal forelægges først i Folketinget : først undergives Folketingets Behandling, medens ethvert andet Lovforslag kan forelægges først og behandles først i det Ting, hvor det efter Regeringens Skøn findes mest hensigtsmæssigt. Andet

76. Om foreløbige Love S. 66.

77. Om foreløbige Love S. 67, 69, 71 ff.

78. Om forel.. Love S. 99f.

og mere lægges der i Almindelighed ikke ind i § 48. Utke Damm faar efter sin Opfattelse, hvor § 49 træder aldeles i Skygge overfor § 48, let Spil overfor de Matzenske Fortolkningsteorier, der hviler paa den modsatte Opfattelse.⁷⁹ Naar det allerede af § 48 skal ses, at Rigsdagens Medvirken af Grundloven er uomgængeligt krævet ved enhver Finanslovs Tilblivelse, er hele Spørgsmaalet om Fortolkningen af »vedtagen« i § 49 af aldeles sekundær Betydning, da bliver i det hele § 49 kun en Underafdeling af § 48. Damm kunde jo her med Held henvise til Junigrundlovens § 52, der samler de senere §§ 48 og 49 i een Paragraf, og i det hele til Grundlovsforhandlingerne i 1849.

Det er klart, at Damm ud fra en Betragtning, der kun anerkender en af Rigsdagen vedtagen Finanslov som Grundlag for Skatters Oppebørsel og Udgifters Afholdelse, maa gaa stærkt i Rette med en Lære som Labands. Hans Sondring mellem formelle og materielle Love er »vanskelig og ofte vilkaarlig« og Lærens Konsekvenser og Resultater »vistnok aldeles forfejlede og i alt Fald efter vor Forfatning uantagelige«.⁸⁰ I et Afsnit, som han har kaldt det »administrative Budget«, har Damm gjort op med Teorier som Labands og naar til en fuldkommen Forkastelse af en Teori af denne Art, i alt Fald for dansk Forfatningsrets Vedkommende, og dermed til en Fordømmelse af den kgl. Resolution af 26. Januar 1886. Kun under een Forudsætning vilde det administrative Budget være den rette Udvej: hvis en reen Nødstilstand indtraadte i Form af, at en rent fysisk Hindring som Krig, Oprør eller ulykkelige Naturbegivenheder stillede sig i Vejen for Tilvejebringelse af en ordinær Finanslov. I saa Fald vil et rent administrativt Budget som Norm for Indtægter og Udgifter være at foretrække. »Til Nødrettens første Grundsætninger hører det nemlig, at man ved Valget af det i og for sig ulovlige Middel til at undgaa truende Fare ikke maa gaa videre end absolut nødvendigt; og - - - Udstedelsen af en provisorisk Lov vilde indeholde et større Brud paa Forfatningen end en blot administrativ Resolution, idet den sidste kun indeholder en Overtrædelse af Grundlovens § 49, den første derimod tillige en Usurpation af en ikke tilkommende offentlig Myndighed, en Overtrædelse af Grundlovens § 25«.⁸¹

I Afsnittet om de foreløbige Loves Forelæggelse i Henhold til § 25's Paabud herom, har Utke Damm dernæst under Udviklingen af Problemet om Forelæggelsens Subjekt taget Stilling til Spørgsmaalet om Berettigelse

79. Se Om forel. Love S. 102 ff.

80. Se Om forel. Love S. 95, 101 f., 135 ff.

81. Om foreløbige Love S. 140 f.

sen af det »private Initiativ« overfor foreløbige Love, ligesom til Problemet om de foreløbige Loves Mulighed for at »overleve« den følgende Rigsdags Slutning.

I sidstnævnte Henseende betoner Damm, at ethvert af Tingene, naar det faar forelagt en foreløbig Lov, maa have Pligt til hurtigst muligt at træffe sin Afgørelse. Landstingets Praksis: i 9 Aar at »ruge over« de forelagte foreløbige Love, paadrager dette Ting »et tungt og maaske skæbnesvangert konstitutionelt Ansvar« og Højesterets Godkendelse i Dommen af 15. Oktober 1886 er forkastelig. Damm glemmer her aabenbart to Ting: dels at Højesteret aldrig kom til at udtale sig om de foreløbige Loves *fortsatte* »Overleven«, ⁸² dels at ogsaa Folketinget i ikke ringe Grad »rugede«, nemlig over de foreløbige Finanslove, som det fra 1887 af beholdt indtil Lovens Udløbstidspunkt.

I førstnævnte Henseende: det »private Initiativ«, var Damms Stilling ogsaa skarp.

Idet han i utvivlsom Strid med mangeaarig Praksis og Teori har udviklet en Teori, hvorefter den foreløbige Lov skal forelægges i *begge* Ting og *straks* ved Rigsdagens Sammentræden, ⁸³ bliver forsaavidt Spørgsmaalet om det private Initiativ af kun underordnet Betydning for ham. ⁸⁴ Det var efter Damm først Ministeriet Estrups Negligering af Kravet om Forelæggelse straks og for begge Ting, som gjorde Problemet om det private Initiativ aktuelt.

For Damm er der selvsagt ingen Tvivl om det private Initiativs Berettigelse paa dette Omraade. Estrups modsatte Erklæring af 12. Oktober 1885 ⁸⁵ er uberettiget baade efter Sagens Natur og den positive Ret og endelig ogsaa efter den politiske Praksis. Naar Damm her uden Bemærkninger anfører det I. A. Hansenske Tilfælde i 1858, maa han dog siges at være paa Vildspor: I. A. Hansens Forslag – der forøvrigt af her uvedkommende Grunde nægtedes Overgang til 2. Behandling – var netop et almindeligt Lovforslag som alle andre efter Grundlovens § 44, beregnet paa først at faa Retsvirkning efter at være vedtaget enslydende i begge Ting og stadfæstet af Kongen. ⁸⁶ Hvad Retspraksis om det private Initiativ angaar har Damm haarde Ord om Højesterets Dom af 15. Oktober 1886,

82. Der ses her bort fra det foran S. 215 Note berørte Spørgsmaal om Dommen UfR. 1892, S. 863.

83. Om foreløbige Love S. 158-62, 166.

84. Om foreløbige Love S. 169.

85. Se foran III S. 123 f.

86. Se foran Afsn. I S. 36.

der for ham kun er »et sørgeligt Bevis for, hvorledes de politiske Liden- skaber kan forvirre Begreberne om Ret og Uret hos store Samfundsklas- ser, ja endogsaa hos Statsmagterne og de højere Domstole«. Damm for- tæller interessant, hvorledes Landstingsformanden Højesteretsadvokat Liebe overfor ham under en Samtale om denne Doms Benægtelser af det private Initiativs Gyldighed og af den foreløbige Lovs Bortfald ved Rigs- dagssamlingens Slutning havde sagt: »Jeg anser dem ikke for lovlige, men for nødvendige«. Damm tilføjer⁸⁷: »Hvad var denne formentlige politiske Nødvendighed andet end en i ensidige Partifordomme grundet Formening om egen Ufejlbarlighed i Modsætning til Venstres formentlige Regerings- udygtighed, medens Sandheden vistnok tværtimod var den, at kun Ven- stre som den sande Repræsentation for Folkets store Majoritet var i Stand til at danne en i konstitutionel Forstand virkelig lovlig, med lovlige Mid- ler regeringsdygtig Regering«.

Utke Damm maa anses for den mest outrerede af de statsretlige For- fattere, der plæderede Oppositionens Sag. Forsaavidt danner han paa Venstresiden, uanset større saglig Fordybelse i Emnet, en Art Modstykke til Pingel, idet ogsaa Damm ud fra store almindelige Principer paa for- skellige Omraader drager ret dristige Konsekvenser med Hensyn til hvad han mente at maatte antage for gældende dansk Ret.⁸⁸

87. Om foreløb. Love, 157, 174f.

88. Den seneste Fremstilling indenfor dansk Statsforfatningsret af Emnet: foreløbige Love, af K. Berlin, bygger paa Grundlovsforandringen i 1915 (I Del 1916, II Del med den foreløbige Lovgivning, 1933) og er saaledes uden større Interesse i denne Forbindelse.

Den store Litteraturmasse, der dannes af de politiske Piecer og Diskussions Ind- læg, har vi her ikke kunnet tage Hensyn til, allerede fordi dens Indhold væsentligt er politisk og de saaledes falder væsentlig udenfor, hvad der kan gaas ind paa i nærværende Sammenhæng. Indenfor de politiske Skrifers Masse er der dog, ogsaa fra vort Synspunkt, Anledning til særlig at fremhæve F. Oldenburgs særdeles vel- skrevne Arbejder, der begyndende med »Strategi og Politik«, 1881, fortsætter med: Forlig eller Revolution, 1884, Statscoup, 1885, Opløste Forhold, 1886, Vor Opløs- ning fortsat, 1887, Estrupialet og Demoralisationen, 1888, og slutter med: Tre po- litiske Problemer, 1889. Oldenburg døde 1890 under en mod ham af Regeringen anlagt Ærefornærmelsessag. Politisk kæmpede F. O. med dobbelt Front. De stats- retlige Bemærkninger, hans Bøger indeholder, vidner om Skarpsind, men drukner i de rent politiske Udviklinger.

D. DEN FORELØBIGE FINANSLOVGIVNING SOM KONSTITUTIONELT PROBLEM

Selv om nærværende Arbejde væsentlig er et deskriptiv-retshistorisk, vil vi ikke kunne forlade den foreløbige Lovgivning i Konflikttiden uden at se nærmere paa det Problem, som blev Centralpunktet i den store Forfatningsstrid: Spørgsmaalet om Udstedelsen af foreløbige Finanslove.⁸⁹ Der kan dog her ikke blive Tale om en udtømmende eller endog blot mere omfattende Drøftelse af dette Spørgsmaal, der i og for sig kræver Inddragelse af retssammenlignende og systematisk Materiale i et saadant Omfang, at Rammerne for nærværende Arbejde vilde sprænges, og en helt selvstændig Undersøgelse udkræves. Her kan kun blive Mulighed for paa Grundlag væsentligt af det foran fremførte dansk-historiske Materiale af juridisk-politisk Karakter at søge at finde frem til nogle *Hovedsynspunkter* for Betragtningen af Spørgsmaalet. At det skulde være muligt at finde egentlig nye Argumenter frem i et Emne, der er saa kulegravet som dette i Konflikttiden, er yderst usandsynligt.

Naar der her fremsættes Bemærkninger om den foreløbige Finanslovgivning som konstitutionelt Problem, tages dette Spørgsmaal i Overensstemmelse med nærværende Fremstillings Karakter konkret 3: Der vil først og fremmest blive søgt en Besvarelse af det Spørgsmaal, hvorvidt og i bekræftende Fald i hvilken Udstrækning selve den faktisk foretagne Finanslovgivning under samtlige foreliggende Forhold var retmæssig eller uretmæssig – medens derimod det Spørgsmaal træder i Baggrunden, hvorvidt overhovedet under nogen Omstændigheder en foreløbig Finanslovgivning under den Retsordning, der herskede, kunde være retligt mulig. Vel er det Tilfældet, at har man først bevist *enhver* foreløbig Finanslovgivnings Utilstedelighed under *alle* Forhold, vil ogsaa Uretmæssigheden af den konkret foreliggende Lovgivning af denne Art være givet. Men en saadan abstrakt Bevisførelse vil næppe være tilraadelig. Spørgsmaalet om foreløbig Finanslovgivning er af saa vidtspændende Karakter, at ogsaa Nødssituationer i Statslivet maa inddrages derunder, og herved føres man ud over Spørgsmaalet om det fortolkningsmæssigt set forfatningsmæssige, idet nødretlige Betragtninger gaar her udover.

89. jfr. Fr. Castberg i Statsvetenskapl. Tidsskr. 1945, S. 443: Den videnskabsteoretiske Diskussion mellem retshistorisk og retsdogmatisk Problemstilling betyder »naturligvis ikke, at det skal være forbudt for retshistorikeren å ledsage sine utsagn om den historiske virkelighet med rettslige vurderinger. Det kan ha sin interesse å se belyst ogsaa det spørsmål, om et standpunkt, som er hevdet under et forlængst ophevet rettssystem, var rettslig begrundet«.

Med Hensyn til Spørgsmaalet om Muligheden herhjemme af en foreløbig Finanslovgivning overhovedet vil det erindres, at Holck ud fra Tanken om Bevillingsmyndigheden som »den konstitutionelle Forfatnings Hovedhjørnesten« nægtede Muligheden af foreløbig Finanslovgivning og i Troen paa Overenskomstprincipets Styrke efter 1866-Forfatningen ikke kom ind paa Spørgsmaalet om rent nødretlige Forhold. Tscherning ansaa § 25 som Udtryk for et mere almindeligt Princip om Administrationens Handlefrihed og ansaa i rene Nødtilfælde – »hvis Loftet faldt ned og slog Rigsdagsmændene ihjel« – en foreløbig Finanslovgivning for retmæssig, og Monrad endelig anerkendte Muligheden af foreløbig Finanslovgivning, men hans Nej-Teori satte en bestemt Grænse for en saadan Lovgivnings materielle Indhold. Anvendt paa det konkrete saa Monrad derfor noget »sindrigt« i Loven af 12. April 1877 og var kun i Tvivl, om Tilfældet kunde anses for et »særdeles paastrængende«. Monrad anerkendte m. a. O. ikke den rent parlamentariske Nødtilstand som noget, § 25 havde Hensyn til og vel langt mindre som et egentligt juridisk Nøds-Tilfælde. Disse forskellige Tendenser henimod en positiv Besvarelse af den foreløbige Finanslovgivnings Problem samles til et klart og tydeligt Billede hos *Matzen*.

Ikke historisk, men rent idemæssigt er der visse Berøringspunkter mellem Matzens Opfattelse og Tschernings og Monrads Anskuelse. Beslægtet med Tschernings er den, forsaavidt den i sit Grundsyn bygger paa Antagelsen af vidtgaaende naturlige Beføjelser for Administrationen (Regeringen) i Forhold til den lovgivende Magt, med Monrads forsaavidt den principielt anser en foreløbig Finanslovgivning for fortolkningsmæssigt forenelig med Grundloven og endog udbygger en særlig fortolkningsmæssig Teori herom. Idet *Matzen* dernæst nærmest betragter det som en Selvfølge, at den rent parlamentariske Nødtilstand afgiver Grundlag for et »særdeles paastrængende Tilfælde«,⁹⁰ fremtræder Matzens Opfattelse som den statsretlige Anskuelse, der var i Stand til at give en positiv Besvarelse af alle de Tvivlsspørgsmaal, der paa den konkrete Finanslovgivnings Vej traadte frem.

Saaledes som Spørgsmaalet om foreløbig Finanslovgivning kom til at foreligge her i Landet i 70'erne og 80'erne i forrige Aarhundrede, hvilede Matzens i 1873 fremsatte positive Besvarelse af dette Problem ret klart paa to Forudsætninger. Den ene var den, at Kongen i Henhold til

90. jfr. Statsforfr. II 1908, S. 176: »i fuldkommen Harmoni med Grundlovens Aand som med dens Ord, at Regeringen benytter Retten efter Grl.'s § 25 som den eneste mulige Udvej til at holde Styrelsen gaaende . . .«

Grl.'s § 13 havde Ret til frit at udnævne og afskedige sine Ministre. Heraf fulgte, at Parlamentarismen, specielt Folketingsparlamentarismen, ikke kunde anerkendes som Led i dansk Forfatningsret. Og af Matzens Besvarelse af det juridiske Spørgsmaal om Parlamentarismen synes hos ham ogsaa at følge en *politisk* Fornægtelse af Parlamentarismen som brugbar Skik. Den anden Forudsætning var den, at nogen selvstændig og absolut Bevillingsmyndighed for Folkerepræsentationen ikke kunde anerkendes, efter Matzens Opfattelse allerede fordi Statens Budget istandbringes gennem den almindelige Lovsform og saaledes efter Grundloven kræver Samvirken ikke blot af de to – principielt ligestillede – Ting, men ogsaa af en tredje Faktor i Lovgivningsmyndigheden, en Faktor, der endog i visse Tilfælde har Bemyndigelse til med Udelukkelse af Rigsdagen at optræde selvstændigt som Lovgiver.

Det er aabenbart af Betydning at undersøge disse to Forudsætninger hver for sig, inden vi gaar videre ind paa Besvarelsen af Spørgsmaalet om den foreløbige Finanslovgivning og Matzens Stilling til dette Problem.

1. SPØRGSMAALET OM PARLAMENTARISMEN

Det var netop Striden om den parlamentariske Regeringsform, der førte til det Punkt i den politiske Udvikling, hvor Spørgsmaalet om foreløbig Finanslovgivning blev aktuelt.

Spørgsmaalet om, hvorvidt Ministeriet altid skal være i Overensstemmelse med Rigsdagens Flertal eller endog med Flertallet i det folkevalgte Kammer, blev som det fremgik af vor tidligere Fremstilling⁹¹ tidligt rejst som et bestemt Krav fra Oppositionens Side. Man ansaa det for en Konsekvens af det Princip om Folkesuverænitet, i Praxis »folkeligt Selvstyre,« som mentes nedlagt i Junigrundloven og trods alt bevaret i 1866-Grundloven. Kravet blev lige saa energisk bestridt fra Regeringsside under Henvisning dels til, at Grundloven ikke positivt hjemlede Parlamentarisme og Folkesuverænitet, dels til, at den havde positive Bestemmelser i modsat Retning, særlig Grundlovens § 13, hvorefter den danske Konge – som det ligeledes var udtrykt i de fleste europæiske indskrænket-monarkiske Forfatninger – »udnævner og afskediger sine Ministre«, hvilket formentlig betød: stod frit i Valget af sine Ministre. Denne Bestemmelse kunde anses om ikke som Udtryk for et monarkisk Princip for 1866-
91. s. foran Afsn. II S. 61 om Venstres Udtalelser af 30. Juni 1870 og 6. April 1873.

Forfatningen,⁹² saa dog for den monarkiske Side af det Magtfordelingsprincip, der baade paa Grundlag af Forfatningens Tilblivelse og af dens Indhold maatte anses for dens Grundlag, jfr. Grundlovens § 2. Fra den juridiske Teoris Side hævdedes det ikke blot af Matzen, men ogsaa af andre »store Navne« som Nellemann og Goos, at der intet Grundlag var for Anvendelsen af en saa indskrænkende Fortolkning af Grundlovens § 13, som nødvendigt maatte kræves for, at Parlamentarismen skulde kunne anerkendes som Retsregel. Den eneste Indskrænkning for Kongens Ret efter § 13, der kunde anerkendes, var, som Matzen udtalte, at der til Ministre kun kunde vælges Mænd med dansk Indfødsret, der var fuldmyndige og vederhæftige og med fornøden Evne til at varetage deres Bestilling⁹³ – de almindelige Krav til danske Embedsmænd. Hjemmel for, at disse Mænd igen skulde tages indenfor en bestemt Kreds eller dog være anerkendt af denne, fandtes ikke i Grundloven.

Spørger man, om denne Opfattelse er statsretligt rigtig, maa det straks anføres, at det ogsaa i nyere Tid maa anses anerkendt, at Parlamentarismen som Retsregel ikke havde eller har selvstændig Grundlovshjemmel, og at dens Udledning deraf – som følgende af »Grundlovens Aand«, Forholdets Natur, ell. lign. – ikke har Bund i Virkeligheden paa Baggrund af den positive Bestemmelse i § 13, jfr. § 2.⁹⁴

Denne Opfattelse af Problemet er formentlig berettiget. Saaledes som den nævnte Bestemmelse var udformet i Junigrundloven og bibeholdt i de senere Forfatninger, var der paa Baggrund af hele Forfatningens Karakter, der ikke var Udtryk for Folkesuverænitets Princip,⁹⁵ ikke Grundlag for at betragte og behandle det af Venstre i Halvfjerdsernes Begyndelse rejste Krav som et Retskrav i den Betydning, hvori dette i et Land med en skreven Forfatning maatte tages.

Spørgsmaalet om Parlamentarismen som Regeringssystem maatte derfor fra Regeringsside dengang kun blive Spørgsmaalet om dens Indførelse som Regeringsskik, og Spørgsmaalet kunde og kan ogsaa nu formentlig her i Landet frugtbart kun drøftes paa den ene eller den anden af to Maader: 1) der kan spørges, om ikke Parlamentarismen er *blevet* Bestanddel af dansk Forfatningsret gennem Sædvanen, og 2) der kan spørges, hvor-

92. De konservative Forfattere, som Matzen og særlig Nellemann, ansaa dog nærmest Forfatningen som Udtryk for et monarkisk Princip.

93. jfr. Matzen: Statsforfr. II S. 79; Nyholm: Om Udst. af foreløbige Finanslove, S. 42, tilføjer: »af uplettet Rygte«.

94. jfr. Berlin: Statsforfr. I, 1937, 294; Poul Andersen: Statsforfr. I 1944, S. 146, 300.

95. Poul Andersen s. a. S. 298f, jfr. som Modsætning Belgiens Forfatning 7. Febr. 1831 Art. 25: »Al Magt udgaar fra Folket . . .«

vidt Parlamentarismen uanset at den ikke var – eventuelt tillige: ikke er – Bestanddel af dansk Forfatningsret, dog burde (bør) være en Sædvane – Spørgsmaalet om Parlamentarismen som praktisk-politisk Klogskabsregel, som *politisk* Doktrin.

Spørgsmaalet om, hvorvidt Parlamentarismen kan anses for at være bleven en Bestanddel af dansk Ret gennem Sædvanen, altsaa blevet en forfatningsmæssig Sædvaneret, og Grundlovens § 13 ad denne Vej blevet indskrænket, er forsaavidt af mindre Betydning her, som Teorien om foreløbig Finanslovgivning drejer sig om – og kun var aktuelt i – et Tidsrum, for hvilket Parlamentarismen som Sædvaneret i hvert Fald ikke kunde foreligge. Der er derfor for os ikke tilstrækkelig Anledning til nogen Fordybelse i dette Spørgsmaal.⁹⁶ Om Spørgsmaalet om det parlamentariske System som klog politisk Sædvane vil der senere blive Lejlighed til at fremkomme med nogle Bemærkninger.

96. I nyeste Tid har Poul Andersen klart taget Standpunkt mod Tanken om Parlamentarismen som Retsregel i Kraft af Sædvane. Med Fremhævelse af de almindelig anerkendte Betingelser for Anerkendelsen af Sædvanen som Retskilde (s. f. Eks. Bentzon: Retskilderne, S. 84 ff.; Ørsted: Hbg. I, 81-115; Scheel: Privatr. alm. D., 154-80; Poul Andersen s. a. S. 140 f.) betones det, at Konstateringen af selvstændig forfatningsmæssig Sædvaneret oftest vil være vanskelig. Fra Kongemagtens Side foreligger der til Dato ingen Udtalelse om, at Kongen har foretaget Ministerudnævnelserne under Følelse af en retlig Forpligtelse til at vælge indenfor en bestemt Kreds eller føler sig retligt forpligtet til under alle Forhold at fastholde saadan Praksis. At et Flertal indenfor Rigsdagens forskellige Partier postulerer en Retspligt for Kongen til kun at udnævne Ministre, der har Folketingets Tillid, er ikke tilstrækkeligt Grundlag for at opfatte Folketingsparlamentarismen som en en Retssædvane, men kan forklares paa anden Maade, og det radikal-socialdemokratiske Forslag i 1920 om at grundlovfæste Folketingsparlamentarismen blev netop forkastet i begge Rigsdagens Ting (s. a. S. 144). – Denne Tankegang maa efter vort Skøn tiltrædes. Den hviler paa det principielle Synspunkt, at de sædvanlige Betingelser for Anerkendelsen af en Retssædvane maa kræves opfyldt ogsaa paa dette Omraade, og at Sædvaneretsregler herefter ikke vil være hyppige Dannelser indenfor Statsforfatningsretten. Politisk Praksis og Efterfølgelse af et juridisk Bud vilde ellers altfor let sammenblandes og gaa i eet.

A. Ross har hævdet (Hvorfor Demokrati? 1946 S. 104 jfr. Berl. Aftenav. 29. 6. 1944), at Fornægtelsen af Parlamentarismens Karakter af Sædvaneret i Danmark er urigtig og endog farlig. Parlamentarismen er, efter at være »tilkæmpet« i en langvarig politisk Kamp og »slaaet fast« ved Systemskiftet i 1901, gaaet ind som en fast Bestanddel af dansk Forfatningsret. Gennem Forfatningskampen, der gik dybt i den folkelige Bevidsthed, og i hvilken Venstre fremførte sit parlamentariske Krav som et *Retskrav*, »var der skabt en ny Retsopfattelse, der havde kæmpet sig til Sejr og dermed havde forandret Forfatningen og gjort Parlamentarismen til en sædvaneretlig Bestanddel af denne . . . Hvad det danske Folk majsommeligt

Det lader sig altsaa ikke gøre at ræsonnere paa følgende Maade: Ministeriet Estrup, der ved flere Valg fik et Folketingsflertal imod sig, var af den Grund statsretligt forpligtet til at gaa af og vige Pladsen for et Ministerium ud af Folketingsflertallet eller dog med dette som sin Hovedstøtte; og da – ved Finanslovkonfliktens Tilspidsning – Spørgsmaalet om foreløbig Finanslovgivning meldte sig, var Udstedelsen af en foreløbig Bevillingslov allerede af den Grund ulovlig, at Ministeriet var statsretligt forpligtet til i Stedet for saadan Udstedelse at indgive sin Demissionsbegæring. Hvorvidt Udstedelsen af andre Grunde maatte være utilstedelig, er et nyt Spørgsmaal, men selve Spørgsmaalet om Parlamentarismen kunde ikke antages rent juridisk at stille sig hindrende i Vejen for Matzens Opfattelse af Problemet.

tilkæmpede sig, var ikke blot Indførelse indtil videre af en faktisk Skik og Brug men en *Retssædvane*, *Retten* til at kræve, at Regeringen skal fremgaa af Folketinget«.

At lægge saa stor Vægt, som Ross gør det, paa, at Venstres Krav *fremførtes* som et *Retskrav* kan let virke vildledende. Rent bortset fra, at Udtrykket ogsaa sprogligt omfatter den blotte Henviisning til det formentlig »retfærdige«, er det lidt af en Modsigelse, at selve Fremførelsen af et »Retskrav« skulde danne en Ret, som ikke forud var der (og dette sidste maa forudsættes, naar Parlamentarismen skal være *blevet Sædvaneret*). Venstres historiske Retskrav – der kun med Hensyn til Bevillingsmyndigheden havde Retskravets egentlige Karakter – havde iøvrigt Sammenhæng med Venstres Krav om Junigrundloven som »Folkets *moraliske Ret*«. Der maa altsaa ses bort fra den demokratisk-folkelige Ikke-Anerkendelse af Forfatningsordningen af 1866, idet denne dog var den gældende positive Ret indtil 1915. Naar Ross henviser til, at Venstres Adresse af 1873 betegner Parlamentarismen som »det konstitutionelle Monarkis nødvendige Krav«, maa det hævdes, at dette Udtryk ikke kan tages som et begrebsmæssigt nødvendigt Krav, idet et konstitutionelt Monarki i adskillige Lande har eksisteret uden Anerkendelse af Parlamentarismen. »Krav« staar her næppe som Udtryk for et Retskrav, men snarere for et Ønske, eller som et Udtryk for en Opfattelse af, hvad et konstitutionelt Monarki bør udvikle sig til.

Naar Ross dernæst henviser til, at »det er et velkendt Fænomen, at en Forfatning ikke blot ændres ved formelig Revision men ogsaa derved, at en vis Opfattelse sætter sig igennem i den forfatningsretlige Praxis og skaber en ny Retsbevidsthed« (= Magt skaber Ret), var dette netop Højres Argumentation i Firserne. Der forudsættes jo herved, hvad der netop skulde bevises.

I et Land med en skreven Forfatning maa man være forsigtig med Anerkendelse af sædvaneretlige Nydannelser; og ikke mindst herhjemme, hvor den skrevne Forfatning indeholder en § 13, jfr. § 2, vil en Anerkendelse af Parlamentarismen som en retlig Bestanddel af Forfatningen i Kraft af »Folkesuveræniteten« være af tvivlsom juridisk Værdi. Selv i England hører Parlamentarismen ikke til de egentlige Retsregler, men kun til de saakaldte »conventions of constitution« eller »constitutional understandings« (Dicey: *Law of the Constitution* 1924 S. 416 ff.; jfr. Mills

2. SPØRGSMAALET OM BEVILLINGSMYNDIGHEDEN

Medens det ikke synes vanskeligt at naa til en Besvarelse af det rent juridiske Spørgsmaal om den parlamentariske Regeringsform efter 1866-Grundloven, er Spørgsmaalet om denne Forfatnings Stilling til Bevillingsmyndigheden betydelig mere omfattende og paa Grund af særlige Forhold ogsaa mere indviklet.

Forfatningens Skatte- og Budgetsystem – overtaget fra Junigrundloven⁹⁷ – var jo i Korthed dette, at det i § 47 var fastsat, at Skatters Paa-læggelse krævede Lov. Skattelovene var permanente – f. Eks. førtes Enevældens Skattelove med over i den ny Tid – men Skatternes Oppebørsel kunde for hvert Aar kun ske, efter at Aarets Budgetlov, Finansloven, var vedtaget, jfr. § 49. Der var ikke fastsat Særbestemmelser i Forfatningen for det Tilfælde, at denne Lov ikke kom i Stand paa regulær Maade, § 48. Vi har dernæst set, at der under Behandlingen af Udkastet til Junigrundloven i Rigsforsamlingen blev indsat en Bestemmelse om Kongens Ret til i visse Tilfælde at udstede foreløbige Love, uændret bibeholdt som § 25 i 1866-Loven. Det var anerkendt i Praksis som i Teori, at denne Bemyn-

Sondring ml. »konstitutionel Sædvane« og »selve Forfatningen«, Repres. Gov., dansk Overs. 1876, S. 295f.).

Med Hensyn til de farlige Konsekvenser af Ikke-Anerkendelse af Parlamentarismens Retskarakter, maa det fremhæves, at ej heller dens Anerkendelse vilde være uden Faremomenter. I det hele indeholder alt Statsliv en Risiko. Heldigst for dette er formentlig en vis Frihed for Kongemagten til Handling efter Skøn under ekstraordinære Forhold. Er Parlamentarismen Bestanddel af dansk Forfatningsret, vil det fx. være udelukket, at der mod et aktuelt Regeringsflertal i Folketinget, der kan anses for ikke mere at have Vælgerflertal, mod Flertalsregeringens Vilje kan komme en Appel i Stand til Vælgerne. En Regering som Ministeriet Liebe 1920 vilde i saa Fald ved selve sin Dannelse have gjort sig skyldig i Forfatningsbrud og vilde, de subjektive Betingelser forudsat, kunne være dømt til Straf herfor, formentlig ikke blot et urimeligt, men tillige et uantageligt Resultat.

At Adgangen til at danne en midlertidig Mindretalsregering skulde være uden praktisk Betydning efter 1915 Grundlovens Forandring af Grundlovens § 25, jfr. § 49 (Poul Andersen S. 146, Ross S. 104), kan ikke indrømmes. Dels vilde en Mindretals-Regering, dannet i Finansperiodens Begyndelse, kunne leve paa den just vedtagne Finanslov i indtil 12 Maaneder, dels maa en saadan Regering hyppigst tænkes dannet netop bl. a. med det Formaal at faa skabt Klarhed over Vælgerne Stilling. Endelig er det et Spørgsmaal, om ikke enhver lovlig Regering har et dog selvsagt retsligt uigennemførligt Retskrav paa en nødtørftig Finanslov, jfr. nedenf. – Spørgsmaalet om Parlamentarismen er derfor her i Landet stadig mere et Hensigtsmæssighedsspørgsmaal end et Retsspørgsmaal.

97. Om Bestemmelsernes Tilblivelse jfr. nærmere A. Olsen: St. o. d. d. Finanslov S. 19-29.

digelsesregel kunde anvendes ogsaa til Udstedelse af Skattelove. Om den ogsaa kunde anvendes med Hensyn til den aarlige Budgetlov, det var dette, der blev det dybt omtvistede Problem.

Et System som dette var i Virkeligheden enestaaende. Intet andet Land - af de Lande, som det, paa Grund af en vis Lighed iøvrigt, er naturligt at sammenligne med - havde en Kombination som det danske System. Det belgiske-franske System, der var det nærmeste Forbillede, havde dels eet-aarige Skattelove,⁹⁸ dels var der her ingen Bestemmelser om foreløbig Lovgivning fra den udøvende Magts Side. Den preussiske Forfatning (§ 100, jfr. § 99) krævede til Oppebørslen af Indtægterne kun Optagelse paa det aarlige Statsbudget *eller* deres Anordning ved særlige Love af permanent Karakter. Statsbudgettet skulde aarligt vedtages som Lov, og den Bestemmelse i Forfatningen (§ 63) der hjemlede Nødanordninger, ansaas ikke for anvendelig i finansielle Anliggender.

Det er klart, at et System som det danske, med den uensartede Sammensætning, der i 1866 var givet Rigsdagens to Ting, frembød velegnet Stof til dyb Konflikt, naar tilmed saavel Forfatningens Forhold til Parlamentarismen som Rækkevidden af Bestemmelsen i § 25 viste sig i høj Grad at kunne gøres til Genstand for Tvivl og Strid. Hvad Forfatningen eventuelt havde underforstaaet, de Tilfælde, den ikke - muligvis hverken direkte eller indirekte - havde taget Stilling til o. s. v., alt dette frembød Materiale for en Fortolkning i det konkrete Tilfælde, hvis Resultat paa Forhaand maatte blive højest usikkert. Dens Fædre havde stolet paa et Forhandlings- og Overenskomstprincip, der viste sig ikke at slaa til.

Den anden Forudsætning for Opbygningen af en positiv Teori for foreløbig Finanslovgivning som Matzens var nu som nævnt den, at vor Forfatning ikke har tillagt Folkerepræsentationen nogen særlig og eksklusiv Bevillingsmyndighed udover, hvad der ligger i, at det aarlige Budget skal vedtages i Lovs Form og saaledes under normale Forhold kræver Medvirken fra Rigsdagen som Deltager i Lovgivningsmagten.⁹⁹

98. leges annuae, s. belgisk Forf. 1831 § 111: »Statsskatterne vedtages aarlig. De Love, der paalægger dem, har kun Gyldighed eet Aar, hvis de ikke fornyes«; fransk Dekr. 31. Maj 1862 § 38, der gengives i alle Bevillingslove: »Alle andre direkte eller indirekte Skatter end de paa Finansloven bevilgede, paa hvilken Maade de end oppebæres, er udtrykkelig forbudte . . .«. Om den historiske Baggrund s. f. Eks. Jellinek: Ges. u. Ver. 1887 S. 146 ff., 163 ff.

99. s. saaledes Matzen: Grl. og F. Selvst. S. 52: »Vor Grundlov . . . kender ikke noget til en særlig Bevillingsmyndighed, som særlig skulde tilkomme Rigsdagen eller endogsaa Folketinget alene«. Jfr. Til Gensvar S 17; Statsforfr. III, 1899, S. 47, jfr. II 1908, S. 168.

Naar denne Paastand skal vurderes, er der, naar Sagen ses paa historisk Grundlag straks en Indrømmelse, der bør gøres: Medens man flere andre Steder i »Konstitutions«-Aaret 1848 gik over fra en Stænderforfatning med en Skattebevillingsret for Stænderne til en konstitutionel Forfatning med Ministeransvarlighed o. s. v., var Udgangspunktet i Danmark ikke dette. Her gik man fra en Enevælde-Forfatning over til den frie, uden at der i Forvejen forelaa andet end Stænderanordningens § 4, der gav Stænderne Ret til at blive hørt i Skatteforhold. At det aarlige Budget ogsaa faldt ind under § 4, bestredes fra Regeringens Side under Henvisning til, at dette efter sin Natur er et Forvaltningsanliggende, og Stændernes Andragende om Adgang til Betænkning over Budgettet afsloges.¹⁰⁰ Indrømmelsen er altsaa den, at der med Hævdelsen af Bevillingsmyndighedens Eksklusivitet her i Landet vilde blive Tale om et særlig kraftigt Brud med Fortiden i Forhold til, hvad Tilfældet vilde være i adskillige Lande.

At det konstitutionelle Brud i 1848 her i Landet havde denne Baggrund, kan imidlertid ikke paa Forhaand udelukke, at Udviklingen paa Bevillingsomraadet med eet Slag førtes frem til det samme Standpunkt, som var gældende i andre Lande med en mere kontinuerlig Udvikling paa dette Omraade. Et radikalt Standpunkt naaedes jo med eet Slag i forskellige andre Lande, saaledes i Belgien ved Forfatningen af 1831 og tidligere i Norge i 1814. For Danmarks Vedkommende kan der ikke ved Bedømmelsen af Spørgsmaalet ses bort fra, at Kravet om Indseende med Budgettet netop var rejst i Stændertiden, ligesom det var et ofte i Stænderne rejst Krav, at der skulde gives disse en egentlig Skattebevillingsret¹⁰¹, et Krav, der selvsagt ikke rejstes med mindre Styrke, naar Blikket rettedes mod friere Forfatningsforhold ved Enevældens Afskaffelse. Dertil kommer, at der netop i Fyrreerne udenfor Stændersalene litterært rejstes det ene Krav efter det andet om Skattebevillingsret for Befolkningen og Kontrol med Finanserne. En hel litterær Diskussion fandt Sted med Henblik derpaa.¹⁰²

Endelig viser formentlig ogsaa Forhandlingerne i den grundlovgivende Rigsdag, at »Skattebevillingsretten« med Krav om Folkerepræsentationens Kontrol med Statens Finanser var et af de Formaaler med den frie

100. jfr. Holck: Statsforfr. II S. 113f.; Berlin: Statsforfr. II S. 93.

101. s. saaledes herom H. Jensen: Stænderfors. Hist. II, S. 233f., 249f. o. fl. St.

102. s. f. Eks. P. G. Bang: Om den fuldstændige Skattebevillingsret og Konstitutions-spørgsmaalet i Alm., 1840; C. N. David: Om Skattebevillingsretten og Konstitutionsspørgsmaalet, 1840; F. C. Sibbern: Om Skattebevillingsret og Constitution, 1840.

Forfatning, som man allermest levende havde for Øje. Ganske vist erkendtes det under Rigsforsamlingens Forhandlinger, at meget i den førte Diskussion om Skattebevillingsretten havde beroet paa en »sværmerisk« Opfattelse af denne,¹⁰³ der til Dels viste en Skævhed i Opfattelsen af den. Saaledes udtalte Ordføreren Krieger den 31. Marts 1849: »Det kan jo ikke nægtes, at der har været en vis Fortryllelse ved dette Ord »Skattebevillingsret«; man har jo vistnok mere tænkt paa Retten til at *bevilge* Skatter, end paa det, der er det væsentlige, at bestemme Udgifterne, og Een og Anden har jo vel endog med denne Borgernes nye Ret til at *bevilge* Skatter forbunden den Tanke, at da kunde man maaske slippe for at betale nogle af de Skatter, som man hidtil havde betalt. Enhver ved imidlertid, at saa forholder det sig ikke« – Skattebevillingsretten »gaar væsentlig ud paa at fastsætte Udgifterne og derefter at finde Indtægterne«. ¹⁰⁴

Denne »sværmeriske« Uklarhed var imidlertid netop kun en Uklarhed med Hensyn til den »tekniske« Side af Bevillingsretten, og Kriegers Udtalelse viser, at man tilstrækkelig tydeligt saa det afgørende ved denne: at det først og fremmest gjaldt Retten til at bestemme Udgifterne. Og der er med Hensyn til Skattebevillingsret i omfattende Forstand tilstrækkelig mange Udtalelser under Grundlovsudkastets Behandling, som kun paa en tvungen Maade vil kunne forstaas i Modstrid med Hævdelsen af en egentlig Bevillingsmyndighed fra Repræsentationens Side. Saaledes udtalte David 31. Marts 1849 direkte, at »Skattebevillingsretten er en af de vigtigste constitutionelle Rettigheder« og Krieger 2. April 1849 i en ofte anført Ytring, at »en Opkrævning af Skatter i Henhold til den bestaaende Skattelovgivning ikke skulde være tilladt uden udtrykkelig Votering af Rigsdagen«. ¹⁰⁵ Af andre Ytringer i Tilslutning hertil kan næv-

103. s. Rigsfors. Sp. 2364.

104. Rigsfors. Sp. 2363. Som en lignende Uklarhed m. Hs. til Skattebevillingsrettens egentlige Indhold maa det formentlig paa Baggrund af den rent historiske Tilblivelse ogsaa anses, at Grundloven som nævnt udtrykkeligt fastslog, at Skatter kun kunde paalægges ved Lov (Junigr. § 51 – Udkastets § 43 – 1866-Gr. § 47), medens der dog hverken i Teorien eller i Praksis kom til at herske nogen Tvivl om, at nye Skatter i paatrængende Tilfælde kunde paalægges ensidigt af Kongen ved foreløbig Lov; jfr. herom ogsaa Krieger Rigsfors. Sp. 3278 (10. 5. 1849); Matzen: Statsforfr. II, 171; Holck: Statsforfr. I, 204, der dog anbefaler Varsomhed med Udstedelse af saadan Lov. Teori og Praksis har altsaa taget Konsekvensen af, at der ikke staar »en af Rigsdagen vedtagen Lov«, jfr. som Modsætning f. Eks. preuss. Forf. 31. Jan. 1850 § 95, der ansaas at ligge udenfor Beføjelsen efter § 63.

105. Rigsfors. Sp. 2357 (31. 3. 49) og 2383 (2. 4. 49).

nes, at Ørsted udtalte, at »Skatter ikke kunne opkræves uden efter Bevil-
ling af Thingene«, og Finansminister Sponneck sagde i en ofte til Fordel
for det parlamentariske Styre anført Ytring, at »det Ministerium, som
ikke kan faa de fornødne Skatter bevilgede af Repræsentationen, vil være
nødt til at takke af, hvilket fremdeles vil være Tilfældet saa længe, indtil
der kommer et Ministerium, som nyder denne Tillid af Repræsenta-
tionen«. ¹⁰⁶

Det Budgetsystem, disse Ytringer tager Sigte paa, forelaa i 1848 i sine
Hovedtræk virkeliggjort i Belgiens Forfatning af 1831. Systemet kan
virkeliggøres enten saaledes, at Regeringen uanset permanente Skattelove
maa have Folkerepræsentationens Samtykke hvert Aar (hver Finans-
periode) til Udnyttelsen deraf gennem *Opkrævning* af Skatter og Afgifter,
eller saaledes at Regeringen ligefrem maa have Skattelovene fornyet hvert
Aar, idet selve deres Gyldighedstid er indskrænket hertil, de er »leges
annuae«. ¹⁰⁷ Det sidste er Tilfældet i Belgien, det første var det aabenbart
tilsigtete Resultat i Danmark.

Naar det Resultat, vi kommer til, er, at det er mest sandsynligt, at der
ved Junigrundloven – og bibeholdt ved 1866-Grundloven – tilsigtedes
tillagt Rigsdagen en egentlig Bevillingsmyndighed, er der intet over-
raskende heri, naar Materialet ses paa Baggrund af den historiske For-
fatningsudvikling – derunder Juniforfatningens Tilblivelse – og de kon-
stitutionelle Forfatningers almindelige Medfør rundt om i Landene.

At Folkerepræsentationen havde en Bevillingsmyndighed, en Skatte-
bevillingsret eller hvilket Udtryk man vil bruge, vilde i og for sig heller
ikke blive bestridt, forsaavidt angaar en Deltagelse med besluttende Myn-
dighed fra Rigsdagens Side i Tilvejebringelse af Skattelove og Budgetlov.
Spørgsmaalet var det, om denne Myndighed efter Grundlovens Tilbli-
velse og hele Karakter og alle dens positive Bestemmelser maatte opfattes
som en Beføjelse, der kun mere tilfældigt fik Form af Rigsdagstilslutning
til Budgettet i Lovsform, men som principielt ikke var eet med og udtømt
ved Rigsdagens Deltagelse i det almindelige Lovgivningsarbejde – om
der m. a. O. med Rette kunde tales om Bevillingsretten som en særlig,
Rigsdagen tilkommende Myndighed, der ikke kunde udøves uden dennes
Medvirken. Matzens modsatte Opfattelse hvilede paa den stærke Vægt,
han lagde paa Lovsformen for Budgettets Tilvejebringelse. Han kunde
selvsagt her pege paa positive Forfatningsbestemmelser, men den histo-
riske Tilblivelse af disse, som dog maatte være af Betydning for deres

106. Rigsfors. Sp. 1738 (6. 3. 49) og 2375 (31. 3. 49).

107. Belgisk Forfatn. 1831 § 111.

nærmere Forstaaelse, maatte han til Gengæld i nogen Grad negligere.¹⁰⁸

Under Statslivets ordinære Gang var det uden større Betydning, hvilken Opfattelse man her hylkede. Ingen kunde her se, om Rigsdagens Tilslutning til Budgettet var givet som Faktor i Lovgivningsmyndigheden eller som Indehaver af Bevillingsmyndigheden. Det var kun i Konflikt-situationer, denne Forskel kom til Syne. Aabnede der sig her vide Perspektiver for en ekstraordinær Lovgivning ogsaa paa det finansielle Omraade, eller var dette ikke Tilfældet?

Den Opfattelse, der var Junigrundlovens, maatte som nævnt antages bibeholdt i 1866-Grundloven, hvor imidlertid den større Forskel i Sammensætningen af Rigsdagens to Ting i Forhold til Junigrundloven maatte skabe større Muligheder for, at Budgetloven (og heller ikke en midlertidig Ordning) af den ene eller den anden Grund ikke forelaa ved Finansperiodens Begyndelse.

Kom dette Tilfælde til at foreligge var der – ogsaa bortset fra Spørgsmaalet om Parlamentarismen – tre Muligheder med Hensyn til den fortolkningsmæssige Opfattelse af den konstitutionelle Situation:

Man kunde antage, at 66-Forfatningen i Virkeligheden selv anviste Vej til en subsidær Finanslovgivning, idet dens Budgetbestemmelser ved deres Rummelighed havde taget en saadan Situation i Betragtning.

Man kunde antage, at Forfatningens Budgetbestemmelser vel ikke selv »indbød« til en ekstraordinær Finanslovgivning, men dog heller ikke udelukkede en saadan.

Endelig kunde man hævde, at Forfatningens Budgetbestemmelser var den eneste Vej, ad hvilken Budgetloven kunde komme i Stand. I saa Fald maatte man, naar ingen Budgetlov forelaa ved Finansperiodens Begyndelse, heller ikke i Form af en midlertidig Finansordning, i Virkeligheden anse Staten i en Nødssituation, en Situation, som der maaske kunde være Tale om at imødegaa paa flere forskellige Maader, men som i hvert Fald maatte søges afhjulpet efter de rent nødretlige Regler.

Det var det første af de her skitserede Standpunkter, der var Matzens. Naar Matzen her paa Grundlag af sin Understregning af Finanslovgivningen som *Lovgivning* satte ind med sin særlige Forstaaelse af Ordet »vedtaget« i 66-Grundlovens § 49 opnaaede han herved to Ting. Først hvad vi kunde kalde Finanslovgivningens Automatisme, det, at, i Tilfælde af den ordinære Budgetlovs Udeblivelse, Retten til saadan Lovs Udstedelse fuldt grundlovsmæssigt uden videre gik over til Kongen c: Re-

108. Jfr. hertil C. V. Nyholm: Provisoriet efter gældende dansk Statsret, 1886, S. 46-48.

geringen, i Kraft af Bestemmelsen i § 25. Dernæst Bevarelsen af den fulde og uindskrænkede Kompetence i dette Anliggende: der var ingen anden Grænse for Lovens Indhold end hvad Lovgiveren ansaa stemmende med Landets Tarv. Det var kun selve Lovens *Udstedelse*, der var bundet til Udtrykket det paatrængende eller paatrængende nødvendige, ikke dens Indhold. Med Hensyn hertil var Kongen i Kraft af § 25 traadt i Stedet for Kongen og Rigsdagen i Forening og med tilsvarende Competence.

Forinden vi gaar nærmere ind paa Spørgsmaalet om Berettigelsen af Matzens Synsmaade, maa vi nærmere betragte Mulighederne for Budgetlovens Udeblivelse.

Med Hensyn til den ordinære Budgetlovs Udeblivelse var der af de tænkelige Tilfælde to, der hver paa sin Vis kom til at foreligge i dansk Statsliv i Perioden 1870-94, nemlig 1) Budgetnægtelsen fra et af Tingene og 2) Lovens Ikke-Istandbringelse paa Grund af Uenighed mellem de to Ting. Naar vi siger »hver paa sin Maade«, er det med Henblik paa, at Budgetnægtelsen i Forhold til Budgetloven kun kom til at virke som en Trusel, omend, med et dristigt Udtryk, som en »iværksat Trusel«; og naar vi her tager dette Tilfælde med, er det, fordi Matzens Teori først blev fremsat i historisk Tilknytning til Folketingets Budgetnægtelse.

1. Budgetnægtelsen i Oktober 1873 var først og fremmest et dristigt Skridt fra Oppositionens Side for at fjerne Ministeriet Holstein, et Skridt, der kun undgik at blive skæbnesvangert med Hensyn til Budgetloven, fordi det foretoges saa lang Tid før den nye Budgetperiodes Begyndelse, at der – efter et Valg – var Tid nok til at rette Forholdet op.

Den statsretlige Bedømmelse af dette Skridt maa formentlig gaa ud paa, at det var uretmæssigt, selv om det er et af de Tilfælde i Retslivet, hvor Ansaret ikke kan gøres praktisk gældende, men kun kan mødes og hyppigst vil blive mødt med Modstandsforanstaltninger.

Selvom Læren om Repræsentationens principielle Ret til Budgetnægtelse havde vundet Gehør i Tiden omkring 1848,¹⁰⁸ havde man dog rundt om i Landene ikke set denne Lære knæsat i Praxis. Tværtimod var Opfattelsen den, at en iøvrigt som lovlig anset Regering maatte have et retmæssigt Krav paa Bevilling af de til Statens Førelse nødvendige Midler. Det var – som Jellinek udtrykker det – kun »bei politisch ungeschulten Nationen«, at den Tanke satte Frugt, at Lovgivningsmagtens principielle Frihed ogsaa maatte kunne benyttes til ligesom at sulte en Regering ud ved at nægte at vedtage Budgetloven, og det maatte anses for et Retsbrud, hvis f. Eks. under et Tokammersystem et af Kamrene nægtede at

109. Jfr. Jellinek: Ges. u. Ver. S. 173.

bevilge Udgifterne til lovligt bestaaende Institutioner, uden at der forud paa retskraftig Maade, altsaa ved Beslutning af begge Kamrene, var sket en Ændring i de bestaaende Love. I de Stater, hvor Skattelovene var leges annuae, eller hvor der dog foreskrevs en aarlig Vedtagelse af Skatternes Oppebørsel, kunde saadan Lovfornyelse eller Oppebørselsbevilning ikke retligt bero paa Kamrenes frie Vilkaarlighed. Og dette maatte gælde, hvad enten Bevillingerne retligt konstrueredes som gaaende ud paa en Fuldmagtgivelse, eller de kun mentes at danne en »retlig Betingelse« for den udøvende Magts Handlen.¹¹⁰

Den fuldstændige Budgetnægtelse maatte saaledes anses for et revolutionært Skridt. Man har indenfor Forvaltningsretten dannet Begrebet om »détournement de pouvoir«, eller Magtfordrejelsen, Magtfordrejningen, et Begreb, der udtrykker den Tanke, at en skønsmæssig, iøvrigt efter sit umiddelbare Indhold retmæssig, Handling eller Afgørelse fra den udøvende Magts Side bliver uretmæssig, saafremt Handlingen kan konstateres at tjene et Handlingen som saadan uvedkommende Formaal.¹¹¹ Det er formentlig ikke en altfor dristig Analogi, naar vi overfører dette Synspunkt paa andre Omraader af det offentlige Retsliv, derunder ogsaa paa Statslivets politiske Organer. Og det vil da ses, at den Betragtning kan gøres gældende, at en Statsmagt ikke ved positiv Handlen eller negativ Holdning bør kunne foretage Overgreb paa anden Statsmagts Omraade, at m. a. O. et politisk Organ ikke i den Hensigt derved at umuliggøre Stillingen for en iøvrigt som lovlig anset Regering vil kunne unddrage sig fra sin principielle Pligt til at bevilge de lovmæssige til Statsstyrelsens Videreførelse nødvendige Midler. Naar Kongens Ret til selv at vælge sine Ministre i Henhold til positive Bestemmelser i Forfatningen maatte anerkendes, hidtil havde været anerkendt og i det store og hele stadig var anerkendt som et Led i hans forfatningsmæssige Retsstilling, maatte det betragtes som et udenfor den repræsentative Forsamlings naturlige Opgaver liggende Formaal at nægte den siddende Regering de fornødne Midler til Statshusholdningens Førelse i den Hensigt at fjerne den og faa den erstattet af Mænd af Tingets egen Midte og eget Flertal.

Dette Forhold kan ogsaa udtrykkes saaledes: Budgetnægtelsen er – retmæssigt – i det højeste et defensivt Vaaben, aldrig et offensivt. Tænker vi os, at der i et Land, hvor enten Parlamentarismen er fastslaaet i

110. Jellinek s. a. S. 282, 287, jfr. 292; G. Seidel: Budget u. Budgetrecht S. 227f.

111. Jfr. Poul Andersen: Ugyld. Forvaltningsakter, 1924, S. 165 ff., Hovedpunkter af Forvaltningsretten 1930, S. 239 ff., Dansk Forvaltningsret, 1936, S. 281 ff., 2. Udg. 1946, S. 367 ff., 409 ff.

Forfatningen eller hvor der findes en maaske gennem Aarhundreder fast parlamentarisk Statsskik, der er gaaet ind i Landets Retsorden paa een eller anden Maade, tænker vi os, at der her i een eller anden Anledning bliver dannet en Kampregering i Strid med den parlamentariske Styreform som Retsregel, maa det forventes, at Budgetnægtelsen vil blive taget i Brug fra Folkerepræsentationens Side og sandsynligvis her med Held, omend Udgangen altid vil være uvis.¹¹²

Anderledes stiller det sig, hvis en Folkerepræsentation vil benytte Budgetnægtelsen som et offensivt Vaaben, som en Murbrækker for en ny Opfattelse af enten statsretlig eller dog politisk Karakter. Her vil den sandsynligste Udgang blive den, at Folkerepræsentationen, da Handlingen vil blive følt som et Overgreb af utilladelig Karakter overfor anden Statsmyndighed, let vil lide et Nederlag. Saaledes skete det da ogsaa: Budgetnægtelsen i 1873 var og forblev et Slag i Luften,¹¹³

Det er paa Baggrund af Folketingets første mislykkede revolutionære Forsøg paa Budgetnægtelse Natten til den 3. Maj 1873, at Matzens Teori er dannet. Hans Teori har trods sin offensive Karakter i og for sig et defensivt Udspring og Formaål.

Meget af Skarpheden i Matzens Opfattelse lader sig sandsynligvis forklare af denne dens Oprindelse. Det var den Fare, Matzen var ude for paa Grund af Situationen: som Følge af Bevillingsmyndighedens Overgreb søgte han det Modvaaben, sleb det og holdt det slebet, ogsaa da Folketinget forlængst havde opgivet Tanken om en Gentagelse af »Eksperimentet« – og de bevillingsmæssige Vanskeligheder derefter havde vist sig paa en anden Maade, nemlig i Form af Budgetlovens Ikke-

112. Staaff: Det demokr. Statsskicket 1917 II S. 353 udtaler saaledes, at hvis der i England i 1911 under Striden om Parlamentsloven var blevet dannet en Kampregering, vilde utvivlsomt Underhuset »vägra alla medel till en sådan regering«. I hvilken nærmere Form det parl. Statsstyre er blevet Led i engelsk Forfatningsret, er et i sig selv interessant, men i denne Forbindelse ret underordnet Spørgsmaal. Dicey: Law of the constitution 8. Udg. 1924, S. 416f. nævner vel den parlam. Styreform som kun en »convention of constitution« eller en »constitutional understanding« (jfr. foran S. 255), ikke som en egentlig »rule of law«, men da han (S. 435 ff.) karakteriserer disse »conventions« somefter engelsk Ret Regler, der, om end ikke direkte gennemførlige ved Domstolene, dog er af den Natur, at en Handlen i Strid dermed før eller senere vil medføre Konflikt med »rules of law«, er det formentlig berettiget at anse den parlamentariske Styreform som et Led i engelsk Forfatningsret.

113. Budgetnægtelsen i 1885 var kun ment som, og fik kun Virkning, som en alm. Protest, den i 1929 fik som foran (S. 63) nævnt videregaaende Konsekvenser, nemlig p. Gr. af Regeringspartiets (Venstres) Udskrivning af Valg.

Istandbringelse paa Grund af Tingenes definitive Uenighed om dens Indhold.

2. Ogsaa de to Tings sluttelige Vedtagelse af Budgetloven i forskellig Skikkelse saaledes at Forslaget er bortfaldet, maa anses for en Ikke-Opfyldelse af et Krav, som 1866-Forfatningen stillede og derfor objektivt for et Retsbrud.¹¹⁴ Forfatningens Krav var dette, at Budgettet skal være reelt og formelt i Orden d. v. s. vedtaget i Løvs Form, ved enhver ny Budgetperiodes Begyndelse. Kun er det – i Modsætning til Budgetnægtelsen – i al Fald formelt ugørligt at lægge Ansvar paa et bestemt af de to Ting, – et juridisk Ansvar i effektiv Forstand vil jo i dette som i det foregaaende Tilfælde overhovedet ikke kunne gøres gældende; kun om et objektivt Brud paa Forfatningen i Form af dennes Ikke-Opfyldelse vil der kunne være Tale.

I jo højere Grad man understreger Rigsdagens Bevillingsmyndighed, des stærkere maa man ogsaa nødvendigvis betone Retsbrudskarakteren af en Ikke-Istandbringelse af den som nødvendig erkendte Budgetlov. Paa den anden Side maa det kunne fastholdes, at af den Ret, Folkerepræsentationen maatte have i bevillingsmæssig Henseende, kunde ingen Del *forspildes* hverken gennem en Budgetnægtelse eller gennem anden Ikke-Istandbringelse af Budgetloven. Her gælder det gamle Ord: Abusus non tollit usum.

Det var som bekendt overfor disse Fænomener i Statslivet at Matzen *fastholdt* sin Lære om Retmæssigheden af den provisoriske Finanslovgivning.

Var saa denne Lære berettiget, var Matzens Position holdbar?

Ser vi paa denne Baggrund Matzens Hovedargument om Finansloven som en *Lov* bliver det ganske vist forstaaeligt, at han kom til at forme sin Teori paa dette Grundlag. Det var ved at se bort fra Budgetlovens væsentlige Karakter af Forvaltningsakt – altsaa ved at se bort fra Forholdet mellem formel Lov og materiel Lov – det var ved at understrege Finanslovens *Løvsform* i Forhold til andre mulige Former for Repræsentationens Tiltrædelse af Budgettet, at det blev muligt for ham at knytte Forbindelsen mellem Budgetloven og Forfatningens Undtagelsesbestemmelse i § 25 om foreløbig Lovgivning fra Kongens Haand alene. Men be-

114. Udtrykkene maa holdes rent objektive, jfr. Laband i Das öffent. Recht d. Gegenwart I 1907 S. 401 ff. (Die Verwaltung ohne Etatsgesetz), der vil undgaa Udtrykket »eine Verfassungsverletzung« om dette Tilfælde i Statslivet, »da in diesen Worte stets das Moment subjektiven Verschuldens mit enthalten ist. Die Frage muss vielmehr ganz objektiv gestellt und beantwortet werden«.

tragtet paa den historiske Baggrund baade med Hensyn til Budgetbestemmelsernes Tilblivelse og ikke mindre til Tilblivelsen af § 25's Undtagelsesbestemmelse og endelig med Hensyn til Opfattelsens konkrete Foranledning fremtræder Matzens Teori i sit Hovedgrundlag objektivt set med en Skævhed, der formentlig gør den overmaade tvivlsom. Matzens Fejl var den, at han oversaa, at en Bestemmelse som § 25 i 1866-Forfatningen havde sine egne begrænsede Forudsætninger og Betingelser og ikke paa Forhaand kunde anses for Bodemidlet for enhver opstaaende statslig Nød-Situation. Det var her nødvendigt at se bag om den formelle Ordning og klargøre sig Sagens Realitet, der formentlig er den, at Folkerepræsentationen i Lande med et ansvarligt Statsstyre – konstitutionelt Monarki eller Republik – paa en eller anden Maade efter Forfatningen skal medvirke ved det aarlige Budgets Fastsættelse.¹¹⁵ Og saa vigtig er denne Beføjelse, at det maa være berettiget med Holck at bruge Udtrykket: »Bevillingsmyndigheden er Hjørnestenen for den konstitutionelle Forfatning.«¹¹⁶ Det er utvivlsomt, at, som Krieger sagde, det *retlige* Tyngdepunkt for den konstitutionelle Forfatning bestaar i Ministrenes Ansvar for Rigsretten – derimod som vi har set ikke i den parlamentariske Regeringsform. Men der er intet i Vejen for ved Siden af det retlige Tyngdepunkt at hævde, at en saadan Forfatning desuden har et politisk Tyngdepunkt, og at dette ligger i Repræsentationens Bevillingsmyndighed, forankret i Forfatningen ved positive Bestemmelser paa en saadan Maade, at det i al Fald bør betegnes som særdeles tvivlsomt, om disse Regler kan antages slavisk at følge Forfatningens samtlige Bestemmelser om Lovgivningsmagten.¹¹⁷

115. Se f. Eks. G. Seidler: Budget u. Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie, 1885, S. 132-38 (Das Budget als Gegenstand parlamentarischer Beratung u. Votirung).

116. Holck: Statsforfr. II 123.

117. Jfr. Nyholm: Om Udsted. af prov. F.love, 1883, S. 7: »Sandheden turde være den, at baade »Bevillingsmyndigheden« og »Ministeransvarligheden« begge i Forening er væsentlige Faktorer i enhver konstitutionel eller indskrænket monarkisk Forfatning«. Anschütz i Holtzendorff: Enc. d. Rechtsw. II 1904, S. 630 om, at efter Magtfordelingens rent abstrakte Princip Folkerepræsentationens Medvirkning ikke er nødvendig, da Budgettet er en Forvaltningsakt. »Das »Budgetrecht der Volksvertretung«, der Inbegriff des parlamentar. Einflusses auf Gestalt u. Inhalt des Budgets, bedarf – – – jedenfalls der positivrechtlichen Begründung. Eine solche fehlt nun aber in keiner konstitutionellen Verfassung«.

a. Matzens specielle Teori.

Medens Matzen ud fra sit almindelige Synspunkt nærmest ansaa Lovligheden af en foreløbig Finanslov for en Selvfølge, forsaavidt angik Budgettets *Udgiftsside*, var han i en særlig Vanskelighed med Hensyn til dets *Indtægtsside*, nemlig paa Grund af den udtrykkelige Bestemmelse i Grl. § 49 om at »forinden Finansloven er vedtagen, maa Skatterne ikke opkræves«. ¹¹⁸ Han vilde forlige den foreløbige Finanslov med Grundloven, men forlangte denne ikke en af Rigsdagen vedtagen Finanslov som Hjemmel for Skatternes Oppebørsel?

Matzens Lære er i en samtidig fransk Fremstilling karakteriseret saaledes: »C'était un thème hardi, subtil plutôt que vrai«. ¹¹⁹ Denne Karakteristik, fremsat om Matzens Lære i dens Helhed, kan formentlig med særlig Berettigelse anvendes overfor det Led indenfor Matzens samlede Teori, der angaar Fortolkningen af Udtrykket »vedtagen« i Grundlovens § 49.

Det, der her var Matzens Kunststykke, var Forsøget paa at vise, at det skulde være berettiget at antage, at Ordet vedtagen her var dobbelttydigt, saaledes at man ikke behøvede at gaa ud fra, at dette Ord her underforstaar: »af Rigsdagen«.

Her at indlægge en særlig Betydning af »vedtagen« maatte kræve særlige Bevisligheder. Matzen søgte som det vil erindres disse Bevisligheder ved at paavise, at »vedtaget« i Lovsproget oftere er anvendt om Kongen som den ene Deltager i Lovgivningen eller endog som Ene-Lovgiver. De Steder, Matzen anfører i de to Skrifter fra 1873-74, er følgende: Af Ind-

118. Jfr. Grl. og F. Selvst. S. 57: »Det staar saaledes utvivlsomt fast, at Udstedelsen af en foreløbig Finanslov under de angivne Omstændigheder (c: Budgetnægtelsen) overhovedet maa siges at være fuldkomment grundlovsmæssig. Derimod kan det ganske vist med en Slags Berettigelse omtvistes, hvorvidt den (c: § 25) kan afgive den fornødne grundlovsmæssige Hjemmel for Skatternes Opkrævelse, fordi det i § 49 hedder: Forinden Finansloven er *vedtagen*, maa Skatterne ej opkræves«.

119. Se A. Reynaert: Histoire de la Discipline Parlementaire II 1884, S. 143-186: Le Rigsdag danois. Ytringen, S. 153, lyder: »Le texte de la Constitution à la main, l'un des jurisconsultes les plus distingués, M. Matzen, soutint dans le Dagblad, avec non moins de finesse que d'habileté, la thèse qu'en l'absence d'un budget régulièrement voté, le gouvernement avait le droit de pourvoir aux besoins de l'Etat en décrétant de son autorité privée un budget provisoire. C'était un thème hardi, subtil plutôt que vrai; il eut néanmoins le mérite immédiat de dérouter le plan des gauches, toutes surprises de voir surgir à l'encontre de leurs prétentions une interprétation constitutionnelle d'une portée aussi considérable«.

ledningen til Junigrundloven: »... saa har Han nu ... vedtaget efterfølgende ... Grundlov«; jfr. Aabent Brev af 5. Juni 1849: »Idet Kongen har besluttet paa denne Dag højtideligen at vedtage« o. s. v.¹²⁰ Oktoberforfatningens § 54 om Beslutning om uforudsete Udgifter: »... forinden den endelig vedtages af Kongen i Geheimstatsraadet«. Indledningen til Valglov 7. Juli 1848: »... en ny Rigsforsamling tager den hele Forfatningssag under Overvejelse for i Forening med Kongen at vedtage« ... o. s. v.

I sin Statsforfatningsret (II S. 167) har Matzen yderligere nævnt Lov om Retsbetjentlønninger af 19. Febr. 1861 § 8: »Andre Jurisdiktionsforandringer kunne ... først iværksættes, naar de i saa Henseende fornødne Forandringer er vedtaget gennem Finansloven«; Lov om Retsbetjentlønninger 1. Juli 1870 § 6: »Indtil en saadan Lov er vedtagen, kan vedkommende Minister« ... , og Lov af 2. Januar 1871 om Island, § 2: »... afgøres ved en baade af Rigets almindelige og Islands særlige Lovgivningsmyndighed vedtagen Lov.« Matzens Formaal ved at nævne disse sidste Lovsteder kan dog ikke være det oprindelige, men kun det at vise Sprogbrugens almindelige Rummelighed c: at »vedtaget« ikke altid anvendes *blot* om Rigsdagens Vedtagelse.

Til de Eksempler, Matzen saaledes anfører, er imidlertid at bemærke, at de oftere kun er Bevis paa, at det statsretlige Lovsprog ynder Udtrykket »vedtaget« som en Art »Samleudtryk«, hvad var og er almindeligt anerkendt og ikke noget Bevis for Matzens Tesis.¹²¹ Hvad specielt Matzens Konge-Eksempler angaar, er der intet til Hinder for her i Udtrykket »vedtage« at se et Vidnesbyrd om, at Kongen netop er opfattet som et *Led* i en Lovgivningsakt. En saadan Betragtning vilde netop gøre Anvendelsen af Ordet »vedtage« naturligt og understrege, at f. Eks. Junigrundloven er tilblevet som en fri Overenskomst mellem Konge og Folk og ikke ensidigt »givet« eller »udstedt« af Kongen.

Hvorledes dette nu end maatte forholde sig, synes *intet* af de af Matzen anførte Lovsteder at kunne ses som anvendt om Kongen som reelt eneste Lovgiver, saaledes som det maatte kræves, hvis de skulde kunne danne et Slags indirekte Bevis for, at »vedtagen« i § 49 foruden at dække Finans-

120. Hertil kunde føjes Kongens Slutningsord i Rigsforsamlingen, Sp. 3905: »... Jeg har derfor idag vedtaget, underskrevet og til ubrødelig Efterlevelse ladet udgaa Danmarks Riges Grundlov«. Matzen har i sin senere Fremstilling gjort denne Tilføjelse, se Statsforfr. II, 1908, S. 167.

121. Uden nogensomhelst Slagkraft maa det være, naar Matzen ogsaa anfører § 2 i Lov af 2. 1. 1871 om Island, idet »vedtagen« her ved Brugen af det omfattende Udtryk »Lovgivningsmyndighed« maa være ikke blot det eneste naturlige, men tillige det nødvendige Udtryk.

lovens regelmæssige Vedtagelse tillige sprogligt omfatter det Tilfælde, at den ene Lovgivningsfaktor »gaar ud« og Kongen staar alene tilbage.¹²²

Hertil kommer, at Spørgsmaalet om »vedtagen« i § 49 af Matzen med Hensigt blev stillet paa en skæv Maade. Spørgsmaalet er ikke: hvad kan »vedtage« overhovedet betyde i det danske Lovsprog? – men derimod: hvad betyder »vedtagen« i § 49 naturligt *paa det Sted, hvor det staar*? Dette maatte være Udgangspunktet.

Ved Undersøgelsen heraf maa det først og fremmest ikke glemmes, at § 49 hører til et Afsnit i 1866-Grundloven, Kap. V, (§§ 41-67), der i det hele drejer sig om de Rigsdagen ved Forfatningen tillagte Rettigheder og dens hele Virksomhed. Der er derfor en vis og ikke ringe Anledning til paa Forhaand at gaa ud fra, at Udtrykkene her *paa en eller anden Maade* og mere eller mindre absolut tager Sigte paa Rigsdagens positive Deltagelse i Forfatningslivet, særlig i Lovgivningsvirksomheden, og i al Fald ikke har tilsigtet at medoptage Tilfælde, hvor Rigsdagens Medvirken er udelukket. Dernæst kan der ikke bortses fra, at Ordet »vedtage« netop i dette Afsnit af Grundloven adskillige Gange er brugt paa en saadan Maade, at der herved endog udelukkende kan være tænkt paa Rigsdagens Virksomhed, s. saal. § 44: »Ethvert af Tingene . . . for sit Vedkommende at vedtage Love«, § 52: »Intet Lovforslag kan endelig vedtages, forinden det tre Gange har været behandlet af Tinget«, og § 53: »Naar et Lovforslag er vedtaget i det ene Ting, bliver det i den Form, hvori det er vedtaget, at forelægge det andet Ting.«

Hertil kommer, at Matzens Forstaaelse paa den besynderligste Maade vilde sætte et Skisma mellem § 49 og § 48. Han erkender selv, at § 48 udelukkende drejer sig om Tilvejebringelsen af den regelmæssige, endelige Finanslov. Derimod skal § 49 efter ham i sine Udtryk *omfatte* saavel den ordinære endelige Finanslov som ogsaa en uregelmæssig, foreløbig Finanslov, udstedt af Kongen alene, paa Grundlag af Bestemmelsen i § 25. Men et saadant Skisma er ganske usandsynligt: de tvende Grundlovsbestemmelser staar ikke alene i samme Afsnit af Grundloven, men i Junigrundloven udgjorde de endog een samlet Paragraf, § 52, som udelukkende af her uvedkommende redaktionelle Hensyn ved Revisionen i 1866 blev delt i to Paragrafer.¹²³ Og i Junigrundlovens § 52 er det umuligt at

122. Jfr. hertil C. V. Nyholm: Om Udsted. af prov. Finansi. 1883, S. 18 ff.

123. Jfr. Rigsraadstid. 2. overord. Samling 1864-65 Till. A. Sp. 114 f. Adskillelsen, der fandtes allerede i Regeringsforslaget, skyldtes aabenbart det i Udk. § 47 (Lovens § 48) tilføjede Forslag om et besluttende Fællesudvalg, der maatte sættes efter § 47, Stk. 2 om Forslagets Behandlingsmaade. Det var herefter naturligt at ud-

hævde, at »Finansloven«, der her er nævnt fire Gange, de to første Gange skal tages i een sproglig Betydning – med eet begrebsmæssigt Indhold – de to sidste Gange derimod i en anden, og væsentlig forskellig. Den samme Umulighed foreligger i Virkeligheden ogsaa med Hensyn til §§ 48 og 49 i 1866-Grundloven. Det er umuligt, som Matzen vilde, at lægge en meget forskellig Betydning ind i samme Udtryk i de to paa hinanden følgende Paragrafer: »Finansloven« i § 48 betyder en endelig – en af Rigsdagen vedtaget og af Kongen stadfæstet – Finanslov; »Finansloven« i § 49 betyder derimod alt efter Omstændighederne enten en saadan endelig Finanslov som nævnt eller en foreløbig Finanslov. En Teori, der kræver saadant, maa paa Forhaand anses for svag.

Matzen har forsvaret sin Forstaaelse af »vedtaget« i § 49 ved at opstille følgende Fortolkningsregel: »Vel er det en anerkendt Fortolkningsregel, at den sædvanlige Betydning der, hvor to Betydninger iøvrigt er lige gode, maa foretrækkes for den sjældnere; men paa den anden Side er det ogsaa en anerkendt Fortolkningsregel, at den sjældnere Betydning maa foretrækkes for den sædvanligere, naar Sammenhængen nødvendigvis udkræver hin.«¹²⁴ Det maa heroverfor hævdes, at det Sammenhængens Krav, Matzen her taler om, var et ikke i selve Loven liggende Krav, men et udefra kommende, nemlig udspringende af den Hovedteori, hvormed han gik til dette specielle Stykke Fortolkning. Der var derfor Tale om en *petitio principii*. Den sædvanlige Betydning af Ordet giver her god Mening, ligesom »Sammenhængen« ikke kræver den sjældnere. Men særlig maa det gøres gældende, at naar Matzen vil have, at »Sammenhængen« kræver – ikke een af de to Betydninger, men snart den ene snart den anden Betydning alt efter Statslivets skiftende Billede, da vil man med nogen Ret fortolkningsmæssigt føle sig ude at svømme.

Matzen slog som bekendt sin Fortolkning fast, slog fast »som den videnskabelige Fortolknings utvivlsomme Udbytte, at Grl.'s § 49 ikke kræver en endelig Finanslov som Hjemmel for Skatternes Oppebørsel«.¹²⁵ Det er langt snarere – for at bruge Matzens eget Udtryk – den jævne juridiske Fortolknings sikre Resultat, at Udtrykket »vedtagen« i § 49 ikke kan omfatte en Akt udelukkende fra Kongens Side.

Hvorvidt »vedtagen« for fuldt at dække Sagforholdet, skal suppleres

skille §'ens sidste Stykke som en selvstændig §. Forslaget om det særlige Fællesudvalg udgik som bekendt, men uden at der fandt ny Sammensmeltning af §'erne Sted.

124. Til Gjensvar S. 54 øv., jfr. Ørsted: Hbg. I S. 303: »Man bør . . . foretrække den meest gængse Forstaaelse af Ordet, hvor ikke særegne Grunde tale for en modsat«.

125. Til Gjensvar S. 59.

med et »og stadfæstet«, kan der strides om. Det kan være omtvisteligt, om »vedtagen« udelukkende refererer sig til Rigsdagens Vedtagelse eller til Rigsdagens og Kongens i Forening. Ex tuto-Tilføjelsen i 1915 »*vedtagen af Rigsdagen*« er næppe i sig selv et Bevis for det første omend et Fingerpeg. Men eet kan formentlig slaas fast og faar da ogsaa en vis indirekte Bekræftelse ved Tilføjelsen i 1915: nemlig at »vedtagen« i § 49 ikke kan anses at omfatte ogsaa en Akt, hvor Rigsdagens Medvirken var *udelukket*.

Matzen har karakteriseret sin samlede Opfattelse i følgende to Udtalelser: »Man dispenserer – – ikke fra en eneste af de i Grundlovens § 48 angaaende Udstedelsen af en – – endelig Finanslov givne Forskrifter, fordi man tillige giver Kongen Ret til at udstede en foreløbig Finanslov.« Og dernæst, at med hans Tankegang »stemmer det fuldstændigt, at Grundloven først § 48 paabyder Foranstaltninger til en *endelig* Finanslovs Tilvejebringelse, men derefter dog i § 49 *kun* fordrer en Finanslov, *ikke* en endelig Finanslov som Betingelse for Muligheden af Regeringens Fortsættelse eller af Statens Bestaaen«. ¹²⁶ En naturlig Tankegang vil ikke kunne forlige sig med et saadant oplagt Skisma indenfor en skreven Forfatning – i al Fald ikke uden Underlag i en tydelig positiv Hjemmel.

b. Nellemann.

Matzens Teori er saaledes af tvivlsom juridisk Værdi. Den ene af dens bestemte Forudsætninger – at Folkerepræsentationen ikke ved Forfatningen havde faaet tillagt en selvstændig Bevillingsmyndighed – var i bedste Fald tvivlsom, og den Maade hvorpaa Matzen udviklede sin Forudsætning i sin Læres specielle Indhold var absolut tvivlsom: det var yderst usandsynligt, at Grundloven i en Specialbestemmelse om Budgettets Tilblivelse og juridiske Betydning ligefrem skulde *omfatte* en foreløbig Finanslovgivning. Selv om man imidlertid maa forkaste Matzens Synspunkt, at den foreløbige Finanslovgivning ligefrem maa antages ind eller medoptaget i Junigrundlovens – og dermed ogsaa 66-Grundlovens – lovmæssige Budget-System, kan dette dog ikke udelukke *Muligheden* af paa andet Grundlag at naa til den Anskuelse, at en foreløbig Finanslovgivning har været om ikke i direkte og egentlig Forstand grundlovsbestemt, saa dog i al Fald forfatningsmæssig. Og uanset den store Betydning, Matzens specielle Teori fik i den politiske Debat og den konservative Agitation, er det et Spørgsmaal, om ikke det er denne lidt mo-

126. Til Gjensvar S. 57, 62.

dificerede Opfattelse, der blev Grundlaget for den statsretlige Praksis. Denne anden Opfattelse foreligger ikke bredt udført som Matzens, men kommer til Syne i Nellesmanns Betragtninger over den foreløbige Bevilningslov af 12. April 1877 og ligger formentlig ligeledes til Grund for den kgl. Forestilling af 10. April. Fortolkningsmæssigt maa den formentlig kunne anses for en delvis selvstændig Opfattelse i Forhold til Matzens Lære, idet den danner et Mellemstadium mellem denne og en rent nødretlig Teori.

Opfattelsen gaar nemlig ud paa, at Hovedpunktet i Spørgsmaalet om den foreløbige Finanslovgivnings Retmæssighed ikke er det, om Grundlovens § 49 ligefrem kan antages at omfatte ogsaa en foreløbig Finanslov,¹²⁷ men om hele Grundlovens System kan det o: i al Fald tillader det.

Efter Nellesmann er der intet i Vejen for netop at forstaa »vedtaget« i § 49 snævert som »vedtaget af Rigsdagen« eller dog forudsættende dette, og dog naa til Lovligheden af en foreløbig Finanslov. Det er »ikke blot forsvarligt, men nødvendigt at fortolke Grundlovens § 49 indskrænkende, at forstaa den med den Indskrænkning, som følger af den i § 25 hjemlede Ret til at give provisoriske Love. I modsat Fald vilde man ikke alene lade § 49 annullere det monarchiske Princip, paa hvilket det dog er klart, at Grundloven hviler, og specielt Kongens Ret til at bestemme Ministeriets Sammensætning, men hvad værre er, man vilde, da man dog umulig kan nægte Landstingets Ret til at sige Nej til den Finanslov, som Folkethinget vil fastholde, komme til det Resultat, at Forfatningen grundlovmæssigen c: ifølge en i Grundlovens egne Bestemmelser liggende Nødvendighed, er sprængt, naar dette Tilfælde indtræder. Thi det er den, naar den provisoriske Finanslov ikke kommer imellem og holder den forfatningsmæssige Tingenes Orden foreløbig i Gang, indtil der engang opnaas Enighed mellem Tingene om en Finanslov. At en saadan Enighed maa tilvejebringes paa en eller anden Maade, naar Lidenskaberne afkjøles, og Befolkningen faar Tid til at besinde sig, tør forudsættes, og derfor er det godt og ønskeligt, at Forfatningen holdes i Live imidlertid . . .«¹²⁸ Nellesmann betragter m. a. Ord Bestemmelsen i § 25 som et forfatningsmæssigt Beroligelsesmiddel, som et konstitutionelt Palliativ. Forfatningen har

127. Jfr. at Nellesmann er villig til at *bortse* fra Matzens specielle Teori: »Selv bortset fra, at Ordene i § 49 ikke i sig er utvetydige, da der – som Prof. Matzen i sin Tid har paavist – findes betydningsfulde Eksempler paa, at »vedtaget« i Lovgivningens Sprog er benyttet som ensbetydende med »givet«, se Den forel. Bevilningslov S. 11.

128. Om den forel. Bevilningslov, 1877, S. 11f.

sine i og for sig sluttede Bestemmelser om Budgettets Fastsættelse ved Finansloven, i sig selv krævende Rigsdagens Medvirken hertil, men saaledes at disse Bestemmelser, hvis de af en eller anden Grund skulde glippe, dog ikke er den eneste Maade, hvorpaa der indenfor Forfatningens Grænser kan skaffes en Finanslov til Veje. Budgetbestemmelserne aabner ikke efter *deres eget Indhold* Adgang for en Finanslovgivning i Henhold til andre Bestemmelser i Forfatningen, men viger paa den anden Side subsidiært i *deres Helhed* for en saadan Lovgivning, alt som Følge af Forfatningens bærende Principer. I deres Resultat bliver Matzens og Nellemanns Opfattelse ens: Udstedelse af en foreløbig Finansliv er retmæssig. Kun bliver Nellemanns Opfattelse som nævnt af en mere nødretlig Karakter, der ikke som Matzens ligefrem indlægger de foreløbige Finanslove som et Led i Forfatningslovens budgetmæssige System.

Spørger man nu, om Nellemanns Opfattelse juridisk er forsvarlig, maa man først gøre sig klart, at der fra en Tankegang som denne kun er et kort Stykke til Hævdelsen af, at Tilstedeværelsen af § 25 var det, der overflødiggjorde Bestemmelser i Forfatningen om endelig Beslutnings Tilvejebringelse i Tilfælde af Uenighed mellem Tingene om en nødvendig Lov som Finansloven, idet Forfatningen overlod Sagens Ordning til den udøvende Magt i Kraft af § 25 – maaske end ikke langt til den Opfattelse, at dette endog var den historiske Sammenhæng ved Forfatningens Dannelse i 1864-66.

Der er Anledning til herom først at bemærke, at nogen historisk Begrundelse, hentet fra 1866-Grundlovens Tilblivelse, næppe er mulig. Som der er redegjort for foran, var Spørgsmaalet om foreløbige Finanslove vel fremme under Forhandlingerne, men først og fremmest saaledes, at de afvistes, og der er intet Holdepunkt for at antage, at naar der ikke i 1866-Loven, saa lidt som i Junigrundloven, var truffet Bestemmelser om ultimativ Tilvejebringelse af Rigsdagsbeslutning om Budgetloven, var det, fordi man havde § 25 i Baghaanden. Det var her tværtimod Troen paa Overenskomstprincipets Styrke, der var afgørende – hvad enten Baggrunden nu var mere praktiske Hensyn til Landstingets Position (Junigrundloven) eller som af Bojsen antydte for 1866-Grundloven mere mystiske Tanker om den parlamentariske Enighed eller Overenskomst som Udtryk for dybere dialektiske politiske og statslige Sandhedsværdier.¹²⁹

129. Monrad udtrykte det samme, naar han udtalte (FF. 1885-86, Sp. 562, 18. Jan. 86 ved 1. Beh. af Estrups Grundlovsforslag), at Grundlovsfædrene havde »Tillid til den usynlige Livskraft, der gennemstrømmer Grundloven og alle dens Bestemmelser, og til at denne usynlige Livskraft vilde fylde dette Hul.« For Monrad be-

Selv om nogen saadan historisk Forbindelse som omtalt ikke kan siges at foreligge, vilde det dog ikke dermed være udelukket, at det historiske Resultat af Forfatningsforhandlingerne i 1864-66 kunde føre til samme Opfattelse, m. a. O. at Forfatningen, saaledes som den forelaa vedtaget den 28. Juli 1866, kunde medføre Lovligheden af Udstedelsen af foreløbige Finanslove, saaledes altsaa at den Nellemannske Opfattelse heraf ad denne Vej bliver den rette, og saaledes at ligeledes den Matzenske Opfattelse i sit Resultat bliver den rette.

Ved Bedømmelsen heraf maa vi først se paa *Retspraksis*, der som vi foran har set i det Omfang, hvori den kom til at foreligge, gav den positive provisoriske Finanslovteori Medhold.

c. Retspraksis.

Vi har foran omtalt, at hverken Rigsretten eller Højesteret kom til at tage Standpunkt til Spørgsmaalet om Lovligheden eller Ulovligheden af Udstedelsen af foreløbige Bevillingslove, og at det Domsmateriale, der iøvrigt kom til at foreligge, ikke var omfattende, samt at det væsentligt knytter sig til Begivenhederne i 1885-86. I sidstnævnte Henseende bemærkes, at det efter Karakteren af den paagældende provisoriske Lovgivning maa være givet, at den Retspraksis, der godkendte de foreløbige Bevillingslove fra 1885 og fremefter, ogsaa maa antages at ville have godkendt Bevillingsloven af 12. April 1877. Her kan der ligefrem sluttet apodictori – forsaavidt Hensynet til Dommens konkrete Karakter overhovedet tillader Slutninger af denne Art.

Forsaavidt angaar den almindelige Karakteristik af de paagældende – faatallige – Domme, kan der henvises til Fremstillingen foran S. 182 ff. med den der gengivne Ordlyd. Med Hensyn til den nærmere Karakteristik maa det bemærkes, at Matzen om Retsafgørelsernes Forhold til hans specielle Teori har udtalt:¹³⁰ »Naar disse Domme altsaa gaa ud fra, at en foreløbig Finanslov ogsaa kan afgive Hjemmel for Skatternes Opkrævelse, maa de forstaa Ordene i Grundlovens § 49: »Forinden Finansloven er vedtagen«, som »vedtagen af den finanslovgivende Myndighed«; være

tød denne »Livskraft« Ministre – unægtelig som Forholdene udviklede sig en Utopi – »der forstaa at samvirke med Rigsdagen og forstaa at tilvejebringe en Samvirken mellem Rigsdagens to Thing«. Om Bojsens Ytring (fra 1895) se ndf. Afsn. VII, S. 315.

130. Statsforfr. II 1908, S. 167.

sig den endelige, Grundlovens § 2, jfr. § 48; eller den foreløbige, jfr. Grundlovens § 25«.

Det er imidlertid meget sparsomt, hvad der i Ordlyden af de paagældende af Matzen anførte Domme foreligger, som specielt knytter dem til den Matzenske Forstaaelse af Ordet »vedtagen« i Grundlovens § 49. Som vi har set, udtaler Dommen i U. f. R. 1886 S. 1136, herom kun, at de to foreløbige Love (1. April 1885 og 10. Febr. 1886) »begge bemyndiger Regeringen til at opkræve de bestaaende Skatter og Afgifter i Finansaaret 1885-86«, ligesom der intet var oplyst, der kunde »betage disse Love deres Gyldighed«. ¹³¹ Den Udtalelse, der kommer Matzen nærmest, findes i Dommen U. f. R. 1887 S. 425, hvori det siges: »Der kan imidlertid ikke af Grundlovens § 49 med Bestemthed udledes videre end, at Opkrævelsen af Skatterne maa ske i Henhold til en Finanslov, *uden* at derved afgøres noget om, hvorvidt denne nødvendig skal være vedtagen af Rigsdagen eller kan emanere som foreløbig Lov, og naar bemeldte Lovbestemmelse ikke indeholder noget Forbud mod Udstedelse af foreløbige Finanslove, maa disse anses hjemlede ved Grundlovens § 25, forsaavidt de sammesteds ommeldte Betingelser for Udstedelse af foreløbige Love iøvrigt er tilstede«. Denne Doms Udtryk lægger det nær at mene, at den havde Matzens specielle Teori som sit Grundlag. Men Dommen er dog væsentlig bygget negativt op, nemlig paa den Betragtning, at der i § 49 maatte have været indeholdt et positivt *Forbud mod* Finanslovens Udstedelse paa Grundlag af § 25, for at saadan Udstedelse skulde anses for udelukket. Derimod tages der ikke i Dommen positivt Stilling til selve Udtrykket »vedtagen« i § 49. Matzens Paastand om, at Domstolene fulgte ham i tykt og tyndt, lader sig derfor næppe bevise af Domsmaterialet. Den sidstnævnte Dom – ligesom selvfølgelig de øvrige nævnte, med den ganske almindelige Udtalelse – lader sig meget vel forklare blot ud fra Nellesmanns almindelige Tesis: Det er »nødvendigt at fortolke Grundlovens § 49 indskrænkende«, det er nødvendigt at kunne falde tilbage paa § 25, ellers er Forfatningen jo sprængt ved den blotte Uenighed mellem Tingene om en nødvendig Lov.

Om Dommen U. f. R. 1887 S. 425 maa det siges, at naar den til Ulovligheden af foreløbige Finanslove kræver, at § 49 skulde have indeholdt et positivt *Forbud* mod Finansloves Udstedelse paa Grundlag af § 25, da er det klart, at dette vilde have haft denne Virkning; men det maa rent fortolkningsmæssigt anses for et meget vidtgaaende Krav. Ulovligheden

131. Samme Ordlyd anvendes i Dommen U. f. R. 1888, S. 278 (»intet foreligger, som berettiger til at betragte disse Love som ugyldige«).

af en Anvendelse af § 25 maatte dog paa Forhaand meget vel kunne tænkes at fremkomme paa andre Maader, i al Fald paa to: Kunde det paa-vises, at § 49 og dertil sig tilsluttende Bestemmelser danner et sluttet System for enhver Budgetlovs Tilvejebringelse, da er Istandbringelsen paa andet Grundlag forfatningsstridig, og Anvendelsen af § 25 dertil altsaa ulovlig. Og kunde det paa den anden Side vises, at § 25, som den Undtagelsesbestemmelse, den efter Oprindelse og Indhold er, ikke har tilsigtet at skulle anvendes paa Statens Budget, da maatte Resultatet blive det samme. Forsaavidt Dommen gaar ud fra den Forudsætning, at der nødvendigvis maatte et direkte Forbud i § 49 til for at gøre Udstedelsen af Finansloven i Henhold til § 25 ulovlig, er den urigtig. Dette Krav er overdrevent.¹³² Iøvrigt har man kun at konstatere, at Retten ikke valgte at anse Grundlovens §§ 48 og 49 som paa udtømmende Maade angivende en Finanslovs Tilblivelsesmaade og dermed samtidig at forstaa § 25 som en Undtagelsesbestemmelse c: kun anvendelig, hvor Forfatningen ikke havde anordnet nogen særlig Tilblivelsesmaade for Loves Istandbringelse udover de i §§ 24 og 53 foreskrevne. Retten valgte at gaa ud fra, at Udtrykket »Love« i § 25 i og for sig dækker ogsaa Finansloven. Denne Afgørelse blev imidlertid som nævnt ikke prøvet ved Højesteret og staar derfor kun som et ufuldkomment Vidnesbyrd om Domsmagtens Stilling i dens Helhed.

Ogsaa paa et andet Punkt lader det sig formentlig gøre at sætte et Spørgsmaalstegn ved de faldne Domme, nemlig naar de gik saa let, som de gjorde, hen over det Forhold, at Rigsdagen forskellige Gange hjemsendtes med Henblik paa Udstedelsen af den foreløbige Lov. Naar man fra Regeringsside her adskillige Gange blot henviste til – og lagde Praksis saaledes til Rette – at Rigsdagen »ikke var samlet« i det Øjeblik, den foreløbige Lov udstedtes, da maatte man uvægerligt komme til at bevæge sig paa et Omraade, der kun ved en Fingerbredde var adskilt fra det ulovlige. Eksempelvis udsattes Rigsdagens Møder ved aabent Brev af 20. Oktober 1887 i to Maaneder, og samme Dag udstedtes den foreløbige Finanslov af 20. Oktober 1887.¹³³ I den kgl. Forestilling af 8. Febr.

132. Det var da heller ikke den Vej, man gik, da man senere foretog ex tuto Forandringer i Grundloven for at udelukke »forfatningsmæssige« foreløbige Finanslove. Ganske vist var der Forslag fremme om direkte Forbud (i § 25) (se om Krabbes Forslag 1895 ndf. Afsn. VII), men Resultatet blev i 1915 det indirekte Forbud ved Tilføjelsen (i § 49): »vedtagen af Rigsdagen«.

133. Tilsvarende hjemsendtes Rigsdagen ved aabent Brev af 1. April 1887 o. fl. Aar, og samme Dag udstedtes den foreløbige Lov af 1. April 1887 o. fl. Aar, ligesom de herhenh. kgl. Forestillinger stadig talte om Nødv. af at slutte eller udsætte

1886¹³⁴ begrundedes Rigsdagens Hjemsendelse ligefrem med, at Folketinget ved sin Forkastelse den 25. Januar 1886 af Loven af 1. April 1885 havde nødvendiggjort den kgl. Resolution af 26. Januar 1886 og derved »fremtvunget en Tilstand, som Regeringen ikke anser det forsvarligt at vedligeholde længere end højst nødvendigt, idet baade en formel Lovhjemmel for Statsindtægternes Opkrævelse og en fyldigere Adgang til Udstedelse af Statsudgifter maa tilvejebringes snarest muligt. Den kongelige Resolution af 26. f. M. er ifølge sin Natur kun egnet til at hjælpe Staten over en ved Folketingets hensynsløse Fremgangsmaade skabt Nødtilstand, men den kan ikke tjene til Grundlag for Statens Styrelse i mere end ganske kort Tid«. Den maatte derfor snarest muligt søges »erstattet med en Lovhjemmel for Indtægternes Opkrævelse og Udgifternes Afholdelse«. ¹³⁵

Det synes klart, at i begge de nævnte Tilfælde er Rigsdagen blevet henholdsvis udsat og hjemsendt med det Formaal derved at skaffe de faktiske Betingelser til Veje for en Anvendelse af Grundlovens § 25.

Dette Forhold gik Domstolene hen over uden at fæstne sig derved – ligesom uden at se det. Enten henvistes der – som i den anførte Dom – kun i Almindelighed til § 25's Betingelser, eller det blev kun lige konstateret, at Betingelserne faktisk forelaa paa Udstedelsens Tidspunkt, uden at man gik ind paa de nærmere Forhold derved.¹³⁶ En tredie Maade at komme udenom Forholdet var den at henvise hele dette Spørgsmaal til Rigsretsafgørelse, altsaa at afvise Spørgsmaalet for de almindelige Domstoles Vedkommende.¹³⁷ Men var alt dette rigtigt? Vel havde Spørgsmaalet en vis Sammenhæng med Spørgsmaalet om, hvorvidt der forelaa et »paatrængende Tilfælde«, og *dette* Spørgsmaal var man som tidligere nævnt stadig enig om at afvise for de almindelige Domstoles Vedkommende og henvise til Rigsretten som et Spørgsmaal om Administrations Skøn. Men Spørgsmaalet havde jo ogsaa Sammenhæng med de konkrete Betingelser for Anvendelsen af § 25, de Betingelser, som de almindelige Domstole netop ansaa sig for kompetente til at tage under

Rigsdagen, »for overensst. m. Grls. § 25 at tilvejebringe en forel. Lov« osv.. Kons. præs. allerh. Reskr. og Resol. 1882-90 (Statsmin.) Nr. 68 (30. Marts 85), 97 (29. Marts 1887), jfr. 116, 128, 144 (1888-90), og 1891-1900 Nr. 1, 17, 36 (1891-93) og endog 51 af 30. Marts 1894. Jfr. ogsaa foran S. 95 Note 83.

134. Lovs. 1886 S. 46-50.

135. Se Lovs. 1886, S. 48. Om Planen om 1 Uges Udsætt. af Rigsdagen i Beg. af Novbr. 1877 for at kunne udstede en forel. Finansl. s. foran S. 95.

136. U. f. R. 1886, 482 (ad Lov 2. Novbr. 1885).

137. U. f. R. 1886, 801 jfr. 482, 1887, 421 jfr. 172.

Paakendelse. Naar dette er Tilfældet, maatte dog Spørgsmaalet om disse Betingelsers Omgaaelse ogsaa kunne paakendes af Domstolene.¹³⁸ Dette skete imidlertid ikke.

Der maa efter vort Skøn lægges en overordentlig stor Vægt paa dette Forhold. Naar en Forfatning instituerer en Regel, hvorefter der i ganske særlige Tilfælde under visse Betingelser, der ikke blot forudsætter men direkte udtaler, at Statens ordinære Maskineri ikke er i Orden, ikke *kan* fungere, tillader den »permanente« Statsmagt at udøve visse Handlinger (c: Lovgivning), maa det være udelukket, at denne Statsmagt selv bidrager til disse Betingelsers Tilstedeværelse. Problemet behandledes under Striden under Formlen: »saa at« eller »for at«. Var Rigsdagens Hjemsendelse sket udelukkende fordi Finanslovens Istandbringelse var glippet eller var det, for at der derved kunde skabes »lovmæssig Mulighed« for Udstedelsen af den foreløbige Finanslov? De nævnte Eksempler viser formentlig, at der i al Fald var visse Tilfælde med et ret tydeligt »for at«. Den udøvende Magt mente sig statsretligt i Sikkerhed, naar blot et »for at« ikke kunde, med ydre Midler, *bevises*. Men dette er ikke tilstrækkeligt til at fritage for Ansvar. Til at gøre Handlingen ulovmedholdelig kan kun kræves det simple, at Undtagelsesbestemmelsens Betingelse med almindeligt Forsæt c: Bevidsthed om Følgerne er tilvejebragt paa et Tidspunkt, hvor den naturlige Optræden netop paa Grund af Forholdene maatte gaa ud paa at holde Statsmaskineriet intakt for med de forskellige Led at pleje Raad og Daad til den farlige Situations Afvikling enten gennem kortvarig akut Strid eller ved forligsmæssig Ord-

138. Jfr. Utke Damm: Om forel. Love S. 41: »Navnlig synes Domstolene, selvom her kun forelaa en Elusion af Loven, efter almindelige Regler ligesaavel at maatte kunne paakjende dette Spørgsmaal, som det om en direkte Overtrædelse af samme«. Problemet strejfedes indenfor Højesteret under Overvejelserne ang. L. 2. Novbr. 1885 i den Sigvald Olsenske Sag. Saaledes udtalte Ass. Meyer (Vot. prot. Littr. B. 1886, S. 385): »Alle er enige i, at vi ikke kunne undersøge, om Omstændighederne har været paatrængende, og vel heller ikke, om Rigsdagen er blevet hjemsendt, for at Provisorier kunde udstedes«. Og Ass. Klein (ibid. S. 381), der var enig ang. det paatræng. nødvendige: »Fremdeles (enig i), at de ordinære Domstole saare vanskelig ville kunne komme til at undersøge Spørgsmaalet om den foreløbige Lovs Berettigelse, naar Tvivlen støttes paa, at den formelle Betingelse for dens Gyldighed – Rigsdagens Ikke-Samværen – skulde være fremkaldt med Villie . . . Der kan have været andre Omstændigheder tilstede, som gjorde det nødvendigt at slutte Rigsdagen. Jeg vil imidlertid bemærke dette; thi der kunde tænkes Eventualiteter, som berettigede til at erklære den forel. Lov ugyldig af denne Grund«. Jfr. F. Glatzer: Das Recht der provisor. Gesetzgebung, 1899, S. 74, om, at »Verdacht des dolus« i disse Tilfælde er meget nærliggende.

ning under Regeringens Førerskab. En Hjemsendelse af Folkets repræsentative Forsamling under disse Forhold maa derfor anses ikke blot for naturstridig, men tillige som retsstridig – nemlig naar det sker med Bevidsthed om, at Følgen, den provisoriske Finanslov, har Aarsagssammenhæng dermed – eller rettere omvendt: En foreløbig Lov kunde ikke udstedes paa Baggrund af en saadan Hjemsendelse. Her burde være skønnethed, at § 25's Betingelser ikke var opfyldt. En Regering kan ikke selv skaffe sig de grundlovsmæssige Betingelser til Veje for en Undtagelseslovgivning. Disse maa for et ordnet Statsliv altid paatvinges udefra, ved ydre Forholds Magt. Een Ting er, at Medlemmer af et af de to Kamre, maaske af dem begge, ustraffet eventuelt med Forsæt kan arbejde henimod disse Tilstande, noget andet er Regeringens Pligt og Ansvar.

For Matzen synes dette Punkt overhovedet ikke at have dannet noget Problem. Han kalder det en ganske naturlig Ting, naar den nødvendige Lov ikke foreligger vedtaget paa det nødvendige Tidspunkt, da at hjemsende Rigsdagen og benytte § 25.¹³⁹ Han har endog i de senere Udgaver af sin Statsforfatningsret med stor Selvtillfredshed brugt det Argument, at selve Grundlovens Giver, Fr. VII, antog det berettiget at anvende slig Fremgangsmaade.¹⁴⁰ I en saadan Henvisning ligger der selvsagt ikke det mindste Gran af Argumentationsværdi.¹⁴¹ –

Ser vi endelig til Slut paa selve det »folkepsykologiske« Grundlag for Nellemanns almindelige Anskuelse, altsaa paa Spørgsmaalet om § 25's Anvendelse som et politisk og statsretligt Palliativ, da maa hele denne Opfattelse siges at have lidt Skibbrud i den historiske Udvikling.

Paa det Tidspunkt, da den fremsattes – i Sommeren 1877, efter en Lov med moderat Indhold, og med visse Udsigter til en fredelig Udgang – kunde meget paa Grundlag af Nellemanns Tankegang tale for dens politiske Rigtighed, og dermed efter dette Udgangspunkt ogsaa en Del for dens juridiske Retmæssighed. Begivenhederne gav trods det Chock, Loven betød, forsaavidt Nellemann Ret, som »Lidenskaberne afkøledes« i

139. Jfr. Matzen: Statsforfr. II, 1908, S. 175 f.

140. Jfr. Matzen: Statsforfr. II, S. 166 om en skriftlig Udtalelse af Fr. VII 15. Oktbr. 1854, formentlig overfor Tillisch (R. A.; Udtalelsen dog uunderskrevet). Om Fr. VII's Vanskeligheder ved at forstaa Overgangen fra Enevælde til konstitutionelt Monarki, jfr., foruden Oplysninger i den historiske Litteratur, ogsaa bl. a. *UfR.* 1944 B. S. 179.

141. Hvilken Vægt der, med Rette, blev lagt paa dette Forhold, kan formentlig ogsaa ses af Nyformuleringen af Grundlovens § 19 i 1915, hvorefter Kongen ikke kan slutte den ordentlige Rigsdag, »forinden der i Henhold til § 48 (= Grl. 1866 § 49) er tilvejebragt lovlig Hjemmel for Skatternes Opkrævning og for Afholdelse af Statens Udgifter.«

Efteraaret 1877, hvad der havde Loven af 8. Novbr. 1877 til Følge. Et vist Samarbejde med en Hovedfraktion indenfor Oppositionen kom i Gang gennem de følgende Aar, jfr. særlig Hærlovgivningen i 1880; og Forholdene gaar parlamentarisk an – med regelmæssige Finanslove osv. – indtil 1881-2. Forsaavidt holdt det Nellesmannske Ræsonnement Stik. Juridisk set er det – netop paa Grund af Lovens moderate Karakter – et stort Spørgsmaal, om der faktisk paa dette Tidspunkt med Grund kunde være ventet en Underkendelse af Lovligheden af den foreløbige Lov af 12. April 1877.

Det har været eet af Formaalene for den foran i Afsnit I givne Fremstilling af foreløbig Lovgivning *før* 1877: at vise det overordentlig brogede Indhold af den konkrete foreløbige Lovgivning i Forfatningens første Aartier, strækkende sig fra de beskedneste Forhold til Skattelove og Udskrivningslove, ja endog til et Fortilfælde indenfor foreløbig Finanslovgivning i Formen omtrent tilsvarende Loven af 12. April 1877: Loven af 12. Maj 1853, ganske vist paa det daværende Tidspunkt med et levende for og imod dens statsretlige Retmæssighed, men i al Fald med en vis parlamentarisk »Indemnitet« ved Loven af 17. Juli 1853. Til hele denne Lovgivning stod Loven af 12. April 1877 *indholdsmæssigt* ikke i nogen absolut afgørende Modsætning. Ved sit begrænsede Indhold, ved kun at medtage, hvad begge de to Ting havde stemt for af det foreliggende Forslag, fik Loven for det første et halv-parlamentarisk Præg, der politisk i nogen Grad tog Brodden af den. Og ved at slutte sig saa snævert til Vedtagelserne i Rigsdagen – altsaa ved at udelade visse af Forslagets Krav – fik Loven i nogen Grad Karakter af kun at have medtaget det for Statsstyrelsens Gang fornødne, idet naturligvis de lovmæssige Bevillinger m. m. var omfattet af Vedtagelserne.

Imidlertid viser netop denne taktiske Kombination af det »parlamentariske« og det nødretilige i Forbindelse med den kgl. Forestillings udæskende Antydninger af Retten til at gaa videre, at der er noget haltende ved Nellesmanns Tankegang. Det var netop det skæbnesvangre ved Udtalelsen i den kgl. Forestilling, at den maatte slaa Bunden ud af enhver Fortrøstning med Hensyn til Regeringens Opfattelse af sine Beføjelser – ved at aabenbare en statsretlig Tankegang af forfatningsmæssig set uhyggelige Konsekvenser. Nellesmanns hele Tankegang kom derved til at rumme en stor indre Modsigelse, og kom objektivt til at indeholde Momenter, der stred mod dens egen Begrundelse: den folkelige Beroligelse – noget, der trods alt ogsaa paa dette Grundlag maa henstille Lovligheden af Lov af 12. April 1877 som meget tvivlsom. –

Samler vi nu alt det foranstaaende, maa vi da udtale, at den foreløbige Finanslovgivning saaledes som denne repræsenteredes af Loven af 12. April 1877, trods det i saa Henseende tvivlsomme der kan ligge i dens Indhold, maa anses for forfatningsstridig, idet Bemyndigelsesregelen i § 25 paa en uberettiget Maade her var bragt til Anvendelse. Forfatningens Bestemmelser var i Virkeligheden omgaaet, og den »højere« Berettigelse, der efter Nellemanns Opfattelse kunde ligge i dette Tilgreb, beroede paa en Illusion.

Nellemanns Argumentation maa anses som en Nuance gunstigere for den provisoriske Finanslovgivning end Matzens, der med sin rene Fornægtelse af Folkerepræsentationens Bevillingsmyndighed og sin massive Forstaaelse af Grl. § 49, jfr. § 48, skød over Maalet. Naar Nellemann her, naturligvis som en subsidær Foranstaltning, ligesom løftede Grundlovens Budgetbestemmelser ud af deres Hængsler til Fordel for en Fremgangsmaade efter § 25, blev denne Opfattelse i Virkeligheden lettere gennemførlig end Matzens, og det var først og fremmest den konkrete Gennemførelsesmaade, Opfattelsen strandede paa, medens Hovedsynspunktet: Hævdelsen af Forfatningens Grundprinciper i en Nødssituation i al Fald var diskutabel. At ogsaa Nellemanns Argumentation – fremsat i Tidsrummet mellem den foreløbige Finanslovgivnings to Faser – støder paa dobbelte Vanskeligheder overfor denne Finanslovgivnings senere Fase fra 1885, vil allerede af de foranstaaende Udviklinger og historiske Oplysninger være givet. Vi vil se disse dobbelte Vanskeligheder tydeligere og vil faa bedre Lejlighed til at komme ind derpaa, naar vi til Slut gør et Forsøg paa at betragte den foreløbige Finanslovgivning ikke halvt, men helt under Synsvinkelen Nød-Lovgivning, altsaa prøver at se hele Problemet ikke under en fortolkningsmæssig Synsvinkel, men fra et nødretligt Synspunkt.¹⁴²

142. Man har ment (Utke Damm: Om forel. L. S. 67-69), at den konkrete foreløbige Finanslovgivning allerede maatte være ulovlig som stridende mod »Formodningsteorien«, et Princip om »Rigsdagens formodede Samtykke« som gældende for al foreløbig Lovgivning. Det maa hertil bemærkes, at et saadant Princip – ogsaa kaldet Fuldmagts- eller Mandatar-Principet – næppe kunde eller kan opstilles for dansk Rets Vedkommende. Det kan formentlig kun hævdes, forsaavidt paagældende Forfatning maa anses at hvile paa et Folkesuverænitetsprincip. Men dette var (eller er) som foran bemærket ikke Tilfældet for den danske Forfatnings Vedkommende (jfr. ogsaa Poul Andersen S. 298 f.). Og naar Forfatningen som den danske er Udtryk for et Magtfordelingsprincip, maa Retsinstitutet foreløbig Lovgivning anses som Udtryk for, at en Lovgivningsmyndighed i visse Sær-Tilfælde og under nærmere foreskrevne Betingelser, derunder Pligten til snarest mulig Forelæggelse for Repræsentationen, af Forfatningen er overdraget til den udøvende Magt, og til Udøvelse efter selvstændigt Skøn over det for Situationen

3. FORELØBIG LOV ELLER KGL. ANORDNING?

Naar vi foran er naaet til det Resultat, at i al Fald en foreløbig Finanslovgivning af den Karakter, som kom til at foreligge, og med den Begrundelse – den fortolkningsmæssige Forenelighed med Grundloven – den fik, ikke kan anses for retmæssig, opstaar naturligvis slutteligt det Spørgsmaal, hvilke Udveje der bortset fra den, der blev fulgt, i den givne Situation kunde foreligge for den Estrupske Regering eller for en Regering i Estrups Situation. Dukker en foreløbig Finanslovgivning efter § 25 med et eller andet Indhold ikke frem paany som den eneste Udvej? Maatte Situationen karakteriseres som en Nødssituation, træder saa ikke Spørgsmaalet om en Foranstaltnings saakaldte Overensstemmelse med Grundloven tilbage i andet Plan? Og vil det i saa Tilfælde ikke være det naturligste at gribe til Lovsformen efter § 25, selvom herved saavel denne Bestemmelse som Forfatningens Særbestemmelser om en Budgetlovs Tilblivelse, jfr. §§ 48 og 49, formelt bliver krænkert? Dette er Spørgsmaalet om den statsretlige Nøds-Situation og dens naturlige Krav til en sid-dende lovlig Regering. Der maa m. a. O. forinden Problemet om, hvorvidt en foreløbig Finanslovgivning er retmæssig eller ikke, kan endelig besvares, gives et Svar paa det Spørgsmaal, der naturligt rejser sig paa Baggrund af de foregaaende Udviklinger, nemlig: Hvad da? Hvilken Udvej skulde den udøvende Magt søge i Tilfælde af Konflikt om Bevillingsloven og dennes sluttelige Udeblivelse? Een Ting er givet: et Statslivets Kaos, et finansielt Anarki, kunde ikke akcepteres. Forvaltningen maatte have et Grundlag for sin fortsatte Gerning.

Vi kom foran til det Resultat, at den »parlamentariske« Fordring, Kravet om, at Regeringen altid skulde være i Overensstemmelse med Rigsdagen, og først og fremmest med Flertallet i det folkevalgte Ting, ikke kunde anses for et Retskrav i Henhold til dansk Forfatningsret. Regeringen var saaledes i den givne Situation ikke almindelig statsretligt forpligtet til at afgaa. Kommer vi nu til det Resultat, at Regeringen i Tilfælde af endelig Konflikt mellem de to Ting ikke kan hjemsende Rigsdagen og

fornødne. – Det lader sig altsaa ikke gøre at hævde, at den foreløbige Finanslovgivning under de givne Forhold, Tingenes definitive Uenighed, allerede *paa Forhaand* kan dømmes som ulovlig *derved*, at selve denne Uenighed skulde vise, at Udstedelsen af en foreløbig Finanslov paa Forhaand maatte skønnes at være stridende mod Rigsdagens Vilje. Jfr. foruden talrige Udtalelser i Rigsdagen ogsaa Goos & Hansen S. 141-42 og Matzen II, 1908, S. 204, jfr. 191, 172, 175; s. ogsaa F. Glatzer: Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, 1899, S. 61-64; Jellinek: Ges. u. Ver. S. 397.

benytte § 25-Bestemmelsen, synes der at maatte anvise en Udvej for den lovlige Regering til et Budgets Fastsættelse paa anden Maade, en Udvej ved Siden af et »Give up« ved Regeringens Fratræden. Denne »Udvej« – konsekvent gennemført – kan i al Fald synes at maatte blive eet med Gennemførelsen af Parlamentarismen. Og ad rent politisk Vej vilde saaledes et Resultat være opnaaet i Strid med Kongens Ret i Henhold til § 13. Og vilde da Grundloven ikke være brudt, ikke fra den udøvende Magts Side, men fra Lovgivningsmagts? Og hvad vilde der rent praktisk være naaet? Der var jo noget Hold i Regeringens stadige Henvisning til, at med den dybe Kløft mellem Flertallene i de to Ting vilde der stadig være ganske de samme Konfliktmuligheder til Stede.

I sin Statsforfatningsret¹⁴³ har C. V. Nyholm udtalt, at selv om Spørgsmaalet om provisoriske Statsbudgetters Forenelighed med Grundloven af 1866 og særlig deres Udstedelse under Paaberaabelse af § 25 i sin *Almindelighed* maa besvares benægtende, maa det dog erkendes, at naar Uenighed mellem de to ligeberettigede Ting hindrer Udstedelsen af en regelmæssig Finanslov og end ikke en midlertidig Finanslov har kunnet komme i Stand, da foreligger der et Hul i Grundloven, som Landets Styrelse i det mødende Tilfælde maa være kaldet til at udfylde i Henhold til *Nødrettens Grundsætninger* for ikke at udsætte Stat og Samfund for den Rystelse og Forvirring, der vilde opstaa, hvis Statskassen ved det nye Finansaars Begyndelse blev ude af Stand til at opfylde sine Forpligtelser. Nyholm føjer nu hertil, at med Hensyn til det juridiske Ansvar i denne Situation vil der ligge mindre Vægt paa, om denne »Udfyldning« sker i den foreløbige Lovs Form eller ved en kongelig Resolution (henholdsvis Grl. § 25 og § 11). Det afgørende med Hensyn til Ansvaret vil være, dels om Regeringen kan siges at have gjort sit for at tilvejebringe Overensstemmelse, dels hvilken *Slags Udgifter* den skrider til at afholde og i hvad *Omfang* og med hvilken *Begrænsning*. Heroverfor kan Grl. § 49 ikke anføres; thi ligeoverfor en virkelig Nødstilstand maa undtagelsesvis selv det klareste Lovord vige.

Naar Nyholm her begynder med at fremhæve, at Spørgsmaalet om provisoriske Statsbudgetters Forenelighed med Grundloven af 1866 i sin *Almindelighed* maa besvares benægtende, kan han formentlig ikke hermed blot have udtalt den Selvfølgelighed, at den udøvende Magt ikke ganske uden videre – »i sin Almindelighed« – skulde kunne sætte et provisorisk Budget i Stedet for det ordinære, af Rigsdagen vedtagne. Dette var der jo ingen, der nogen Sinde for Alvor hævdede. Muligvis tager Ny-

143. 4. Udg. 1891, S. 90 f., jfr. foran S. 217, Note, og 242, Note.

holms Ytring Sigte paa en Afstandtagen fra en provisorisk *Udbygning* af Budgettet, i Modsætning til det rene Nødbudget, altsaa en Afstandtagen fra Firsernes *Praksis*, og den faar da et Indhold af Betydning, men Tanken er i saa Fald meget abstrakt udtrykt. Det sandsynligste er derfor, at Nyholms Bemærkning sigter paa en Afstandtagen fra Matzens hele Teori: at han ønsker at udtale, at en Lære, der ligefrem lægger den provisoriske Finanslovgivning ind som en Bestanddel af den skrevne Grundlov – som noget, denne Grundlov ret beset har forudset og indoptaget i sig – ikke vil kunne tiltrædes. At dette Standpunkt overfor Matzen i al Fald dækker Sagforholdet, er i hvert Fald givet: Den provisoriske Finanslov, der vilde kunne fremgaa af Nyholms Begrundelse for en saadan, vilde se væsentlig anderledes ud end de, der i Hovedsagen blev den praktiske Følge af Matzens Lære. – Iøvrigt indeholder Nyholms Udvikling formentlig det rigtige Synspunkt, at en Forfatning, der som 1866-Grundloven har »bundet« sig til Overenskomstprincippet, i Virkeligheden er sprængt, naar de to Ting ikke har kunnet naa til Enighed om en Lov, hvis Nødvendighed for Statens rolige Bestaaen ikke kan betvivles og er anerkendt ved specielle positive Forfatningsbestemmelser om Lovens Tilvejebringelse. En Nødssituation og en *Nødretssituation* er opstaaet.

At den forudsatte Situation virkelig betegnede en statslig Nød-Situation, kunde formentlig ikke nægtes. Budgettets Fastsættelse var en nødvendig Ting og kunde ikke undlades. Forsaavidt har Nyholm Ret i, at en statsretlig Nøds-Situation var opstaaet. Det er ofte fremhævet, hvorledes der i forskellige Landes Forfatninger er Bestemmelser, der i Undtagelsestilfælde i større eller mindre Omfang giver den udøvende Magt særlige Beføjelser. Disse Bestemmelser *kan* være knyttet til ekstraordinære Forhold uden Indskrænkninger i deres Anvendelse, og de vil da kunne anvendes i alle saadanne Situationer.¹⁴⁴ Men det almindelige vil være, at Bestemmelserne efter Forfatningen ikke blot er knyttet til bestemte faktiske Forudsætninger, men at de ogsaa er underlagt specielle retlige Betingelser.¹⁴⁵ Og her vil der da kunne tænkes særlige Situationer

144. F. Eks. Württembergs Forfatn. 25. Septbr. 1819 Art. 89, hvorefter Kongen har Ret til »i Nødstilfælde at foretage det nødvendige til Statens Sikkerhed«. Jfr. ogsaa Weimarforfatningens Art. 48, Stk. II-IV, jfr. H. Naviasky i Staatslexikon, udg. af H. Sacher, III 1928 Sp. 1636-39 (Notrecht), der bemærker, at »angesichts des durch die RVerf. so weit gesteckten Rahmens der Notmassnahmen eine Lücke in dem positiv-rechtlich geregelten Zustand nicht besteht, in die sich einzudrängen ein »ausserpositiv-rechtliches Staats-Notrecht« gerechtfertigt sein könnte.«

145. Jfr. Gareis i Marquardsens Hdb. des öff. R. I 1883 S. 182: »Auch diese Ausnahme-gewalt der Staatsverwaltung bemüht sich die Gesetzgebung der Rechts-

faldende udenfor disse Betingelser – egentlige Nødtilfælde, hvor der maa handles efter Formlen: *salus publica suprema lex*.¹⁴⁶

Den danske Forfatning hørte til disse sidste. Spørgsmaalet er da kun, *hvorledes* der skulde handles i en saadan Situation. Den givne Situation var jo den ved den nødvendige Budgetlovs Udeblivelse; der kunde ogsaa tænkes andre Situationer, men vi drøfter her kun Spørgsmaalet forsaavidt angaar den historisk givne Situation: Budgetlovens Udeblivelse. Den danske Regering, der i høj Grad argumenterede med den statslige Nød-Situation, fandt det her naturligt at falde tilbage paa Lovsformen efter § 25, og for os at se uden smaaligt Hensyn til de der stillede særlige Betingelser. Udefra og efterpaa ser det i hvert Fald ud som en Kombination af en Særbeføjelse og en almindelig Nødretsbeholdning. Var dette rigtigt?

Vi har foran set, at det var Labands Opfattelse, at man her altid kunde falde tilbage paa Retsgrundsætninger. Noget »Hul«, »eine Lücke«, i Forfatningen gaves ikke. Den tilsyneladende »Lücke« var det Forvaltningens Opgave paa Grundlag af disse Retsgrundsætninger ad Anordningens Vej at udfylde. Et positivt retmæssigt Budget kunde opstilles. Vi har ogsaa set, at dette Synspunkt bestredes af Jellinek: der gives Tilfælde, hvor – paa Grund af det principielle Forhold mellem Stat og Ret – Rettens Grænser er naaet. Jellinek, der i det hele er betænkelig ved Kategorien Statsnødret som positivt Begreb, udtaler, at en Situation som den her skildrede er et Bevis paa, at der i Statslivet kan indtræde Situationer, hvor Retsordenens Magt er til Ende, og andre Love end de retlige maa træde til.¹⁴⁷

herrschaft rechtlich festzustellen, und als Staatsnotrecht nach Voraussetzungen und Mass zu fixieren.«

146. Jfr. Gareis l. c. S. 57 om »die staatsrechtlich nicht näher zu definierenden Fälle, in denen eine staatsrechtliche That ohne Rücksicht auf das positive Recht - Noth kennt kein Gebot - absolut erforderlich ist, und die *salus publica* thatsächlich zur ausschliesslichen und höchsten *lex* wird.« Jfr. ogsaa H. Bischof: Das Notrecht der Staatsgewalt (Arch f. d. öff. Recht des deutschen Bundes III Bd. III H., 1860 S. 1-163), S. 67 ff.

147. Jellinek: Ges. u. Ver. 1887, S. 276: En ved Uenighed om en nødvendig Lov, alt-saa uden egentlig subjektiv Skyld, skabt Tilstand er forfatnings- eller lovstridig, »ein Beweis, dass im Leben des Staates Situationen eintreten können, wo die Macht der Rechtsordnung zu Ende ist und andere Gesetze als juristische in Aktion treten«; jfr. ogsaa Allgem. Staatsl. 4. Udg. 1922, 359: »Um eklatante Verletzungen der Staatsordnung zu beschönigen, hat man die Kategorie des Staatsnotrechtes angewendet, die doch nur ein anderer Ausdruck für den Satz ist, dass Macht vor Recht geht.«

Vi er tilbøjelige til i denne teoretiske Situation *principielt* at slutte os til Jellinek. Nogen *positiv* Udbygning af en Stats-Nødret er næppe mulig, og i al Fald den danske Forfatning afgav næppe det Holdepunkt og Begyndelsespunkt for en saadan, som Laband havde i den preussiske Forfatnings positive Bestemmelser – hvis man da ikke som Matzen vilde sammenblande Kategorierne og falde tilbage paa en massiv Forstaaelse af Grl. § 49, jfr. § 25, hvorved Problemet som nævnt opløser sig i intet.

Paa den anden Side er der noget utilfredsstillende i med Nyholm at falde hen i den rene juridiske Ligegyldighed overfor Formerne for Statsmagtens Optræden i en saadan afgørende Situation. Man kan næppe sige: det er jo kun en Formalitet, Kongen som Hoved for den udøvende Magt har den resolverende Myndighed i begge Tilfælde. Der er Forskel paa lovgivende Magt og Anordningsmyndighed, ogsaa i Virkning, og Grundloven havde nu engang sat sine Betingelser for Kongens selvstændige Lovgivningsmyndighed, som hverken formelt eller reelt burde krænkkes – Betingelser, som ikke blot efter Forfatningen, men formentlig ogsaa efter Forholdets Natur næppe kan acceptere Betragtningen: det er jo ligegyldigt. Heller ikke Jellineks Standpunkt kan antages at give Rum for den rene Vilkaarlighed. Vel kunde man i og for sig uden Hensyn til § 25's nærmere Betingelser tænke sig denne Bestemmelse brugt i en ren Nødssituation som den foreliggende og med et Indhold af vedkommende foreløbige Lov, som ikke gik ud over det af Nøden betingede. Der vilde heri tilmed være noget besnærende, da det vilde betyde, at Grundlovens Krav om en *Lov* derved formelt var opfyldt. Men en saadan Anvendelse maatte allerede paa Forhaand anses som farlig som et Forsøg paa en Sammensmeltning af to Beføjelser: den særlige efter § 25 (der ikke var til Stede) og den almindelige i Henhold til Nødssituationen. Dernæst farlig ogsaa som en statsretlig Illusion, idet *Forfatningens* Lovskrav dog kun formelt og tilsyneladende var opfyldt. Og dertil maa komme som noget meget væsentligt, at det er af Betydning, at det i den forudsatte særlige Situation netop understreges, at det i en given Nøds-Situation er Kongen som *udøvende* Magt, der maa træde til.¹⁴⁸

Kommer man saaledes allerede paa Grundlag af mere abstrakte Overvejelser til det Resultat, at Lovsformen efter § 25 ikke bør anvendes i en

148. Utke Damm har (s. foran S. 247) i denne Situation forsøgt en rent kvantitativ Afvejning: En Benyttelse af Lovsformen efter § 25 vilde betyde en Overtrædelse *baade* af § 49 og § 25, en Benyttelse af Anordningsformen kun en Overtrædelse af § 49, følgelig vil sidstnævnte Form være at benytte. En saadan rent kvantitativ Afvejning har dog næppe nogen større Argumentationsværdi. Jfr. Om forel. Love, 1901, S. 140.

saadan Situation, bestyrkes dette formentlig yderligere, naar der mere konkret spørges: Kan der dog ikke i al Fald *negativt* angives Kriterier for retmæssigt-uretmæssigt, eller rettere for det *mere* eller *mindre* »uretmæssige« i den givne Situation? En saadan negativ Afgrænsning er ingenlunde nogen ukendt Fremgangsmaade paa andre Omraader, hvor en positiv videnskabelig Argumentation kun til en vis Grad er gennemførlig. Og holder man den negative Afgrænsnings relativt smaa Muligheder i Agt, giver den ofte tilfredsstillende Resultater.

Naar da Nyholm ræsonnerer, at det i den givne Nødretssituation juridisk kan være ligegyldigt, hvilket Middel der gribes til, om foreløbig Lov eller kgl. Anordning, da er dette kun Sandhed med en Modifikation. Det ligger i selve Begrebet Nødret, at der ved de i Henhold hertil trufne Foranstaltninger maa tages Sigte paa snarest muligt at genoprette den ordinære Retsorden.¹⁴⁹ Og Nyholm maa da modificeres derhen, at der maa kunne foretages en negativ Afgrænsning ved følgende Ræsonnement: hvis det af to mulige Former ligger i den ene Forms Natur at være mere tjenlig end den anden til *vedvarende* at bringe eller holde de i Forfatningen almindeligt og regulært krævede Regler *ude* af Anvendelse, maa denne Form i hvert Fald allerede derved blive ulovlig. Det er muligt, at først Erfaringen kan give sikre Holdepunkter for, hvad der her er hvad. Og er dette Tilfældet – kan man ikke paa Forhaand beregne Virkningen af de forskellige Forholdsregler – kan Nyholms Ræsonnement muligvis faa Gyldighed for en helt enkeltstaaende Akt, hvis Virkning da maa konstateres *ex post* i Sammenligning med de tænkte Virkninger af andre mulige Handlemaader. Iøvrigt maa Erfaringen her som overalt være den sikre Læremester.

Erfaringen taler her næppe til Gunst for den fulde Holdbarhed af Nyholms Ræsonnement, idet den viser, at i al Fald en foreløbig Lovgivning af den Art, som faktisk fandt Sted, ikke efter det nævnte Kriterium lader sig forene med Nødrettens Grundsætninger, hvor meget man end førte Nødretten i Munden. Nyholms Udtalelse er fra 1891, et Tidspunkt, hvor allerede seks Aar var forløbet siden sidste regulære Finanslov. Dette »Resultat« var sikkert kun opnaaeligt ved Anvendelsen af Bestemmelsen i Grl. § 25. Ikke blot Nellesmanns Ræsonnement fra 1877 om § 25 som det Beroligelsesmiddel, der hurtigst og lettest kunde bringe ordnede finansielle Lovgivningsforhold tilbage, havde saaledes vist sin fuldkomne Fiasko, men med et almindeligt Nødretsprincip stemmer det lige saa daarligt. Det er umuligt at tro, at der i et saadant Tidsrum, endsige da i

149. Jfr. Bluntschli: Allgem. Staatsrecht, 1876, S. 242.

9 Aar indtil 1894, kunde have været regeret paa finansielle Nødanordninger. Herved fordømmer maaske allerede Anvendelsen af Lovsformen efter § 25 sig selv statsretligt. Nellesmanns Hovedsynspunkt for Retmæssigheden heraf ophæver sig selv. Denne forsaavidt formelle Betragtning af de to Formers politiske Virkning er i al Fald af ikke ringe Vægt, naar der spørges om Valget mellem to Midler, der begge er erkendt som Nødmidler. Og kun dette Synspunkt, ikke Matzens videregaaende, beskæftiger os her.

Maa det saaledes ud fra flere Overvejelser allerede paa Forhaand være tvivlsomt, om Lovsformen efter § 25 overhovedet bør benyttes i denne Situation, bliver dens Forkastelighed fra et Nødretssynspunkt dobbelt tydelig, naar vi betragter den materielle Side af den Lovgivning efter § 25, der faktisk fandt Sted, en Lovgivning, til hvis Forsvar et Nødretssynspunkt i høj Grad toges i Brug fra Regeringsside, men hvis Overensstemmelse med et saadant Synspunkt det er temmelig vanskeligt at faa Øje paa.

En administrativ Nødanordning maatte klart have nøjedes med at anordne det for Statsstyrelsens Gang absolut fornødne, vel nærmest en midlertidig Forlængelse af det udløbne Budgets »bundne« eller dog »løbende« Bevillinger – derimod næppe nogen »provisorisk Tolvtedel« af det nye Budgetforslag, en Ordning, der kræver særlig Hjemmel i Forfatningen. Vilde en administrativ Anordning indholdsmæssigt være gaaet ud over et saadant rent Nøds-Synspunkt, vilde den klart have været det samme som et Statskup.

Paa dette Punkt, altsaa det materielle Indhold af »Nødlovgivningen«, faar vi et helt andet Billede ved Betragtningen af det nærmere Indhold af de provisoriske Finanslove.

Allerede Loven af 12. April 1877, der omfattede hvad de to Ting havde været enige om indenfor det nye Finanslovforslag kunde næppe i sin Renhed være Udtryk for et Nødretssynspunkt – Synspunktet, at Statsstyrelsen blot ikke maa »gaa i Staa«, men fortsættes; til dette maatte kræves en principiel Hensyntagen til den udløbne Finanslov som Udtryk for den hidtidige Retstilstand, og vel endda først og fremmest dennes »bundne« Bevillinger, mere end til det nye Finansforslag. Snarere fandt Indholdet af Loven som nævnt sin Retfærdiggørelse i et Slags parlamentarisk Synspunkt, omend Monrad havde Ret i, at dette Synspunkt forviskes ved Afstemningens Enhedskarakter. Et egentligt Nødretssynspunkt var Loven i al Fald ikke Udtryk for, om dens Bedømmelse fra et fortolkningsmæssigt Synspunkt, dens Istandbringelsesmaaade, er talt ovenfor.

Tydeligst ser vi imidlertid Uoverensstemmelsen med et Nødretsprincip i dettes egentlige Skikkelse, naar vi betragter de foreløbige Finanslove fra 1885 og fremefter. Her møder der os samme Billede med Hensyn til Lovens Istandbringelse. Men hvad der her interesserer, er det, at der indholdsmæssigt træder os et helt andet og skarpere Billede i Møde. Den ulykkelige Strid om Forstaaelsen af den hævdvundne midlertidige Finanslov kom til at danne Udgangspunktet for et Forsøg paa en Nyformulering af denne, der igen blev Prototypen for de foreløbige Finansloves Formulering: Herefter omfattede disse »de til Statsstyrelsens forsvarlige Førelse nødvendige Udgifter«¹⁵⁰ – *deriblandt* de Udgifter, som var vedtagne af begge Tingene, og saaledes at Regeringens Finanslovsforslags Summer og Poster ikke overskredes. Herved var jo Sluserne aabnet. Som bekendt gjorde denne Formulering det muligt, at store »Bevillinger«, som intet havde at gøre med sidste regulære Finanslov og hvorom man positivt vidste, at et af Tingene var imod dem, bragtes til Udførelse. Det er klart, at vi med en saadan Formulering af Loven kommer langt ud over den »uforstyrrede Fortsættelse« af Statsstyrelsen – ud over et egentligt Nødretssynspunkt, og i Virkeligheden er langt inde paa en selvstændig Lovgivningsvirksomhed, der lader Synspunkter som Rigsdagens i al Fald Medvirken ved Bevillingssager langt bag sig. Et »gyldigt« Nødretssynspunkt er her fuldstændig ladet i Stikken og erstattet af et udvidet positivt »Nødrets«-Synspunkt, som bekendt særlig med den positive Udbygning af Landets Forsvar til Formaal og Indhold. Ogsaa de Nellesmannske Betragtninger fra 1877 om den provisoriske Finanslov som Nødmidlet til Beroligelse, som det subsidiære Middel til en ordnet Statsstyrelse, er opgivet. Finanslovgivningen fra 1885 og fremefter er – indholdsmæssigt – juridisk set Udtryk for Hævdelsen af, at Forfatningen har taget foreløbig Finanslovgivning til sin Barm som en næsten ligeberettiget Søster til den regulære og endelige. Vi er her ude over et almindeligt Nødretssynspunkt.¹⁵¹ Og den juridiske Begrundelse af dette udvidede »Nøds«-Synspunkt var saa leveret af Matzen, ikke aabent, men i Fortolkningens tilslørende Form. Den utilslørede Form saa vi derimod foran hos J. Cl.

150. Dette var Lovtekstens Udtryk. Indledningen, s. f. Eks. L. 1. April 1885, havde derimod: »træffe de Foranstaltninger, som det almindelige Vel kræver, for at Statsstyrelsen kan *fortsættes uforstyrret*«; afgørende er dog Lovens Tekst.

151. Det er da ogsaa bekendt, at Nellesmann var den indenfor Regeringen Estrup, som tidligst blev betænkelig ved Udviklingen; han søgte allerede saa tidligt som 1887 gennem yngre socialt interesserede Højremænd (særlig Dr. A. Fraenkel) at faa skabt Grundlag for at naa til en Afvikling; jfr. ogsaa Biogr. Leks. XVI, 581 og VII, 208.

Pingel i en Forstaaelse, der ganske vilde lægge den fri Forfatning øde paa Lovgivningsomraadet.

Matzen har lagt en vis Vægt paa, at de foreløbige Finanslove alle formelt fremtraadte som rent foreløbige Bevillingslove, der kun skulde gælde, indtil Aarets Finanslov var given.¹⁵² Men dette er jo ikke engang helt rigtigt. Bortset fra Lovene af 12. April 1877 og af 20. Oktober 1887 var der ingen af de foreløbige Finanslove, der fremtraadte med denne Begrænsning af deres Indhold. Vel publiceredes de med en *Overskrift*, en Titel, der gaar ud herpaa, og Matzen nævner forsigtigvis ogsaa kun dette (»overskrives«). Men i deres *Indhold*, Lovens egen Tekst, – og dette maa være det afgørende – var der fra 1885 af kun et »foreløbig« og netop *ikke* nogen Henviisning til en senere ordinær Finanslov med den i en saadan Henviisning liggende intentionale Begrænsning af deres Gyldighed i Tid og Omraade. Dette vil sige, at ingen af de – man kunde maaske sige »almindelige« - provisoriske Finanslove, der udstedtes ved Finansperiodens Begyndelse, efter deres Indhold gik ud paa »Midlertidighed« indenfor Finansperioden. De tog m. a. O. selv Sigte paa for hele Perioden at træde i Stedet for den ordinære Finanslov. Dette er et Moment til, der tilkendegiver, at der her var Tale om en selvstændig Lovgivningsvirksomhed uden Hensyntagen til de ordinære Lovgivningsformer, en Lovgivning, der hverken i Form eller Indhold var berettiget til at fremtræde som »Nød-Lovgivning«. Der er ingen Tvivl om, at den ogsaa efter de Nyholmske Præmisser maa fordømmes som uretmæssig. Hvorvidt en foreløbig Finanslovgivning af et andet Indhold vilde have kunnet gennemføres efter disse Præmisser, er det forsaavidt ørkesløst at drøfte. Erfaringens Billede taler derimod.

Thi det vil af det foregaaende ses, at Nyholms Betragtning: at det i en foreliggende Nødssituation juridisk skulde være ligegyldigt, hvilken af de to Former, foreløbig Lov eller Nødanordning, der bliver benyttet, næppe er rigtig. Det er klart, at en af Delene skal til. Statsstyrelsen kan ikke undvære et Budget, en Plan for Statens Husholdning. Men Formen er ikke ligegyldig, dette viste Erfaringen med fornøden Tydelighed. Vilde Nyholm hertil svare, at det var en Lovgivning af et andet Indhold end den faktiske, der var tilsigtet med hans Bemærkninger, en blot og bar Nødlovgivning efter § 25, da er hertil – hvis man ikke vil falde tilbage paa Utke Damms rent kvantitative Betragtning – forsaavidt kun at svare: Benyttelsen af Lovsformen var alt for farlig: Den indeholder i sig selv en farlig Tendens til Udvikling og den udviser kun altfor let det for en

¹⁵². Matzen II S. 167 ned.

Nødssituation karakteristiske: at det kun gælder om at holde Statsstyrelsen fortsat i Gang 3: som en væsentlig Fortsættelse af den hidtil førte Statsstyrelse. En kgl. Anordning om et Nødbudget som Rettesnor for Forvaltningen, omfattende det lige nødvendige baade paa Indtægts- og Udgiftssiden var den nødretlige Udvej, der stiller Statsmyndighederne overfor Situationen, som den der, en Situation, der eventuelt kræver Resignation fra *alle* Sider.¹⁵³

Samler vi nu vort Resultat, ser dette i Korthed saaledes ud:

Det Tilfælde af statslig »Nød«, der forelaa herhjemme ved Tingenes sluttelige Uenighed om den nødvendige Budgetlov, kunde *allerede* fordi de i § 25 foreskrevne Betingelser for Kongens særlige Lovgivningsmyndighed alt taget i Betragtning ikke kunde anses at foreligge opfyldt, ikke betragtes som omfattet heraf. Som Nødretshandling kunde den faktisk foretagne Lovgivning ikke anses for gyldig, dels fordi Lovsformen her ikke burde benyttes, dels ogsaa fordi Indholdet af den stedfundne Lovgivning materielt overskred Nøds-Handlingens Grænser. Her var ganske vist Loven af 12. April 1877 en casus mixtus, jfr. foran. Men i al Fald de foreløbige Bevillingslove fra 1885 og fremefter byggede paa en Opfattelse, der næppe vilde kunne holde, hvilken Betragtning man end anlagde paa dem. Politisk-parlamentarisk var de Udtryk for et næsten absolutistisk Princip om »den frie Haand«, et Princip, der byggede paa en saadan Opfattelse af Nøds-Principet, at den maatte møde den stærkeste Modstand. Statsretligt kunde de efter Istandbringelse og Indhold ikke begrundes hverken med Henvisning til Grundlovens Bestemmelser eller

153. Hørup har i en redakt. Art. i »Pol.« 10. Okt. 1895: »Budgetter« foreslaaet, at Principet om Statsstyrelsens uforstyrrede Fortsættelse realiseredes statsretligt ved en Anerkendelse af den hidtil gældende Budgetlov ogsaa for den nybegyndende Periode: »I Følge det Bestaaendes Ret vedbliver alle de Udgifter at løbe, som er hjemlede i den gældende Retstilstand, og dette vil med et rundt Ord sige, at det forrige Aars Budget ogsaa er Budget for det indeværende, hvor der ingen Finanslov er. – Dette Resultat kræver i og for sig ingen særlig Grundlovshjemmel. Det følger simpelthen af de to Faktorer givne: p. d. e. S. Tokammerssystemet, ifølge hvilket der ikke kan skabes ny Ret uden ved de to Tings lovmæssige Vedtagelse, og p. d. a. S. det Bestaaendes Ret, ifølge hvilken resultatløse Forhandlinger om Ændringer og Tillæg bliver uden Indflydelse paa den gældende Retstilstand.« Hørups Argumentation udviser imidlertid ganske Forskellen mellem tidsbegrænsede Love og almindelige Love, og hans Resultat – der saaledes kun kunde bygges paa en ren Abstraktion fra Budgettets Lovkarakter efter dansk Ret – kan ikke antages uden særlig Hjemmel. Dertil kommer, at den heller næppe praktisk-budgetmæssigt vilde være holdbar for længere Tid, idet Staternes Finansperiode for Overblikkets Skyld i Reglen er begrænset til eet Aar.

til et statsligt Nød-Princip i gyldig Form. De var saaledes vistnok fra ethvert Synspunkt retsstridige. Og hele denne Finanslovgivning førte saa politisk – for at bekæmpe den Uro, den i Stedet for Beroligelse vakte – til den videre foreløbige Lovgivning og juridisk til de omtvistede og omtvistelige Fortolkninger angaaende disse Loves stadige Bestaaen. En Nød-Finansanordning vilde anderledes klart og skarpt have vist Landet, hvorledes Situationen virkelig var – vilde ganske anderledes tydeligt have stillet de politiske Faktorer overfor deres Ansvar for Sagens Ordning – en Ordning, der vel juridisk-politisk maatte have faaet Form af en »Inddemnitets«-Lov af en eller anden Art.

Det fremstillede Standpunkt staar i Gæld til J. N. Madvig. Denne fremragende Mand siger i 1886: »Lad os – – – endelig engang ophøre at tale om foreløbige Finanslove som givne af Kongen og Regeringen efter frivillig Beslutning i Henhold til § 25. Lad os kalde Tingen ved dens rette Navn: en Nødanordning udenfor Forfatningen, fordi Forfatningen har foreskrevet en aarlig Finanslov uden at optage Bestemmelser, der sikrer dens Tilvejebringelse, og har delt Bevillingsmyndigheden mellem to Ting uden at angive, hvorledes en til det sidste varende Uenighed skal overvindes.«¹⁵⁴ Og Madvig har tillige peget paa, at Afviklingen af en saadan Situation kunde kræve Resignation fra flere Sider – ogsaa fra Kongens med Hensyn til Bestemmelsen i Grl. § 13. Han anbefaler til Stridens Afvikling et Forsøg paa Ministerskifte, uden derfor at mene det nødvendigt at overgaa til det rent parlamentariske System.¹⁵⁵

Ogsaa heri maa der gives Madvig Medhold, forsaavidt som en Regeringsforandring af en eller anden Art i den givne Situation eller dog under dennes videre Forløb naturligt maatte høre til de Foranstaltninger, som den udøvende Magt, Kongen og den siddende Regering, maatte tage under Overvejelse til Afværgelse (Afhjælpning) af Nødssituationen og eventuelt paa tværs af Forfatningens Positiviteter (§ 13) og Principer. Spørgsmaalet om Regeringsforandring i en statslig Nød-Situation maa under de statsretlige Forhold i Firserne formentlig besvares derhen, at en lovlig Regering maa staa frit i sine Overvejelser af Midler til at afhjælpe, evtl. afværge, Nøden og ikke nødvendigvis maa anses pligtig til blandt disse Midler at foretrække sin egen Afgang. Imidlertid maa der idet det maa være en Retspligt for Regeringen at søge de regulært forfatningsmæssige Tilstande genoprettet snarest muligt¹⁵⁶ – naar de even-

154. Madvig: Supplement til Livserindringer, 1917 (skrevet Novbr. 1886), S. 129.

155. Anf. Skr. S. 135 ff.

156. Bluntschli: Allgem. Staatsr. 1876, S. 242.

tuelt i Brug tagne Nødmidler ikke *afhjælper* den irregulære Tilstand, komme et Tidspunkt, hvor Regeringen maa anses pligtig at tage Spørgsmaalet om sin egen Forbliven op til positiv Overvejelse paa Baggrund af den fortsatte Irregularitet. Og Pligt til Afgang maa da foreligge, *saafremt* den skønnes et egnet Middel.

Den historisk foreliggende Situation – som sandsynligvis vilde været den samme efter Udstedelsen af en Nødanordning – maatte indicere en Regeringsforandring uanset – eller netop paa Grund af – Grl. § 13. Denne Forandring maatte konsekvent som af Madvig rigtig set senest være foretaget netop ved Overgangen fra 1886 til 1887 og burde saaledes have kunnet være et Led i de Forligsbestræbelser, der udfoldedes i Foraaret 1887, men som strandede. Paa dette Tidspunkt i al Fald maatte det staa klart, at en foreløbig Finanslovgivning saa langt fra at være et Palliativ kun var et Ophidselsesmiddel og derfor uegnet som statsretligt Nødmiddel.

Hvor vidtgaaende en saadan Regeringsforandring maatte være, var et nyt Spørgsmaal, men en stædig Fastholden ved det Ministerium, der da allerede havde siddet i 11-12 Aar, var i hvert Fald af det onde, og en Regeringsforandring – formentlig med nogen Imødekommen af Oppositionens Ministeriekrav – maatte, synes det, frembyde sig ikke blot som det fra ethvert Synspunkt ønskelige, men ogsaa som det dybest set retmæssige i den givne Situation.

Det maa i det hele vække Forundring at se den Stædighed, hvormed Kongemagtens saakaldte fri Ret til selv at vælge Ministrene fra Halvfjerdserne til 1901 blev udøvet til stadig at udnævne og fastholde Ministre, der var i dybeste Modstrid med det ene Ting, og tilmed det folkevalgte. Det konstitutionelle Monarki maa, selv om det ikke ligger i dets Begreb, dog lettest kunne gennemføres til Held for Land og Folk, saafremt det bygges paa et normalt godt Samarbejde mellem Folkerepresentation og Kongemagten som udøvende Magt. Og her kunde det ene af Rigsdagens Ting ikke retteligt sættes helt ud af Spillet til Fordel for det andet. En Ligevægt i Form af i al Fald Ligeberettigelse i politisk Henseende maatte kunne forventes for ikke at sige kræves.

Vi kan ikke her gaa ind paa hele den politiske Baggrund for dansk Regeringspraksis efter 1870 – dette vilde kræve en Indgaaen paa dansk Politik Historie i hele dette Tidsrum – men saa meget kan siges, at der var adskillige Tidspunkter, hvor det fra ethvert rimeligt Synspunkt set var en naturlig Sag, om Kongemagten havde fundet Tiden inde til et Skifte. Saaledes forsaavidt allerede i 1884, da den dog 9-aarige Regering

efter et kraftigt Valgnederlag maatte imødesee en stærk Tilspidsning af Situationen som en uundgaaelig Følge af sin Forbliven. Var end Valgresultatet ikke en juridisk Faktor, var det dog en ikke uvigtig politisk. Saaledes som nævnt 1886-87, da Frugten af den nævnte Tilspidsning var smagt. Saaledes 1894, hvor ganske vist den af Madvig ønskede Regeringsforandring endelig fandt Sted, men hvor »Forliget« maatte indicere i al Fald et kraftigere Personskifte end det, der blev Tilfældet. Og allermost paafaldende er, saafremt man endelig vilde indrømme Systemet Estrup en Afviklingstid, Situationen i 1897 ved Ministeriet Reedtz-Thotts Afgang. Overfor det store »Modstandsparti« Venstrereformpartiet staar paa dette Tidspunkt et svagt Højreparti, og Situationen er den, at Konsejlspræsidiets *forgæves* efter Tur tilbydes en Række af Højres fremstaaende Medlemmer i Landstinget. Og dog faar vi ikke et politisk Skifte, men et Ministerium dannet af den just afgaaede Indenrigsminister, Hørring, der saa endog i 1900 afløses af en Regering, der maa anses som en ren Kampregering, Hannibal Sehested. Den Anerkendelse har den iøvrigt særlig i Perioden før 1894 vaklende Oppositionspolitik afgjort Krav paa, der ligger i Forundringen over en saa gennemført stædig Uvilje fra Kongemagtens Side mod Tanken om en Regering paa i al Fald delvis parlamentarisk Basis. I hvert Fald de sidste fire Aar inden Skiftet i 1901 burde under alle Omstændigheder – og set ikke blot fra et politisk men ogsaa fra et retligt Synspunkt – være undgaaet. Retligt: nemlig fordi Skadeligheden af de fortsatte Konfliktforhold maatte springe i Øjnene. Her var virkelig summum jus summa injuria.

Alt dette var imidlertid for 80'ernes Vedkommende Fantasier. De magtpolitiske Kræfter var for stærke til, at en Regeringsforandring, end-sige et Systemskifte, kunde sættes ind. Ministeriet Estrup blev siddende, og hvad det dækkede sin politiske og juridiske Nøgenhed med, var just den foreløbige Finanslovgivning drevet til en Yderlighed, der med sit Skin af Lovlighed blot afdækkede sin egen statsretlige Urimelighed.

Vi begyndte disse Udviklinger med at fastslaa, at Grl. § 13 var en Bestanddel af 1866-Forfatningen, som umuliggjorde Parlamentarismen som Retsregel. Vi ender med at fastslaa, at heller ikke § 13 vil kunne opret-holdes i den Renhed, hvormed den blev praktiseret. For at gentage Nyholm: i en virkelig Nødstilstand maa undtagelsesvis selv det klareste Lovbud vige. Dette gælder ogsaa § 13 eller dog dens Praksis. Da gælder kun: Videant consules, ne quid detrimenti respublica capiat, – da er det Pligt alt efter Situationens Udvikling at tage ethvert Middel i Brug, der kan

afværge Nøden og bringe Statsskibet flot. Den Estrupske Periode fra 1886-87 til 1894 var derfor objektivt set uretmæssig. –

Vort Resultat er tilsyneladende paradoksalt: At en foreløbig Finanslovgivning i Kraft af Grl. § 25 burde være undladt til Fordel for en administrativ Anordning maa forbløffe paa Baggrund af den Rangordning, Tiden – og det gælder begge de stridende Parter¹⁵⁷ – gav disse to Former for irregulær Budgetfastsættelse. Vi erindrer, at Ministeriet Estrup en enkelt Gang af Forholdenes Magt blev drevet til at holde sig delvist til den administrative Forordning paa det finansielle Omraade, nemlig ved den kgl. Resolution af 26. Januar 1886. Og vi saa, at Ministeriet følte sig tilskyndet til saa snart som muligt at søge ind under den foreløbige Finanslovgivnings beskyttende Vinger. Det var, som det hedder i Indledningen til Loven af 10. Febr. 1886, »paatrængende nødvendigt, at der tilvejebringes en Lovhjemmel for Skatternes og Afgifternes Opkrævelse og for Statshusholdningens Førelse«. »En Lovhjemmel«: det er Hensynet til Formuleringen af Grl. § 49, der her skinner igennem. I Stedet for at erkende, at en *Finanslov* efter § 49's Bydende ikke kunde tilvejebringes, ansaa denne Paragrafs Krav opfyldt blot ved en Ombytning af den kgl. Resolution med en af Kongen udstedt foreløbig Lov. Sandheden er sikkert den, at Situationen var Udtryk for en dybere Paradoxi: at man ved Tingenes definitive Uenighed var naaet til en Situation, der betød Grænsen for Forfatningen, som opfattet i 1866, – var naaet til en Situation, hvor de juridiske Principer var kommen til kort, og hvor udelukkende politiske Principer og Maksimer var fremherskende paa Forfatningsområdet, hvor kort sagt de forfatningsmæssige Midler var udtømt, og ikke blot Forfatningens Bestemmelser, men i det hele juridiske Synspunkter i Virkeligheden havde givet Plads for den politiske Magtkamp.¹⁵⁸

157. Det var en Inkonsekvens, naar Hørup stadig drev paa, at Estrup skulde tvinges ud i den Yderlighed af Forfatningsbrud, hvor der regeredes paa kgl. »Ordonnansen«. En saadan vilde nemlig ikke i sig selv betyde selve Forfatningsbruddet, men kun være et Symbol paa dette. Forfatningssprængningen, det objektive Forfatningsbrud, forelaa allerede ved den konstaterede Umulighed af ad de af Forfatningen foreskrevne Veje at naa til Istandbringelsen af den nødvendige Budgetlov naturligvis forudsat, at »Ordonnansen« ikke gik ud over det strengt fornødne og var skønnet at være eneste mulige Udvej. Det bemærkes, at der her og i Teksten kun er Tale om det statsretlige Valg, naar Regeringen ikke foretrak at gaa. Den *politisk* rigtige Udvej var muligvis noget helt tredje.

158. Jfr. hertil Jellinek: Ges. u. Ver. S. 299 ff.; s. ogsaa Edv. Brandes: Provisoricaarene 1885-94 (»Det ny Aarhundr.«, 1907, S. 195-213), S. 195: »Hvad Højre sagde of-

Men dette vil jo igen sige, at den virkelige Løsning af Problemet om foreløbig Finanslovgivning maatte blive politisk. Og dette blev den. Foreløbig kom Løsningen rent *magtpolitisk* til at ligge i Højres faktisk konstaterede Evne til gennem ni Aar at regere uden Anvendelse af de Regler, som fra alle Sider anerkendtes som i al Fald de regulære. Men dette Tidsrum viste tillige netop, at der ikke i det øjeblikkelig magtpolitiske laa en endelig Løsning paa Striden. Den *endelige* politiske Løsning maatte, viste det sig mere og mere, komme gennem en lang og indviklet Proces.

Den politiske Løsningsproces udspandt sig gennem et Tidsrum af over tyve Aar og er kendetegnet ved tre Hovedetaper: den første er det politiske »Forlig« i 1894, der gennem Tilvejebringelsen af en regulær Finanslov første Gang i ti Aar maner den foreløbige Finanslovgivning ned i Graven (sammen med andre foreløbige Love), hvorfra den dog spøger i de følgende Aar. Den næste Etape er »Systemskiftet« 1901, der fjerner de politiske Muligheder for en Genopblussen af den foreløbige Finanslovgivning.¹⁵⁹ Spøgeriet er til Ende. Endelig dannes den tredje Etape af Grundlovsrevisionen i 1912-15, der fjerner de juridiske Muligheder for en saadan Lovgivning. Pælen er nu stødt ned gennem Graven og hindrer ethvert Gengangeri.

Det er denne Udviklingsgang, vi nu i et Slutkapitel gaar over til en nærmere Undersøgelse af, samtidig med, at vi tillige ser paa, hvilken almindelig foreløbig Lovgivningspraksis der udfolder sig i hele dette Tidsrum til Dato. –

ficielt . . . var evigt og altid kun almindelige Fraser: Tingenes Ligeberettigelse, Kongens Ret til frit at vælge sine Ministre, Kampen mod Parlamentarismen som det yderste Onde, Fædrelandets Forsvar osv. osv. Kun de naive troede derpaa. Man stredes selvfølgelig om Magten . . . « Estrup har i en »politisk Beretning« fra 1899 udtalt, at hans Udholdenhed i Kampen »væsentlig skyldtes mit Had til Masse-Herredømmet, min faste Overbevisning om, at den almindelige Valgrets Ene- eller dog Overherredømme maatte føre til Danmarks Undergang og Samfundets Opløsning«, s. Thaulow: Estrup, 1940, S. 343.

159. Der ses her bort fra Spørgsmaalet om Muligheden af *Landstingets* Modstand mod Regering og Folketing paa Finansomraadet.

AFSNIT VII. SLUTNING:
DEN FORELØBIGE LOVGIVNING
EFTER 1894

1. »FORLIGET« 1894

Det er en Selvfølge, at Spørgsmaalet om foreløbig Lovgivning, og da særlig foreløbig Finanslovgivning, maatte have en central Plads i de Forsøg, der i Konflikttiden fra 1885 blev gjort paa at faa regelmæssige Tilstande tilvejebragt paany.

Det første af disse Forsøg foregaar i Foraaret 1887 efter det for Regeringen relativt gunstige Valg 28. Januar 1887. Det løb ud i Sandet, men medførte 30. Marts Bergs fortørnede Afgang baade som Formand i Partiet og som Formand i Folketinget. Blandt Forligsvilkaarene havde under Forhandlingerne været, at de provisoriske Love straks skulde forsvinde, d. v. s. tages tilbage af Regeringen paa visse nærmere Vilkaar. – Ved de berømte Paaskeforhandlinger næste Aar, der heller ikke førte til Forlig, dannede de provisoriske Love ogsaa et Centralpunkt. Det var her et Led i Estrups Forligstilbud, at Bevillingerne til de provisoriske Love skulde udgaa af Finansloven, og disse Love selv, naar der paa Tillægsbevillingsloven var givet en Bevilling til deres Afvikling, overgives Folketinget til fri Behandling d. v. s. Forkastelse.¹

Afgørende blev imidlertid først de Begivenheder, der efter et yderligere Tidsrum af ikke mindre end seks Aar førte til »Forliget af 1894«. Tiden fra 1890 havde været præget af stadig forøget Tilnærmelse paa Grundlag af en positiv social Reformpolitik.²

Vi maa dvæle ved dette Forlig, der er af stor Betydning forsaavidt angaar foreløbig Lovgivning her i Landet.

Forligsbestræbelserne, der særlig tog Fart efter Valget i 1892 og som

-
1. Ang. disse Forligsforsøgs hele politiske Indhold jfr. nærmere Neergaard: Erindringer 1935, S. 195f., 207-11; N. P. Madsen-Mygdal: Politiske Oplevelser 1912, S. 91f. 102-09; jfr. Thaulow: Estrup, S. 230f., 232-41.
 2. Om »Forligets« politiske Historie og nærmere politiske Indhold se den fortrinlige Skildring hos Neergaard: Erindringer S. 267-329, jfr. Madsen-Mygdal s. a. S. 141-47; Thaulow: Estrup S. 268-80.

udfoldede sig i Rigsdagssamlingerne 1892-93 og 1893-94, samlede sig som bekendt om det Formaal at lade Rigsdagens Ting vedtage en enslydende Beslutning samtidig med, at en regelmæssig Finanslov vedtoges.³

Af de fire Punkter, denne Forligets Rigsdagsbeslutning bestod af, er de tre af Interesse i nærværende Forbindelse.

Efter en Indledning, der lød: »For at forebygge lignende politiske Konflikter som den nærværende beslutter Rigsdagen at udtale«, indeholdt de enslydende Beslutninger i Landstinget den 2. og i Folketinget den 3. April 1894 bl. a. følgende:

»Dersom Behandlingen af Finantslovforslaget for det følgende Finantsaar ikke er tilendebragt inden Finantsaarets Udgang, bør Regjeringen forelægge for Rigsdagen og denne vedtage en midlertidig Finantslov saalydende:

»Indtil Finantsloven for Finantsaaret – er given, dog ikke udover to Maaneder, bemyndiges Regjeringen til at opkræve de ved de bestaaende Love hjemlede Skatter og andre Statsindtægter, samt til at afholde de til Statshusholdningens Førelse nødvendige Udgifter, dog at Beløbene af de enkelte ved den sidste Finantslov bevilgede ordentlige Udgiftsposter ikke overskrides, og at der til Foranstaltninger, der ligge udenfor den regelmæssige Statsforvaltning, kun kan gøres de Udgifter, som ere fornødne for at holde allerede paabegyndte Arbejder i Gang, og ikke udover de hertil tidligere bevilgede eller dog ved de tidligere Bevillinger til Arbejdernes Fortsættelse i det vedkommende Finantsaar forudsatte Beløb«.

Ved Punkt 1 søgtes de midlertidige Finanslove, som ikke havde været i Brug siden 1883, genoplivet. Den Form for midlertidig Finanslov, der »anbefalede« i Beslutningen, var væsentlig set den af Venstre hævdede, og den Uklarhed, som maa siges at have været til Stede i den hævdevundne Form for midlertidig Finanslov, jfr. foran Side 115, var hævet derved, at der i den foreslaaede Form *alene* henvistes til den sidst gældende Finans-

3. R.T. 93-94, Till. A, S. 3457-64 (Forslag af 31. Marts), jfr. Till. C 1315 og 1331 (Landst. 2. April og Folket. 3. April); Neergaard: Er., S. 317f. Punkt 4 drejede sig om Spørgsmaalet om Anerkendelse af Danmarks Neutralitet. Om Rigsdagsforhandlingerne s. særlig Bojsens Gennemgang af Beslutningen ved Finantslovforslagets Ene-ste-Behandling d. 1. April 94, F.F. Sp. 5219ff.

S. Høgsbro: Brevv. og Dagbøger II 1925, S. 176, hvorefter Bojsen 3. Marts 93 har meddelt ham, at der blev Forlig»mod at højre udleverer provisorierne til fri behandling, at begge ting besluttede, at provisoriske love herefter bortfaldt, naar de ikke vedtoges af den følgende rigsdag, og at der, naar de to ting ikke blev enige, skulde regeres med de ved sidste finanslov givne bevillinger.«

lov og ikke tillige til det for det følgende Aar forelagte Regeringsforslag. Formen i Slutningen gaar tilbage til Loven af 8. November 1877. Denne i høj Grad Hastværkslov viste saaledes sin politiske Brugbarhed.

Fra Oppositionens Side blev det en hyppig Anke mod Punkt 1, at Bestemmelsen kun betød, at Konfliktens Tidspunkt var udskudt fra 1. April til 1. Juni. Fra Forligs-Venstres Side blev det heroverfor hævdet, at den midlertidige Finanslov vilde kunne forlænges. Dette blev da ogsaa Tilfældet den første Gang, Bestemmelsen kom i Brug, nemlig ved midlertidig Finanslov af 1. April 1897, der forlængedes til 1. August. Finansloven kom dog allerede den 1. Juni 1897.⁴

Forsaauidt angaar Punkt 2, tog denne Del af Beslutningen Sigte paa at udelukke den Regeringspraksis at opfylde Budet i Grundlovens § 25 om Forelæggelse for Rigsdagen ved at forelægge de foreløbige Love i Landstinget, der saa begravede dem i et Udvalg.

Det udtaltes: »Ved Behandlingen af de af Regjeringen i Medfør af Grundlovens § 25 for Rigsdagen forelagte foreløbige Love iagttages, at der, naar en saadan Lov ikke bliver forkastet af det Ting, for hvilket den er forelagt, gives det andet Ting Lejlighed til inden den paagældende Rigsdagssamlings Slutning at træffe sin Afgørelse med Hensyn til samme«.

Fra Oppositionens Side blev det en ofte gentaget Anke, at det moderate Venstre hermed havde anerkendt Ugyldigheden af Anvendelsen af det private Initiativ, jfr. Grundlovens § 44, overfor foreløbige Love. At en saadan Anerkendelse skulde ligge heri, bestredes dog lige saa kraftigt fra det moderate Venstres Side.⁵

Punkt 3 endelig drejede sig om hvert Tings Forbehold af politisk Stilling til den foreløbige Lovgivnings Resultater og Spørgsmaalet om Ansvar for de trufne Foranstaltninger, tilligemed en »Forvaring« om, at eventuelle Bevillinger dertil ikke betød en Billigelse af disse, men kun var at anse som en Anerkendelse af deres faktiske Eksistens. Det udtaltes nemlig: »Hvert af Rigsdagens Ting forbeholder sig sin Stilling til og Folketinget sin Ret til at gøre Ansvar gældende med Hensyn til Spørgsmaalet om Befæstningsanlægene om København – et Forbehold, der overhovedet gælder alle ad provisorisk Vej trufne Foranstaltninger – og

4. Jfr. Harald Holm: Kampen om Ministeriet Reedtz-Thott, 1897, S. 92f.; F. Bojsen: Lovgivningsværket 1890-95, 1898, S. 43f. I. C. Christensen 28. Maj 1897: »flyttet den politiske Midnat fra 1. April til 1. Juni«, Sp. 6719. F.F. 96-97.

5. Til denne Diskussion, jfr. – foruden Rigsdagsforhandlingerne, s. ndf. – Utke Damm: Den polit. Konflikt og Forliget, 1894, S. 177 og F. Bojsen: Lovgivningsværket 1890-95, 1898, S. 45f., Har. Holm: Provisoriets Ophør, 1894, S. 71f.

eventuelle Bevillinger, der staar i Forbindelse med de nævnte Anlæg, ere derfor kun at betragte som Udtryk for, at disse Anlæg nu en Gang ere tilstede«.

Ogsaa dette Punkt gav Anledning til oppositionelle Beskyldninger for »Anerkendelse« af f. Eks. Københavns Landbefæstning, hvilke Beskyldninger dog tilbagevistes af Forligets Tilhængere.

Politisk blev disse Beslutninger af største Betydning. »Forliget« viste sig at være et Grundlag, hvorpaa et regelmæssigt politisk Liv kunde opbygges, saaledes at der faktisk ikke mere grebes til foreløbige Finanslove. Forsaavidt har F. Bojsen, der var Hovedmanden ved Forliget, indlagt sig ubestridelige Fortjenester af dansk Statsliv. Højres Standhaftighed ved Regeringsroret bevirkede imidlertid, at Ændringen ikke blev saa iøjnefaldende, ligesom det er bekendt, at de yderliggaaende Dele af Venstre, der efter Valget i 1895 blev Flertal i Folketinget og dannede Venstre-Reformpartiet, til Dels hindrede Forligets Resultater i at udfolde sig – samtidig med, at Partiet tilegnede sig Forliget som politisk Resultat og som faktisk Udgangspunkt for sin Politik – og under stadig Hævdelse af, at Forliget ved at vente havde kunnet opnaas paa væsentlig gunstigere Vilkaar. Alt dette ligger imidlertid udenfor Omraadet for nærværende Arbejde.

Rent statsretligt maatte »Forliget« være ret uklart, og i denne Henseende blev dets Betydning væsentlig af indirekte Karakter. Beslutningerne var ikke vedtaget i Lovs Form, men ved eneste Behandling i Henhold til Forretningsordenernes § 21, henholdsvis § 24. Ogsaa i deres Udtryk var Beslutningerne mere politiske end juridiske. Efter Punkt 1 »bør Regeringen forelægge for Rigsdagen og denne vedtage« o. s. v.⁶ Punkt 3's Indhold var rent politisk ogsaa i sine Udtryk, og kun Punkt 2 kan ved første Øjekast forveksles med en Lovparagraf, jfr. Udtrykket »iagttages«. Der er dog ingen Tvivl om, at Bestemmelsen juridisk set kun er et Ønske. Den fremtræder efter sin Form som en Art Aftale mellem de to Ting om Fremgangsmaaden, naar foreløbige Love af Regeringen er forelagt Rigsdagen, men om en Aftale af en saadan Art vil være juridisk bindende for Fremtiden for Tingene – endsige for en Regering – uden at være vedtaget i Lovsform, maa anses som overordentlig tvivlsomt.⁷ Dette hindrer imidlertid ikke, at General Thomsen kan have Ret i sine Ytringer som

6. Ogsaa Punkt 4 indeholdt en blot Opfordring; »opfordres til Regeringen ved gunstig Lejlighed at søge denne vor Neutralitet almindelig anerkendt og respekteret«.

7. Jfr. Utke Damm: Den polit. Konflikt og Forliget, 1894, S. 171-79; Matzen: Statsforfr. III 1899, S. 56.

Højres Ordfører under Forligs-Debatten: »Der findes dog heldigvis her i denne Verden ogsaa andre Baand, der er ligesaa stærke som de juridiske Former, og naar nærværende Beslutning, som er indbragt i begge Ting af Repræsentanter for de forskellige Afskygninger, vedtages af Majoriteten i begge Ting, saa ligger der efter min Opfattelse deri, selv om den enkelte Mand ifølge Naturens Orden skulde blive afløst af andre, dog en saa stærk politisk Vægt, at jeg ikke tvivler paa, at den ogsaa nok skal vide at sætte blivende Frugter paa Lovgivningsmagts Omraade«. ⁸

Under Forhandlingerne i Folketinget om Forliget var det imidlertid Forligets Mangel paa »Garantier«, Oppositionen mod det stadig henviste til. Ordføreren Bojsen havde ved sin store Gennemgang af Forliget ved Finanslovbehandlingen indrømmet denne Mangel, men ansaa det egentlig ikke for en Svaghed. Han udtalte: »Her drejer det sig ikke om Retsspørgsmaalet – jeg skal holde dette ganske ude; vi kunne ikke ved en Rigsdagsbeslutning afgøre noget Retsspørgsmaal. Jeg maa kun i Parentes føje til, at efter min Opfattelse er Retsspørgsmaalet om de provisoriske Loves vedvarende Bestaaen, om det private Initiativs Berettigelse o. s. v. endnu paa ingen Maade afgjort. Om der end for et enkelt Tilfælde foreligger en Domsafgørelse i den Henseende, udtaler jeg ikke desto mindre, at det ingenlunde dermed er retslig afgjort, at saa er Tilfældet . . . Hvad der ligger indenfor Rigsdagens Omraade, indenfor dens Kompetence, det er at se, hvorledes man konstitutionelt i Rigsdagen skal træde op over for saadanne provisoriske Love. Dertil er vi kaldede, dertil er vi fuldt berettigede, og naar Rigsdagen tager dette i sin Haand og siger, at saaledes skal det være i Fremtiden, nærer jeg ikke fjerneste Tvivl om, at saaledes vil det blive . . . Ved Udtalelsen i Punkt 2 i Rigsdagsbeslutningen (er der) heller ikke rørt ved Spørgsmaalet om det private Initiativs Berettigelse. Det ligger udenfor, hvad her er udtalt. Dets Omfang og dets Berettigelse i de enkelte Tilfælde staar det til de fremtidige Rigsdage selv at afgøre. Ved de to Punkter i Beslutningen er det min Opfattelse, at Rigsdagens to herom enige Afdelinger tage i deres Haand at garantere for, saavidt som deres Magt og Evne rækker – og den rækker ikke saa ganske kort – at Grundloven for Fremtiden i Virkeligheden indtræder i en fra alle Sider anerkendt Kraft og Myndighed«. ⁹

Denne Tillid blev ikke delt af Oppositionen. Saaledes kaldte Alberti under Krav om Garantier Forliget for et »Spindelvæv uden nogen juridisk bindende Karakter« og spaaede, at man en Dag vilde erkende, »at

8. F.F. 1893-94 (3. April 94) Sp. 5362, jfr. Har. Holm: Provisoriets Ophør, 1894, S. 75 f.

9. F.F. 1893-94, Sp. 5221 f. (1. April 94), jfr. Sp. 5395 (3. April 94).

disse saakaldte Garantier i Virkeligheden ikke er andet end Fantasier«. ¹⁰
 »Naar Garantien er saaledes, at den ikke er juridisk bindende, men det kun er den gode Vilje paa begge Sider, det i Virkeligheden kommer an paa, saa er den aldeles intet værd, naar det kommer til Stykket. Jeg skal villig indrømme, at det kunde have sin store Vanskelighed at finde Garantier, som virkelig var juridisk tilstrækkelig bindende, som virkelig var juridisk ubrydelige. Man kunde vel vanskelig komme til saadanne Garantier undtagen gennem en Grundlovsforandring, og jeg vil villig indrømme, at der overfor det kan siges meget imod, ligesom der paa den anden Side kan siges meget derfor«. ¹¹ Lignende Standpunkt indtoges af J. C. Christensen: »Jeg har ogsaa undertiden, og ikke saa sjældent, tænkt paa, hvilke Garantier man kunde faa imod lignende Tilstande, naar vi engang kom ud deraf, men aldrig har jeg tænkt mig, at disse Garantier skulde være af den Art som her foreligger, eller at man kunde nøjes med et saadant Forslag. — — Og naar jeg saa havde tænkt mig, hvilke Garantier man kunde gaa med til, saa havde jeg tænkt paa saadan noget som en virkelig Grundlovsforandring, der kunde sikre os for Fremtiden«. ¹²

2. STILLINGEN TIL FORELØBIG LOVGIVNING INDTIL »SYSTEMSKIFTET« I 1901

Kravet om egentlige Garantier, i Form af Grundlovsændring, anvendtes altsaa af Oppositionen mod Forliget. Spørges der nu, om dette Krav har vist sig historisk berettiget (d. v. s. om Forliget da ikke »holdt«), maa Svaret blive benægtende. Vi saa faktisk ikke mere et Finanslovprovisorium i Danmark. Derimod var der i de følgende Aar vel en stadig Frygt derfor, en stadig Usikkerhed om Spørgsmaalet, som førte til interessante Udtalelser om Spørgsmaalet fra Estrups Efterfølgere, efter at denne i August 1894 var gaaet af. Efterfølgeren, Baron Reedtz-Thott, stod fra Valget i 1895 med Flertal mod sig i Folketinget. Efter at Bladudtalelser

10. F. F. 93-94, Sp. 5279 (1. April 94), 5377, 5383 (3. April 94).

11. F. F. 93-94, Sp. 5378 (3. April 94).

12. F. F. 93-94, Sp. 5384, (3. April 1894). J. C. Christensen henviser, Sp. 5385, til Folketingets Beslutning af 1855 om Grundlovsindskrænkningen — hvor »Forbeholdets« Mangel paa rent juridisk Holdbarhed fik skæbnesvanger Betydning i 1866. — Lign. Standpunkt indtoges i Landstinget af Oct. Hansen, L. F. 93-94, Sp. 1808 ff., 1. April 1894, (herimod Jørg. Pedersen, Sp. 1822 f.), og N. P. Madsen-Mygdal Sp. 1860 ff. (2. April 1894, om de mange »bør« i Rigsdagsbesl.). Om Planerne i Reformpartiet om Grundlovsændringer se Madsen-Mygdal: Pol. Oplev. S. 158 f.

fra Højreside allerede i Foraaret 1896 havde truet med Provisorier, hvis Folketinget ikke bøjede sig, men holdt paa sin Nej-Ret, rejste C. Hage ved Finanslovbehandlingen om Efteraaret Spørgsmaalet: »Det kunde nu dog være af nogen Interesse at faa oplyst, hvorvidt dette er noget, som Regeringens Blad morer sig med at skrive paa egen Haand eller om det er Udtryk for Regeringens politiske Standpunkt. – – – Er de Anskuelse – – – ogsaa den ærede Ministers? Og er de i Overensstemmelse med det i 1894 sluttede Forlig?«

Konsejlspræsidenten afviste Ansaret for Bladenes Udtalelser og udtalte derpaa: »Men iøvrigt skal jeg svare det ærede Medlem paa det, som jeg antager egentlig var det, hans Spørgsmaal i Virkeligheden gik ud paa, nemlig om jeg mente, at Muligheden af en provisorisk Finanslov ved det afsluttede Forlig var udelukket. – – – Det er min personlige Mening – og jeg har egentlig ikke nogen Sinde fra nogen Side hørt det bestride, at Muligheden af en provisorisk Finanslov derved ikke er udelukket. Jeg har aldrig hørt det bestride, og det ligger jo i Sagens Natur. Hvis nemlig dette var en endelig Afgørelse, der var naaet, hvis det var en Grundlovsforandring, der paa en eller anden Maade var naaet, kunde man have Haab om, at Muligheden for provisoriske Finanslove var udelukket; men da alt viser, da 20 Aars Arbejde viser, at det synes at være umuligt at komme til Enighed om en saadan Grundlovsforandring, som ikke træder de enkelte Faktorer for nær, er det jo netop, at man har søgt at finde denne modus vivendi, som jeg vil kalde Forliget; det er (ved?), at man er gaaet ud fra den Lærdom, vi alle har indhøstet i de 20 Aar, at man er blevet enig om, at vi saavidt mulig skulde undgaa igen at komme ind i saadanne Forhold. Det var Meningen med det, og med god Vilje er det min bestemte Overbevisning, at det kan naas derved. Dette er min personlige Anskuelse om denne Sag. Noget helt andet og derfra forskelligt er det naturligt, hvorledes Ministeriet, hvis Tilblivelse hænger saa nøje sammen med Forliget, vil stille sig ved en Konflikt paa dette Punkt; men da det jo er et Spørgsmaal, som her i dette Øjeblik ikke foreligger, skal jeg heller ikke udtale mig nærmere derom«. ¹³

Efter at Hage havde fundet denne Udtalelse utilfredsstillende, ¹⁴ vendte Reedtz-Thott Dagen efter tilbage til Spørgsmaalet og henviste herunder

13. F. F. 96-97 Sp. 246 f. (16. Okt. 1896) jfr. 166 f. (14. Okt.).

14. Se særlig Sp. 440, 442 f. (21. Okt.): »dette fortidige er ikke dødt, saalænge der med Mellemrum vedvarende viftes os om Ørene med aabenlyse og forblommede Trusler; – – paa den Maade opnaas ikke den Tryghed i Landet, som er nødvendig, ogsaa hvis vort Arbejde her skal bære Frugt«. Overfor Bojsens Ord (Sp. 357, 20. Okt.)

til tidligere Udtalelser om »at Ministeriets Stilling hvilede paa den ved Forliger frembragte Afslutning af den store politiske Kamp, og jeg skal endelig henlede Opmærksomheden paa min Udtalelse i Aar, hvor jeg altsaa har sagt, at Ministeriets Stilling var uforandret den samme som i Fjor. Hvad kan Meningen med dette være andet end at Regeringen anser det for sin Opgave at arbejde videre paa den Tilstand, som ved gensidig Imødekommen har muliggjort Genoptagelsen af Lovgivningsarbejdet under regelmæssige Former, og at Regeringen maa betragte sin Mission som endt, dersom den Ulykke skulde overgaa Landet, at der atter indtræder en uløselig Finanslovskonflikt? Der har for mig ikke nogen Sinde kunnet være nogen Tvivl om, at dette maatte være Ministeriets Stilling«.

Dette var endelig tilfredsstillende for Hage, der udtalte: »Jeg har at bringe den højtærede Konsejlspræsident en Tak for den Udtalelse han nu er fremkommen med. Han har altsaa nu klart og bestemt erklæret, at dette Ministerium ingensinde og ikke under nogen Betingelse vil udstede en provisorisk Finanslov. Denne Erklæring, som jeg altsaa herved slaar fast, og som jeg nu for 1. Gang har hørt klart og utvetydigt afgiven af Konsejlspræsidenten, haaber jeg vil have sin Betydning ogsaa for vort fremtidige politiske Arbejde«.¹⁵

Ministeriet Reedtz-Thott tog Konsekvensen af denne Erklæring og gik af paa Finanslovsuensighed om mindre Beløb i Foraaret 1897.¹⁶ Efterfølgeren, Hørring, der havde været Indenrigsminister i Reedtz-Thotts Ministerium, forelagde et nyt Finanslovsforslag udarbejdet paa Grundlag af det Finanslovindhold, der havde været fælles for Folketinget og Landstinget, hvorfor J. C. Christensen da ogsaa under 1. Behandling udtalte, at »det her foreliggende Lovforslag grunder sig egentlig paa Nejrettens Prin-

»ingen Regering, der staar paa Forligets Grund, kan ty til Provisoriet som Kampmiddel«, udtalte Hage, at denne Erklæring »har kun den Mangel, at dette Ministerium ikke hedder Ministeriet Bojsen«, Sp. 444.

15. Reedtz-Thott 22. Okt. 1896, F. F. 96-97 Sp. 501 f., Hage Sp. 502. Om Estrups Utilfredshed med Reedtz-Thotts Erklæring se K. G. Brøndsted: Estrup, 1925, S. 179 f. (»Fra d. 22. Okt. 1896 daterer sig Parlamentarismens Indførelse i Danmark«); jf. iøvrigt Har. Holm: Kampen om Ministeriet Reedtz-Thott, 1897, S. 17 ff.
16. Har. Holm s. a. S. 62-88. Ministerskiftet fandt Sted d. 23. Maj. Der var d. 1. April 1897 vedtaget en midlertidig Finanslov fra 1. April-1. Juni; denne blev d. 29. Maj forlænget helt til 1. Aug. 1897, men uden at dette dog havde været nødvendigt, idet den ordinære Finanslov vedtoges 1. Juni. Har. Holm udtrykker dog S. 92 sin Tilfredshed med denne Forlængelse, der viste, at den saa ofte gentagne Beskyldning mod »Forliget« (Pkt. 1) for kun at flytte Konflikttidspunktet fra 1. April til 1. Juni ikke var rigtig.

cip. Det er jo en Ting, man maa finde sig i, naar alle andre Midler er prøvede . . . man nøjes med, hvad begge Ting er enedes om«. Efter en Karakteristik af »Forligets« Usikkerhedsmomenter og en Omtale af Reedtz-Thotts Erklæring stillede J. C. Christensen Ministeriet Hørring overfor samme Spørgsmaal. Hørring udtalte da, at Reedtz-Thotts Erklæring jo var fremkommen i en tilfældig Anledning, en Bladartikel. »Nu stiller det sig jo ganske anderledes. Nu er der kommet et nyt Ministerium, og dette ny Ministerium modtages saa med en Opfordring fra Flertallet til at binde sig ved en saadan Erklæring. Jeg tør vel gaa ud fra, at naar en saadan Opfordring rettes til mig, er det ikke særlig til mig og netop paa Grund af mine personlige Egenskaber, den rettes, men den rettes til mig, fordi man overhovedet mener det rigtigt at rette denne Opfordring til Chefen for ethvert nyt Ministerium saalænge, indtil Forholdene engang maatte blive forandrede. Vi er da inde paa et Spørgsmaal, som har ikke liden Betydning, nemlig Spørgsmaalet om, hvorvidt det vil være rigtigt, at Chefen for et nyt Ministerium afgiver en saadan Erklæring som den, der her er Spørgsmaal om, om det er rigtigt, at han ved en Slags Haandfæstning binder sig over for Flertallet her i det høje Ting til ikke nogen Sinde under nogen som helst Omstændigheder at benytte provisoriske Finanslove. Hvis jeg nu indlader mig paa at give en saadan Erklæring, etablerer jeg en Praksis for Fremtiden i saa Henseende, og derfor tør jeg ikke paatage mig Ansaret. Jeg maa derfor overfor den Opfordring, der saaledes er stillet til mig, svare, at jeg ikke tør efterkomme den af den Grund, jeg nu har nævnt . . . Med Hensyn til Udgangen af Finanslovskonflikter har jo den Erklæring, som Ministeriet Reedtz-Thott afgav, ikke nyttet Ministeriet det mindste, der kunde snarere spørges, om den ikke har skadet . . . En saadan Erklæring som den, der her er Spørgsmaal om, afgives og maa afgives med Blikket fæstet paa de politiske Forhold, der foreligger, naar Erklæringen kommer til Verden, men det er ikke muligt for noget Menneske at forudse, hvorledes de politiske Forhold vil stille sig ud i Fremtiden . . . For mig stiller det sig rigtignok saaledes, at man ingenlunde kan sige fra nogen Side, at en provisorisk Finanslov under ingen Omstændigheder og ingen Sinde vil kunne udstedes, thi vi maa dog allesammen erkende, at der kan komme til at foreligge en Nødvendighed, for et hvert som helst Ministerium for at maatte ty til Udstedelse af en Finanslovhjemmel, som ikke støtter sig til Rigsdagens Vedtagelse.«¹⁷

Omend J. C. Christensen erklærede sin Utilfredshed med Svaret, omend Bojsen udtalte, at Konsejlspræsidenten havde gjort klogere i at ved-

17. F. F. 1896-97, Sp. 6725 f. (28. Maj 1897).

kende sig Reedtz-Thotts Erklæring, og C. Hage erklærede, at et Ministerium, der tog Forbehold, maatte anses for at true med provisorisk Finanslov, fastholdt Hørring sit Standpunkt og udtalte, at han hverken havde taget Forbehold eller fremsat Trusler i den Retning. Han havde blot sagt »jeg kan ikke udstede en saadan Erklæring.«¹⁸

Ministeriet Hørring kom ikke til at udstede nogen foreløbig Finanslov, men fik ogsaa de følgende Aar reddet Finansloven helskindet i Land, dog med den Vanskelighed, der var forbundet med, at Ministeriet under de kritiske udenrigspolitiske Forhold havde anvendt et Beløb af 520.000 Kr. paa forventet Tillægsbevilling til Forstærkning af Københavns Søbefæstning. Ministeriet faldt den 27. April 1900 paa Spørgsmaalet om en Skattereform, hvorefter vi over Ministeriet Sehested, der ogsaa fik sin Finanslov i Foraaret 1901, efter Valget den 3. April 1901 i Juli gled ind i »Systemskiftets« Tid, under hvilken Spørgsmaalet om foreløbige Finanslove ikke har været rejst.«¹⁹

»Forliget« i 1894 havde saaledes vist sin politiske Bærekraft. Det havde vist sig rigtigt, hvad Bojsen under Rigsdagsforhandlingerne i 1894 om Forliget udtalte overfor J. C. Christensen med Henblik paa Muligheden af ændret Flertal i Folketinget ved Valget 1895. »Den Dag det sker, vil det ærede Medlem komme til at benytte disse Aftaler, og han vil ikke søge at bryde dem.«²⁰

18. Se F. F. 96-97, 28. Maj 1897, Sp. 6716, 6725 f., 6734, 6742, 6745. Den ovennævnte »Nødvendighed« forklarer Hørring, Sp. 6727, saaledes: »En af de fundamentale Sætninger i vor Grundlov er den, at Kongen staar ansvarsfri, og at Ansvarer paa-hviler hans Ministre, men Følgen deraf er da ogsaa den, at Kongen altid maa have ansvarlige Ministre ved Siden af sig, og at det ikke efter Forfatningen kan tænkes, at der er noget Øjeblik, hvor dette ikke finder Sted. Derfor maa ethvert Ministerium, der har paataget sig Forpligtelsen til at tjene Hans Majestæt som Ministerium, ogsaa have paataget sig Forpligtelsen til at vedblive i denne Funktion, indtil dets Afløsning har fundet Sted, og til at foretage alle de Skridt, som viser sig at være nødvendige for at holde Statshusholdningen i fortsat Gang. Et Ministerium er derfor ingenlunde altid Herre over, naar det vil gaa, og kan meget vel komme ind paa Forhold, som det helst vil være fri for at komme ind paa.«

19. Om Praxis paa den foreløbige Lovgivnings Omraade i *Almindelighed* under de senere Højreministerier og efter Systemskiftet, se nærmere nedenfor S. 326 ff. Om Spørgsmaalet om Finansprovisorier førtes d. 14. Februar 1901 i Folketinget en Debat mellem C. Hage og Finansminister W. Scharling, se F. F. 1900-01, Sp. 3310-3322.

20. F. F. 93-94, 3. April 1894, Sp. 5395. Forsaavidt underkendte Udviklingen ogsaa Berettigelsen af Ole Hansens Udbrud under Debatten om Forliget: »Jeg tror, at det Forlig, der nu skal slutes, vil bære Spiren i sig til ny Strid og ny Kampe i vort Land«, jfr. F. F. 93-94, Sp. 5232 f. J. C. Christensen havde i sit bekendte Indlæg, Sp. 5240-

3. ÆNDRINGEN I GRUNDLOVENS § 25 VED GRUNDLOVEN AF 1915.

a. De tidligere Forslag om Grundlovsændring.

De oppositionelle Krav om »Garantier« viste sig saaledes faktisk politisk ugrundede, og de havde i og for sig ogsaa en ejendommelig historisk Baggrund. Der var i Konflikttiden gjort forskellige forgæves Forsøg paa at skabe saadanne lovmæssige Garantier og disse strandede ikke mindst paa Modstand fra Venstre, der under den siddende Regering var uvilligt til at medvirke til en Grundlovsændring. Forsøgene fortsattes ogsaa efter Forliget i 1894. De naaede først Maalet ved den nye Grundlov af 5. Juni 1915.

De nævnte tidligere Forsøg angik dels Ændringer i eller Tilføjelser til Grundlovens § 25, dels Forslag, der tog Sigte paa ved Grundlovsbestemmelser at skabe Garanti for, at der altid vilde komme til at foreligge en Finanslov, skabt ved Rigsdagens Medvirken. Herved vilde Muligheden af foreløbige Finanslove være elimineret.

Paa dette tog saaledes det første af disse Forsøg udelukkende Sigte. Konsejlspræsident Estrup fremsatte den 18. December 1885 i Folketinget det ejendommelige »Forslag til Lov om Tillæg til Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5. Juni 1849«, der siden kom til at gaa under Navnet »Lotteriloven«. Ordlyden var den nedenfor angivne.²¹ Det vilde

42 udtalt: »den Rigsdagsbeslutning holder saalænge som de Herrer er i Flertal her, men naar de ikke er i Flertal . . . saa er det mest sandsynligt, at den ikke holder«. En vis Usikkerhed er der hos Kl. Berntsen: Erindringer III S. 56 f.: »Vilkaarene for Forliget var naturligvis vanskelige, naar de skulde indeholde Sikkerhed for, at Provisorismen blev absolut skrinlagt. Det bedste Middel hertil vilde naturligvis være en Grundlovsændring, men en saadan vilde ikke kunne opnaas under Estrups Regime.«

21. R. T. 85-86 Tillæg A Sp. 1507-16:

»Er der ikke ved Afstemningen over Fællesudvalgets Indstillinger, jfr. Grundlovens § 53, opnaaet Enighed om Finanslovsforslaget mellem begge Ting, vælges der inden 24 Timer derefter i hvert af Tingene ved almindelig Stemmefflerhed 10 Medlemmer, hvilke, umiddelbart efter at de er valgte, have at træde sammen i et Afgørelsesudvalg for paa den nedenfor angivne Maade at fjerne Uoverensstemmelserne mellem det af Folketinget og det af Landstinget vedtagne Finanslovsforslag. Endvidere vælges der i hvert af Tingene 3 Suppleanter, hvis Rækkefølge i Tilfælde af Stemmehighed bestemmes ved Lodtrækning.

I det saaledes valgte Afgørelsesudvalg foretages særskilt Afstemning over hver enkelt Indstilling af Fællesudvalget, som er vedtaget af det ene Ting, men forkastet af det andet Ting. Ved Afstemningen kan der kun stemmes enten for Folketingets eller for Landstingets Afgørelse af Fællesudvalgets Indstillinger.

Tilføjninger til Finansloven, Bevillinger eller Nægtelser, som gaa ud paa at op-

skabe et »Afgørelsesudvalg«, hvori – paa en i og for sig afgjort upartisk Maade – Lodtrækning i sidste Instans skulde gøre Udslaget. I Bemærkningerne var det fremhævet, hvorledes det var Opgaven at finde en Løsning, der var fuldkommen upartisk, idet en Løsning, som lagde den afgørende Magt i Hænderne paa Flertallet i det ene eller andet Ting vilde være umulig. Forslaget var saaledes et afgjort Udtryk for Principet om »Tingenes Ligeberettigelse«, hvad ogsaa fandt Udtryk i Bemærkningernes Udtalelse: »Det er selvfølgelig en aldeles nødvendig Fordring, at et lige Antal Medlemmer fra hvert Ting deltager i enhver Afstemning.«²² Paa den Hovedindvending som kunde forventes mod Forslaget: at Tilfældet kom til at afgøre maaske særdeles vigtige Spørgsmaal, og at der herved savnedes Garanti for, at det blev den sagligt rigtige Afgørelse, der blev valgt, svarede der, at der heller ikke ved en Afstemning var nogen Sikkerhed for, at det rette blev valgt. Ejendommeligt for Forslaget

hæve eller forandre bestaaende Love eller Statsindretninger, udelukkes fra Afstemningen, naar dette forlanges af Regeringen, og Følgen heraf bliver da, at den paa den sidst vedtagne Finanslov givne Bevilling betragtes som gentaget; ligeledes udelukkes, naar Regeringen forlanger det, nye Bevillinger fra Afstemningen og anses for bortfaldne. Endvidere skal saavel Flertallet af Folketingets som Flertallet af Landstingets til Afgørelsesudvalget valgte Medlemmer være berettiget til at forlange, at Bevillinger til nye Foretagender, der ifølge Finanslovsforslaget strækker sig udover mere end to Finansaar, skal udelukkes fra Afstemningen og dermed anses for bortfaldne.

Udvalgets Forhandlinger og Afstemninger ledes af den, der vælges til Formand. Faar to lige mange Stemmer ved Formandsvalget, trækkes der Lod mellem dem.

Efter forudgaaet Forhandling foregaar Afstemningen om de enkelte Indstillinger ved lukkede Stemmesedler. Saasnart alle Medlemmer af Udvalget har afgivet deres Stemmesedler, lægges disse i en Urne og blandes, hvorefter en af dem udtrækkes af Chefen for Rigsdagens Bureau og lægges til Side. Befindes det da ved de øvrige Stemmesedlers Optælling, at der ikke er opnaaet absolut Stemmerflerhed, naar den udtrukne, til Side lagte Stemmeseddel medregnes, aabnes denne, og den bliver da afgørende.

I enhver Afstemning i Afgørelsesudvalget skal der deltage 10 Medlemmer af hvert Ting. Dersom noget af Udvalgets Medlemmer ved pludselig Sygdom eller af anden Aarsag hindres i at deltage i Afstemningen, skal den førstvalgte Suppleant i samme Ting indtræde i hans Sted, hvorfor samtlige Suppleanter skal være til Stede i Udvalget, dog uden at tage Del i Forhandlingerne, for øjeblikkelig at kunne træde til, naar fornødent gøres.

Afgørelsesudvalget har at tilendebringe sit Hverv inden to Gange 24 Timer, efter at Medlemmerne er valgte.

I ovenstaaende Bestemmelser kan der gøres Forandring ved Lov.

22. Se derimod nedenfor S. 314 om Krabbes Grundlovsforslag ($\frac{1}{6}$ af hvert Tings Medlemsantal).

var ogsaa Bestemmelsen om, at Valgene til Afgørelsesudvalget skulde ske ved almindelig Stemme flerhed, hvad i Bemærkningerne blot var begrundet med, at Udvalget jo skulde repræsentere begge Tingene. Bestemmelsen maatte medføre, at Medlemmerne af Udvalget udelukkende kom til at repræsentere Flertallet i hvert Ting, og baade Begrundelse og Formaal maatte dog snarere tilsige en Valgmaade efter Forholdstal.

Forslaget var fremsat midt under den bitreste politiske Strid. 1. April var den provisoriske Finanslov udstedt, i Oktober var Finanslovsforslaget for næste Aar blevet forkastet, og Rigsdagen var efter Attentatet paa Estrup blevet udsat netop til 18. December. Den overordentlig lange Debat, der udspandt sig ved 1. Behandling af Forslaget i Folketinget fra 15.-22. Januar 1886, var da ogsaa præget af den største Bitterhed.

Grev Holstein udtalte, at en Vedtagelse af Lovforslaget vilde »sprænge de Grundsætninger, hvorpaa Forfatningen hviler«. »Dersom dette Forslag her bliver vedtagen, vil Grundlovens § 2 ikke gælde mere. Den kom da til at lyde saaledes: Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen og Lotteriet . . . »²³ Det er utvivlsomt en meget væsentlig Indskrænkning, om ikke en fuldstændig Ophævelse, af Folketingets Bevillingsret. Det er ogsaa utvivlsomt, at det er en fuldstændig Forrykkelse af den nu bestaaende Ligevægt i Forfatningen af 1866.« Hvorfor overhovedet nogen Grundlovsændring? »Hvorfor skal vi, som har det overordentlig gode Grundlag at staa paa, *den bestaaende Ret*, forlade dette for at gaa ud i Kampen om disse Ønsker og Projekter – thi Andet er jo alle mulige Grundlovsforandringer dog ikke . . . Derfor siger jeg: lad os staa paa den Ret, vi har, og forlange den respekteret, og lad os aldrig opgive Kampen . . . Det er en Selvfølge, at Folketinget aldrig opgiver den Ret, som den almindelige Valgret endnu har tilbage, at det aldrig opgiver sit Krav paa, at Intet her i Landet maa ske finansielt eller paa Lovgivningens Omraade uden dets Samtykke.«²⁴ Tillid til Grundlovsforandring som Garanti var der paa dette Tidspunkt ikke. Som Berg udtalte: »Jeg tror ikke, det vil være rigtigt, at man overhovedet indlader sig paa Grundlovsforandringer. Hvad skal vi egentlig med dem? Kan vi ikke holde den Grundlov, vi har, eller føre den tilbage paa den rette Kjøel, hvad skal saa forandrede Grundlove kunne betyde? Hvor har Papiret og Bestemmelser paa Papiret nogen Sinde været et sikkert Værn mod Hensigter, støttede af den brutale Magt, der gaar mod Loven? . . . Vort Standpunkt er *Grund-*

23. Jfr. foran Afsnit V S. 176 om Holsteins Rigsretsforslag.

24. F. F. 1885-86, Sp. 526, 537, 548 (18. Jan. 1886).

loven saaledes som den af alle politisk og juridisk dannede Mænd gennem en Menneskealder er blevet forstaaet og opfattet, indtil en ny Lære fik Indpas paa høje Steder.« Højt svang Berg sig op med en Udtalelse som denne: »Jeg kan ikke tro andet, end at han (o: Estrup) maa kunne sige sig selv, at et Folketing, hvis Medlemmer kender Tingets Stilling til Grundloven og dets Anvendelse af sin Bevillingsret, maa sige: Det er en Haan mod Folketinget at byde det dette Forslag.« En Mindelse om Matzens sønderjydske Oprindelse haves aabenbart i Bergs Udtryk: »den slesvig-holstenske Lære . . . at man kunde benytte § 25 til at lave sig en Finanslov.«²⁵

Ogsaa fra andre Sider var der Betænkelighed ved Estrups Forslag. Monrad udtalte, at »man vil forgæves søge om et Eksempel paa, at man andetsteds har overladt Afgørelsen af saa vigtige Sager til Tilfældet«. Juel talte vittigt om, at Estrup havde søgt det retfærdige, men ikke havde kunnet komme det nærmere end det tilfældige. »Med andre Ord han havde sigtet paa den alvorlige Fru Justitia, men havde ramt den ligesaa letfærdige som lunefulde Slegfredsøster til Fru Justitia, nemlig Fru Fortuna.«²⁶ Klein derimod manede til, som Pligt for Enhver, der havde et Ansvar for denne Krig paa Kniven, at gøre sig det klart: Hvilke Midler staar til vor Raadighed i denne Kamp?

Estrups Forsvar for sit Lovforslag havde i Tilslutning til Motiverne som Grundlag Tanken om Tingenes fulde Ligeberettigelse. Men ogsaa den politiske Situation i Almindelighed kom han ind paa: Hvis Kongen den 31. Marts 1885 havde afskediget Estrup og taget et Folketingsministerium, og der saa heller ikke var opnaaet Enighed, saa kunde man opløse Landstinget eller vige for et nyt Ministerium. Men Tiden vilde jo være gaaet hen uden Finanslov eller midlertidig Bevillingslov, »og disse Ministerier . . . vilde være ligefrem nødt til at gaa den samme Vej som vi er gaaet.« Overfor Monrad, der havde advaret ham mod »at tage sin egen gode, sunde Dømmekraft til Fange under Tilliden til de saakaldte Sagkyndige og navnlig til Justitsministeren«, og kaldt Estrup Absolutist, fremhævede denne: »Det er en streng Udtalelse. Jeg vil indskrænke mig til derimod at bemærke, at Regeringen kun Skridt for Skridt og nødtvungen af dette Ting er gaaet til en videre Brug af den Bemyndigelse, som Grundloven giver, og naar det ærede Medlem advarer Regeringen og særlig mig mod Juristeri, imod at stole for meget paa Juristers Mening, da vil jeg sige, at dette Ting, som efter min Mening har stillet sig paa det

25. F. F. 1855-86, Sp. 455 f., 447 (15. Jan. 1886).

26. F. F. 1885-86, Sp. 562, 478.

Punkt, at alt er tilladt, hvad der ikke udtrykkeligt er forbudt i Grundloven, nødigt skulde tale med derom.«²⁷

Estrups Forslag blev ved Debattens Afslutning den 22. Januar nægtet Overgang til 2. Behandling med 73 Stemmer mod 24.

Samme Skæbne ramte det af Folketingsmand Juel²⁸ den 19. December 1885 indbragte »Grundlovsforslag angaaende et Tillæg til § 53 i Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5. Juni 1849«, som havde følgende Ordlyd:

»Ved Slutningen af § 53. Punktum forandres til Semikolon. Derefter tilføjes: »dog skal, dersom hvert af Tingene vedtager en forskellig Finanslov, den forenede Rigsdag (§ 67) afgøre, hvilken af disse der skal være den gældende.««

Forslaget, der altsaa bød paa den forenede Rigsdag som Opmand mellem Tingene, kom til Behandling efter Forkastelsen af Estrups og fik som bemærket samme Skæbne. Det er et bemærkelsesværdigt Tegn paa, hvor skarpt Synspunkterne stod overfor hinanden, at der fra begge Sider toges skarpt Afstand fra dette Forslag, der paa Forhaand kunde synes at dele Sol og Vind lige og dog ikke som Estrups overlod Afgørelsen til Skæbnegudinden. Estrup tog ud fra Ligeberettigelses-Tanken Afstand fra Forslaget med den Begrundelse, at »saa længe dette Ting har en halv Gang flere Medlemmer . . . vil i en forenet Rigsdag dette Ting faa en Overvægt«, medens Berg, der baade indrømmede Forslagets formelle Bekvemhed, og at »en saadan fælles Forhandling mellem begge Rigsdagens Ting, hvor Medlemmerne fra begge Ting udvekslede Anskuelser med hinanden, kunde maaske have en i høj Grad befrugtende Indflydelse paa vort konstitutionelle Liv«, dog i Realiteten maatte afvise det. »Fra Oppositionens Side, der ganske naturligt staar paa den nuværende Grundlov med Hovedindflydelse for Folketinget paa Finansloven . . . kan man ikke gaa ind paa et Forslag, der gør i den Henseende Alle lige, men maa forlange Afstemning Ting for Ting.«²⁹

Med 61 Stemmer mod 17 forkastedes Overgangen til 2. Behandling.

Det Forslag til »Tillæg til og Forandring i Grundlovens §§ 25, 49 og 53«, som den 22. December 1885 indbragtes i Folketinget af Klein,³⁰ var et velgennemtænkt Forsøg fra en Mand, der stod lige langt fra Oppositionens og Regeringspartiets Yderpunkter, paa at løse de forhaandenvæ-

27. F. F. 1885-86 Sp. 570, 567, 574.

28. Om Juel jfr. H. Wulff: Den danske Rigsdag, 1882, S. 204-09.

29. F. F. 1885-86, Sp. 787, 788 (22. Jan. 1886).

30. Om Klein jfr. H. Wulff: Den danske Rigsdag 1882, S. 221-26.

rende Vanskeligheder uden at gaa hverken det ene eller det andet Tings Rettigheder for nær.³¹ Men netop ved ikke at skære til Bunds aabenbarede Forslaget tillige sin Svaghed: der var efter dette stadig ingen Garanti for, at der hvert Aar vilde foreligge en vedtagen Finanslov og heller ingen Garanti imod, at Regeringen saa kunde tage sin Tilflugt til en foreløbig Finanslov.

Under Debatten om Kleins Forslag, der iøvrigt mødte en langt høfligere Stemning end de to foregaaende, udtalte Berg, at hvis vi skulde faa en Grundlovsforandring, »saa maa derved Folketingets Ret være hævdet endnu bedre end ved den nuværende Grundlov«. Han dadlede iøvrigt som en Inkonsekvens i Forslag II hos Klein (Tilføjelsen til § 49), at det nye andet Stykke i § 49, der under visse Forhold, naar Finanslov ikke forelaa, afgav Hjemmel for Skatteopkrævning og Udgifters Afholdelse, vilde staa i Modstrid med den nuværende Bestemmelse, der krævede Finanslov, for at Skatterne kunde opkræves og afholdes. Hele Paragrafen maatte saaledes omredigeres. Heroverfor gjorde Klein gældende, at det tilføjede Stykke jo ikke omfattede alle Tilfælde og saaledes ikke gjorde § 49 første Stykke i og for sig unødvendig eller overflødig. Overfor f. Eks. en Regering, der forsømte sin Pligt til at forelægge Finansloven,

31. Ordlyden var (R. T. 1885-86 Till. A. Sp. 1641 f):

I.

»I Grundlovens § 25 tilføjes som andet Stykke:

»Sker dette* ikke inden 14 Dage efter Rigsdagens næst paafølgende Sammentræden, er den foreløbige Lov dermed bortfalden. Ligeledes bortfalder den, hvis den, efter at være forelagt af Regeringen, forkastes af noget af Tingene eller ikke ved Samlingens Slutning er vedtagen af begge Tingene. Forsaavidt ikke Opløsning finder Sted, kan en foreløbig Lov af samme eller lignende Indhold som den bortfaldne ikke paany udstedes i Mellemtiden indtil Rigsdagens næste Samling, undtagen i det Tilfælde, at Loven efter at være vedtagen af det ene Ting, med eller uden Forandringer, havde været forelagt det andet Ting mindst 8 Dage før Samlingens Slutning, uden der at være kommen til Afgørelse.«

II.

I Grundlovens § 49 tilføjes som andet Stykke:

»Er Rigsdagens tvende Ting ikke ved Finansaarets Udløb blevne enige om det forelagte Finanslovsforslag for næste Aar, blive dog de ved de bestaaende Skatte- love hjemlede Skatter fremdeles at opkræve, ligesom de til Førelsen af Statshusholdningen nødvendige Udgifter foreløbig kan afholdes, dog at Beløbene af de enkelte ved den sidste Finanslov bevilgede ordentlige Udgiftsposter ikke overskrides, og at der til Foranstaltninger, der ligger udenfor den regelmæssige Statsforvaltning, kun kan gøres de Udgifter, som er nødvendige for at holde allerede paabegyndte

* d. v. s.: »... forelægges den følgende Rigsdag.«

vilde Reglen i Grundlovens § 49 jo være gavnlig.³² Om det parlamentariske Krav udtalte Klein samtidigt, at vel havde Rigsdagen Indflydelse paa Statsstyrelsens Retning, men hævder man, at den kan »diktere hvem der skal være Hans Majestæts Raadgivere saaledes at de skulde have en juridisk Ret dertil, saa siger jeg: noget saa Plumpt har naturligvis aldrig ligget i Grundlovens Mening eller Tanke«, hverken i 66-Lovens eller i Junigrundlovens, det vilde være ganske stridende imod Kongens Ret, mod hans Stilling ifølge Grundloven. Klein, der havde været Sekretær ved den grundlovgivende Rigsforsamling, indrømmede imidlertid tillige,³³ at det i denne havde været den almindelige Opfattelse og Forestilling, at der kunde være Tilfælde, hvor Rigsdagens Bevillingsret kunde vise sig som »et særlig kraftigt parlamentarisk Middel, at det virkelig var Meningen, at Rigsdagen skulde kunne nægte Finansloven . . . og fremtvinge en Regeringsændring«. – Kritik overfor Klein kom der ogsaa fra Monrad, der paany hylkede »Nej-Teorien« i Ord som disse: »Hvis man overhovedet vil have en Grundlovsforandring, vilde det være langt lettere at sige, dersom Tingene ikke bliver enige om Finansloven, er Regeringen bemyndiget til at udstede en Finanslov, hvori der dog ikke skal optages noget Beløb, hvorom ikke begge Ting er enige. Derved vilde man efter mit Skøn komme ud over alle Vanskeligheder.« Men Monrad var i det hele imod Grundlovsbestemmelser af denne Art: »Nej, man *skal* blive enig, og det er Ministrenes Kunst at bringe Tingene til Enighed, og det er hans Majestæts store Opgave at vælge Ministre, der formaar at tilvejebringe Enighed mellem Tingene.«³⁴

Ogsaa Kravet om Junigrundlovens Genindførelse dukkede frem ved

Arbejder i Gang, og ikke udover de til de paagældende overordentlige Foranstaltninger tidligere bevilgede, eller dog ved de tidligere Bevillinger til Arbejdernes Fortsættelse i det paagældende Finansaar forudsatte, Beløb.«

III.

I Grundlovens § 53 tilføjes som andet Stykke:

»Er det Finanslovsforslaget, hvorom der ikke er opnaaet Enighed mellem Tingene, skal der altid nedsættes et Fællesudvalg, bestaaende af 15 efter Forholdstals-Valgmaaden valgte Medlemmer af hvert Ting. Dette Fællesudvalg forhandler og vedtager Indstillinger angaaende Uoverensstemmelserne, idet den af Udvalget selv valgte Formands Stemme gør Udslaget i Tilfælde af Stemmeligheid. Indstillingerne forelægges hvert af Tingene til simpel Antagelse eller Forkastelse under et, uden at der kan stilles Mindretals- eller Ændringsforslag.«

To Udkast til Forslaget, det ene med Kriegers Haand, findes i Kriegers Ark., R.A.

32. F. F. 1885-86 Sp. 821, jfr. 803.

33. Sp. 827 f.

34. F. F. 1885-86, Sp. 811 (23. Jan. 1886).

denne Forhandling. Saaledes udtalte Leth, at han vilde stemme for Udvalgsbehandling ikke af Sympati for Forslaget, men »fordi jeg haaber, at der fra et saadant Udvalg kan fremkomme det eneste Grundlovsforslag, som jeg anser for at være paa sin Plads, nemlig Forslag om Genindførelsen af 5. Juni Grundloven af 1849 i dens fulde Omfang«.

Forslaget gik da ogsaa i Udvalg med 58 Stemmer mod 1, men aabenbart blot af Høflighed mod Forslagsstilleren og uden, at der kom noget Resultat ud af Udvalgsbehandlingen. –

I den derpaa følgende langvarige Konflikttid skete intet yderligere Forsøg paa ved Grundlovsændringer at skabe »Garantier« mod foreløbig Lovgivning paa det finansielle Omraade eller paa overhovedet at ændre Lovgrundlaget for foreløbig Lovgivning.³⁵ Efter »Forliget« i 1894 blev imidlertid paany Spørgsmaalet taget op, og da af Krabbe, der efter i 1884 at være gaaet ud af Rigsdagen i 1895 paany indvalgte som Folketingsmand for Kalundborgkredsen.³⁶ Krabbe indbragte den 10. Oktober 1895 i Folketinget to Lovforslag, der begge er af Interesse i nærværende Forbindelse. Det ene var et Forslag til en Ministeransvarlighedslov, der blandt sine meget udførlige Bestemmelser ogsaa i § 4 havde Bestemmelser om Straf for Udstedelse af en foreløbig Bevillingslov overhovedet og i § 6 for Udstedelse af en almindelig foreløbig Lov under saadanne Omstændigheder, at Ministeren »har vidst eller dog har maattet anse det for overvejende sandsynligt, at den ikke kunde ventes stadfæstet af Rigsdagen«. Straffen var efter § 4 Embedsfortabelse og efter Omstændighederne tillige Fængsel eller Bøde og efter § 6 Bøde eller Fængsel, efter Omstændighederne tillige Embedsfortabelse. Det andet Forslag var et Forslag til »Grundlovsbestemmelse vedrørende Bevillingslove og indeholdende nogle i Forbindelse dermed staaende Bestemmelser om Folketingets Medlemstal og om Rigsretten«.³⁷

35. Det af Holstein, Bojsen og Hørup den 7. December 1889 indbragte Forslag om Ændring i Grundlovens Bestemmelser (§ 68) om Rigsretten vedrørte kun meget indirekte Problemet om den foreløbige Lovgivning. Det er nærmere omtalt foran S. 176.

36. Om Krabbe se Bransager: Den danske Regering og Rigsdag 1901, S. 267-73, jfr. H. Wulff: Den danske Rigsdag, 1882, S. 232-37.

37. R. T. 1895-96. Till. A. Sp. 2487-90. Forslagets Ordlyd var følgende:

»§ 1.

Til Grundlovens § 25 føjes:

»Finanslove, Tillægsbevillingslove, midlertidige Finanslove, Love om Indtægts- og Udgiftsbevilling, indtil Finansloven er given, og Love om Forlængelse af saadanne Love kan ikke udstedes som foreløbige.«

Det viste sig imidlertid, at den Tillidsfuldhed, hvormed Krabbe omfattede sit Forslag, og hvormed han bl. a. ved Forelæggelsen havde fundet det naturligt at gaa den Vej at *forbyde*, at Finanslove m. m. udstedes som foreløbige, ikke fandt Sangbund i Tinget, og egentlig lige lidt til begge Sider. Ved 1. Behandling af Forslaget den 23. Nov. 1895 fremhævede C. Hage vel, at der nok kunde være Grund til at fremkomme med et Forslag til Ændringer i Grundloven, idet »Forliget« ikke kunde anses betryggende, men Krabbes Forslag var ikke godt: »Forslaget tilsigter paa et af de vigtigste Forfatningsomraader, Bevillingsrettens, at gaa over til et helt nyt System, til Etkammerssystemet.« Men »intet af Tingene vil opgive sin Selvstændighed« og »man frygter for dette Spring ud i det uvisse«.

Ogsaa de moderate med Bojsen som Ordfører var imod, men ud fra den Tankegang, at efter Forliget skulde et saadant Forslag være overflødig. Vel var der et Hul i Forfatningen,³⁸ men efter Forliget var der »ingen presserende Grund til at optage et Arbejde paa en Grundlovsforandring for at opnaa Sikring af dette Hul«. Det maatte blive Fremtids-

§ 2.

Til Grundlovens § 53 føjes:

»Dog gælder for Behandlingen af Finanslovsforslaget og Forslag til nogen i § 25 nævnt Bevillingslov følgende Regler:

Naar Forslaget er vedtaget 2 Gange af hvert Ting, uden at Enighed er opnaaet, bliver Rigsdagens videre Beslutninger i Sagen at fatte gennem et Rigsdagsnævn paa 30 Medlemmer, sammensat saaledes, at hvert Ting dertil udmelder ved Forholdstalsvalg efter den ved Lov af 2den Oktober 1855 indførte Valgmaade $\frac{1}{6}$ af sine Medlemmer. Straks efter at Rigsdagsnævnet har valgt sin Formand, hvilket sker efter Folketingets Valgregler, sætter det sig ved Lodtrækning en Opmand. Ved Afstemninger i Rigsdagsnævnet gør i Tilfælde af Stemmelighed Opmandens Stemme Udslaget.«

§ 3.

Grundlovens § 32, Punkt 1, forandres til:

»Antallet af Folketingets Medlemmer er 114.«

§ 4.

Til Grundlovens § 68 føjes:

»Bestemmelserne i denne Paragraf kunne forandres ved Lov.«

38. Det var dog kun med Modifikation, Bojsen vilde anerkende et Hul i 66-Loven. Han saa i 66-Ordningen noget af en filosofisk Tanke, idet han ikke uinteressant udtalte, at 1866-Lovens System »bunder noget i den i sin Tid berømte Hegelske Dialektik, der jo levede paa Modsigelsernes Ligevægt, saa at man ogsaa her har fundet en vis Styrke i den Sætning, at naar Modsætningerne stilles op mod hinanden, vil de ved indbyrdes Samarbejde blive nødt til at komme hinanden i Møde.« F. F. 1895-96 Sp. 1643.

musik. »Det har været min og mine Venners Forudsætning . . . at naar den Bane, vi har søgt at komme frem ad, fremtraadte som praktikabel, vilde man naturligt Skridt for Skridt søge at komme til at fæstne i Grundlovsform mere eller mindre af det Grundlag, hvorpaa vi arbejdede.«³⁹

Fra Højres Side maatte man naturligt gaa imod Krabbes Forslag. Konsejlspræsident Reedtz-Thott udtalte saaledes, at Forslaget »forlader Fordringen om Tingenes Ligeberettigelse . . . Jeg maa stille den Fordring, at Tingenes Selvstændighed ikke gaas for nær . . . og at intet af Tingene forurettes«. Og om Grundlovsforandring i Almindelighed udtalte han sig i Overensstemmelse med Bojsen: »alle Forandringer i de bestaaende politiske Former bør vokse ud af sig selv, som Planten sætter Blad, Knop og Blomst af den fælles Rod.«⁴⁰

Forslaget gik i Udvalg sammen med Forslaget til Ministeransvarlighedsloven, og Udvalget fremkom den 20. April 1896 med en »Beretning«, der fremhævede, at der paa Grund af stærk Modstand mod Krabbes Forslag maatte gaas andre Veje til at »naa det tilsigtede Maal, en betrygende Afslutning af den mangeaarige Forfatningsstrid« og derefter indeholdt Flertalsforslag til Nyformuleringer af Grundlovens §§ 25, 48, 49 og 68⁴¹ I det følgende Efteraar toges Sagen op paany – dog med Udskydelse af Rigsretsspørgsmaalet – idet Hage, J. C. Christensen, Krabbe m. fl. den

39. F. F. 1985-96 Sp. 1646, jfr. 1635.

40. F. F. 1895-96 Sp. 1651 f.

41. R. T. 1895-96 Till. B. Sp. 2097-2102. Udvalgets, c: Reformpartiets Forslag var bortset fra § 68, der er nævnt foran S. 178, følgende:

»1) § 25 affattes saaledes:

I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven.

En foreløbig Lov skal inden 8 Dage efter den følgende Rigsdags Sammentræden forelægges for Rigsdagen. Sker dette ikke, eller hvis den forkastes af et af Tingene, er den (for saa vidt den ikke allerede efter sit eget Indhold har ophørt at gælde) bortfalden. Det samme gælder, hvis den ikke vedtages af begge Ting inden en Maaned efter Rigsdagens Sammentræden.

Naar en foreløbig Lov er bortfalden, kan en ny foreløbig Lov af samme eller lignende Indhold ikke udstedes i Mellemtiden indtil Rigsdagens næste Samling.

2) § 48 affattes saaledes:

Paa hver ordentlig Rigsdag, straks efter at samme er sat, forelægges Forslag til Finansloven for det følgende Finansaar, indeholdende et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter.

Udgifter udover de ved Finansloven bevilgede Beløb maa hjemles ved en Tillægsbevillingslov, der ikke kan udstedes som foreløbig Lov.

Forslag til Finansloven og Tillægsbevillingslovene behandles først i Folketinget. Forkastes Forslaget til Finansloven af noget af Tingene bliver det, hvad enten,

12. Novbr. 1896 indbragte »Forslag til Forandring i Grundlovens §§ 25, 48 og 49.«⁴² Medens § 25 her var væsentlig som Foraarsforslaget, var § 48 og § 49 væsentlig anderledes: § 49's »Normalbudgetsystem« var opgivet til Fordel for den midlertidige Finanslov, jfr. § 48 i det nye Forslag, og den gældende Lovs § 49 ved et indskudt »af Rigsdagen« snildt omformet til et i en negativ Form iklædt positivt Forbud mod foreløbige Finanslove.

Under den Debat, der den 23. November førtes om dette Forslag, gjorde Reedtz-Thott gældende, at det ikke opfyldte »de Betingelser, som Regeringen maatte stille til et saadant Grundlovsforslag, for at det ikke igen skal kaste os ind i en storpolitisk Kamp til Skade for det almindelige Reformarbejde«, og Socialdemokraten Wiinblad hævdede, at selve Fremsættelsen af Forslaget fra Venstres Side var en Fejl, da Forslagsstillerne derved »indirekte giver Højre Ret i, at den Grundlov, hvorunder vi lever, har hjemlet den Politik som Højre har ført.« Reformlovgivning, ja »sociale Revolutionslove«, var den Politik, der burde føres; og først, naar en saadan Politik stødte paa Modstand i Landstinget, vilde Befolkningen begejstres for en Forfatningsforandring.

Ogsaa Bojsen gjorde opmærksom paa, at Tiden ikke var moden til ved en Grundlovsændring at faa Grundlovsstriden endelig skrinlagt. For-

Opløsning finder Sted eller ikke, paany at forelægge for Rigsdagen i dennes næste Samling.

3) § 49 affattes saaledes:

Er ved Finansaarets Begyndelse Finansloven ikke vedtagen af Rigsdagen og stadfæstet af Kongen, opkræves desuagtet saavel Skatter, der er hjemlede ved Love, vedtagen af Rigsdagen og stadfæstede af Kongen, eller ved de før Grundloven udkomne Love, som Statens øvrige Indtægter; men indtil en af Rigsdagen vedtagen og af Kongen stadfæstet Finanslov foreligger, maa kun de Udgifter afholdes, som ere fornødne til Statshusholdningens uforstyrrede Førelse, saaledes at derhos i intet Tilfælde de enkelte ved den sidste Finanslov og Tillægsbevillingslov hjemlede ordentlige Udgiftsposter overskrides, og at der til Foranstaltninger, der ligger udenfor den regelmæssige Statsforvaltning, kun kan gøres de Udgifter, som er nødvendige for at holde allerede paabegyndte Arbejder i Gang, og det hverken ud over de til de paagældende overordentlige Foranstaltninger tidligere bevilgede eller udover de til Arbejdernes Fortsættelse i det paagældende Finansaar ved Lov fastsatte eller ved tidligere Finans- eller Tillægsbevillingslov bestemt forudsatte Beløb.«

42. R. T. 1896-97 Till. A. 2443-46. Ordlyden af §§ 48 og 49 var:

»§ 48 affattes saaledes:

Paa hver ordentlig Rigsdag, straks efter at samme er sat, fremlægges Forslag til Finanslov for det følgende Finansaar, indeholdende et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter.

Kan Behandlingen af Finanslovsforslaget for det kommende Finansaar ikke

slaget var kun godt, hvor det stemmede med Forligsbeslutningen 1894 og Bojsen gjorde særlig opmærksom paa to uheldige Forskelle: 1) det, at der ikke var sat nogen Tidsgrænse for den midlertidige Bevillingslov, der skulde søges gennemført i Tilfælde af Finanslovkonflikt, vilde let bevirke, at overhovedet ingen Finanslov kom i Stand for Finansaaret, og 2) i Udtrykket »vedtagen af Rigsdagen« laa en indirekte Indrømmelse af, at det var muligt at forstaa det gældende Udtryk »vedtagen« saaledes som Højre med Matzen i Spidsen havde gjort det.⁴³

Af Forslagsstillerne forsvarede Krabbe og Hage Betimeligheden af Forslaget. Krabbe henviste til Reedtz-Thotts maanedgamle Erklæring om ikke at ville benytte sig af provisoriske Finanslove, der afgav god Baggrund for Forslaget, og han pegte dels paa, at Forslagets § 25 »søger at oprette den Skade, som Højesteretsdommen af 15. Oktober 1886 anrettede paa den almindelige Lovgivningsvirksomhed« ved sit Indhold, dels paa, at Forslagets § 49 var en god, omend negativ Besvarelse af det gamle Konfliktspørgsmaal. C. Hage endelig, der var Ordfører, gik i sit veltalende Indlæg ogsaa ind paa Bojsens Indvendinger og udtalte ad 1., at det selvfølgelig vilde være naturligt, at Rigsdagen formede den eventuelle konkrete midlertidige Bevillingslov med en bestemt Tidsfrist eller indtil Aarets Finanslov var given. Om Bojsens Indvending 2 udtalte

ventes tilendebragt inden Finansaarets Begyndelse, forelægger Regeringen Forslag til en midlertidig Bevillingslov, hvorefter den bemyndiges til at opkræve de lovhjemlede Skatter og Statens øvrige Indtægter samt til at afholde de Udgifter, der ere fornødne for Statshusholdningens uforstyrrede Førelse, hvorved iagttages, at i intet Tilfælde de enkelte ved den sidste Finanslov og Tillægsbevillingslov hjemlede ordentlige Udgiftsposter overskrides, og at der til Foranstaltninger, der ligger udenfor den regelmæssige Statsforvaltning, kun kan gøres de Udgifter, som ere nødvendige for at holde allerede paabegyndte Arbejder i Gang, og det hverken ud over de til de paagældende overordentlige Foranstaltninger tidligere bevilgede eller ud over de til Arbejdernes Fortsættelse i det paagældende Finansaar ved Lov fastsatte eller ved tidligere Finans- eller Tillægsbevillingslov bestemt forudsatte Beløb.

Forslag til Finansloven, en midlertidig Bevillingslov samt Tillægsbevillingslovene behandles først i Folketinget.

§ 49 affattes saaledes:

Forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov er vedtagen af Rigsdagen, maa Skatterne ej opkræves. Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i den af Rigsdagen vedtagne Finanslov eller i en af Rigsdagen vedtagen midlertidig Bevillingslov eller Tillægsbevillingslov.«

43. Ogsaa litterært gentog Bojsen denne Paastand, se Lovgivningsværket, 1898, S. 42. Den er næppe rigtig. Der maatte kunne foretages en extuto For mulering uden deri liggende eo ipso Indrømmelse.

Hage, at havde Bojsen Ret, vilde Højres kølige Holdning overfor Forslaget næppe være forstaaelig, og »lige saa underlig er det at ville gøre den Opfattelse gældende, at naar to har været uenige om, hvad der staar i en Kontrakt, saa er en Paategning paa Kontrakten, som giver den ene Part Medhold, en Anerkendelse fra hans Side af, at den anden Part har haft Ret. Det tror jeg ikke, man kan paastaa.«⁴⁴ Forslaget gik i Udvalg, men uden at dette afgav nogen Betænkning.

Den 8. Oktober 1897 fremsattes Forslaget paany med nogle Smaaændringer uden væsentlig Betydning. Fremsættelsen motiveredes af Hage med, at man nu stod overfor et nyt Ministerium (Hørring), og at det var af Interesse at erfare, om dette vilde tage denne Sag i sin Haand. Under Forhandlingen den 28. Oktober udtalte imidlertid Hørring, at han ikke havde Tiltro til, at Forslaget var egnet til Gennemførelse paa det foreliggende Tidspunkt. Han saa i Udtrykket »uforstyrrede« Førelse ikke noget heldigt Udtryk, idet man derved »indskrænker den Bemyndigelse, Bevillingsloven skulde give, saaledes at Bevillingsloven faar endnu mindre Betydning end hidtil med Hensyn til Statshusholdningens forsvarlige Førelse«, og han saa i Udtrykket »vedtaget af Rigsdagen« en Fare for den iøvrigt almindeligt anerkendte Praksis med Hensyn til Afholdelse af Udgifter paa forventet Efterbevilling. Selvom Hage beroligede i saa Henseende, saa Scharling som Regeringspartiets Ordfører i det hele noget betænkeligt i den foreskrevne Form for midlertidig Bevillingslov, der i Konflikttilfælde vilde føre til et Normalbudget »gøre en enkelt tilfældig Finanslov, om hvilken ingen, da den blev behandlet, tænkte paa, at den skulde være Normalbudget, dertil«. Tror man, sagde Scharling, »naar man vilde tænke sig dette Lovforslag anvendt lige overfor Tilstanden i 1885-94, at man endnu i Halvfemserne kunde have levet paa en Finanslov fra 1884-85«.

Interessantest var imidlertid Wiinblads Udtalelser.⁴⁵ Som Aaret før krævede han Reformlovgivning fremfor Forfatningsforandring; men han pegede tillige paa, at Forslagets Gennemførelse vilde binde enhver Regering, – og dermed ogsaa den fremtidige parlamentariske Regering. Og denne maatte ikke afskære sig selv fra at kunne anvende provisoriske

44. F. F. 1896-97 Sp. 1506, 1516, 1527, 1515, 1537 (Hage). Paa en Indvending af Reedtz-Thott om, at der ved »vedtaget af Rigsdagen« maatte være glemt »og stadfæstet af Kongen«, svarede Hage, at ønskedes dette positivt indsat, kunde det ske, men der stod jo »Finansloven«, ikke »Finanslovforslaget«, saa at Kongens Stadfæstelse var underforstaaet.

45. Af N. Neergaard i 1925 kaldet »saare opsigtvækkende«, se R. T. Overord. Saml. 1925 F. F. Sp. 145 (24. Juli 1925).

Love i Konflikttilfælde. Det, der kunde indvendes mod de hidtidige provisoriske Love var ikke det, at de var provisoriske – dette var jo forfatningsmæssigt berettiget – men at de var »landstingsprovisoriske«, »provisoriske Love, der er gaaet imod den almindelige Valgret«. »Provisoriske Love, som falder sammen med den almindelige Valgret, er efter min Mening fuldstændig berettigede, hvis en Regering har Grund til at tro, at de provisoriske Love vil blive godkendte af Vælgernes Flertal, saa er der intet at sige til de provisoriske Love. Fejlen ved de tidligere provisoriske Love var, at Regeringen forud kunde sige, at de ikke vilde blive godkendt af Vælgerne«. Vedtoges Forslaget, vilde en eventuel Venstre-regering staa med bundne Hænder overfor Landstinget, men »et Tokammerssystem er umuligt, kan ikke arbejde, hvis der ikke er visse Ventiler, som gør et fortsat Arbejde muligt i Tilfælde af en Folketingskonflikt«. Ellers maatte man vente en Forfatningsekspllosion, en Forfatningssprængning; Ventiler maatte der være, selvom kun som en Trusel. En Venstre-regering i Kamp med Landstinget vilde muligvis ikke være nødt til at udstede provisoriske Love, men »Landstinget bør leve under Frygten for, at noget saadant skal ske, under Frygten for at en Venstre-regering, hvis Landstinget ikke viser sig hensynsfuldt over for den almindelige Valgret, hvis det ikke bøjer sig for Folkestemningen og Folkeviljen, da har denne Udvej.«⁴⁶

Det nedsatte Udvalg fremkom ikke med Betænkning, og med dette Forslag var Forsøgene paa at skabe »Grundlovsgarantier« mod foreløbig Lovgivning indtil videre strandet. Det blev først efter »Systemskiftet« 1901, og endda først efter at mere presserende Reformers gennemførelse og ogsaa Forsvarsspørgsmaalet »løst«, at Grundlovsspørgsmaalet paany kunde tages op.⁴⁷

46. R. T. 1897-98 Till. A. 2377, F. F. Sp. 47 f., 803 f., 810 f. (Wiinblad), 820, 824 f. Krabbe udtalte, Sp. 814, mod Wiinblad: »Det Hensyn, der er at tage til Folket, er det, at man giver Folket en tryk Bevidsthed om, at der er en Ret, som er ens for alle her i Landet, ens for enhver Regering, hvad enten den er Højre-regering eller Venstre-regering, og anerkendt baade af dem, der lider under dens Tyngsel, og dem, der nyder godt af dens Tilværelse. Det er Retsbevidsthedens Sikrelse, som er det store uvurderlige Gode, som vi skal have for Øje, naar vi tænker paa Folkets Interesser, og ikke det, om Folket billiger en bestemt Sums Udgivelse eller ej.«

47. Den bekendte Konflikt mellem Folketingets Finansudvalg og Ministeriet Hørring i Rigsdagssamlingen 1898-99 i Anledning af dettes Anvendelse af ca. 500.000 Kr. til Søbefæstningens Styrkelse p. Gr. af Krigsuroligheder ude omkring falder udenfor Rammerne for denne Fremstilling, se herom nærmere R. T. 1898-99 Till. B. 21-25 og F. F. 378 ff.

b. Klaus Berntsens Forslag til Grundlovsændring 1912-15.

Et positivt Resultat fik disse Forsøg paa at fremskaffe lovmæssige Garantier mod foreløbig Finanslovgivning nemlig først ved den af Klaus Berntsen i 1912 indledte Grundlovsforandring, der førte til den nye Grundlov af 5. Juni 1915. Ogsaa for den almindelige foreløbige Lovgivnings Lovgrundlag blev denne Grundlovsforandring af Betydning.

Klaus Berntsen gik i 1912 bort fra »de to Tempis Politik«, der havde været J. C. Christensens i Forfatningsspørgsmaalet. Den 23. Oktober i dette Aar forelagde han i Folketinget »Forslag til Forandringer i Grundloven«, der indeholdt nye Bestemmelser baade om Valgmaaden til Folketinget og til Landstinget. Men han foreslog tillige bl. a. Ændringer i Grundlovens § 25, idet han til §'en føjede Ordene: »uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder«. Dette skete under Henvisning til Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling Sp. 1492 (jfr. foran S. 23). Hensigten dermed var den at give Paragrafen »en saadan Affattelse, at der ikke kan opstaa Tvivl om Varigheden af de her omhandlede Loves Gyldighed«. ⁴⁸ Ved Forelæggelsen uddybede Berntsen yderligere dette:

»Under 80ernes og 90ernes politiske Kampe blev Bestemmelserne i Grundlovens § 25 fortolket og benyttet paa en haarrejsende Maade. For at kunne udstede provisoriske Love sendte Regeringen Rigsdagen hjem. Naar Rigsdagen kom sammen paany, forelagde man Provisorierne i Landstinget, og der blev de henvist til et Udvalg, der sad og rugede over disse Love hele Samlingen ud for at holde dem i Live. For at forebygge en slig Fremgangsmaade i Fremtiden foreslaar man en Tilføjelse til Grundlovens § 25, der fastslaar, at en provisorisk Lov bortfalder, naar den først sammentrædende Rigsdag, for hvilken den straks skal forelægges, ikke bekræfter den. Den normale Fremgangsmaade for al Lovgivning er jo den, at Rigsdagen vedtager og Kongen stadfæster Lovene, men i særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love. men disse maa da for at have varig Gyldighed bekræftes af Rigsdagen. Af den grundlovgivende Rigsdags

48. R. T. 1912-13 Till. A. 2465 ff., Bem. Sp. 2472. Ogsaa ændredes i § 25 Ordene »og bør« til »og straks bør«. Til 66-Lovens § 53 foreslog Berntsen en Tilføjelse, gaaende ud paa, at den endelige Afgørelse ved Uenighed om Finanslov eller Tillægsbevillingslov skulde træffes af den forenede Rigsdag, jfr. Till. A. 2470 og 2477 f. Forslaget blev tiltraadt af Udvalget (Till. B. Sp. 47), men blev senere forladt. Efter Berntsens Forslag skulde Folketinget have dobbelt saa mange Medlemmer som Landstinget (132 og 66).

Forhandlinger vil det ses, at dette ogsaa var Grundlovsfædrenes Opfattelse.«⁴⁹

Under Debatten om Forslaget tog Rode Afstand fra Kl. Berntsens Tanke om Afgørelse af Finansloven i den forenede Rigsdag som »hverken nødvendig eller ønskelig« og udtalte: »Derimod har vi intet imod, at man i § 25 fastslaa Venstres historiske Opfattelse af de provisoriske Love og derved endnu engang fordømmer Statskupet. Udviklingen har gjort det saa grundigt, at Gentagelse er utænkkelig, men at man i en ny demokratisk Grundlov rejser et Mindesmærke over Forfatningskampen, er en smuk symbolsk Handling. Kun vil jeg gøre opmærksom paa, at kun hvis det tilføjes, at provisoriske Love skal forelægges først i Folketinget paa samme Maade som Finanslovsforslaget, kan man virkelig hindre noget lignende som det, der passerede i Firserne. I den foreliggende Form er Bestemmelsen ikke tilstrækkelig mod Lovbrud, som opererer med Fortolkninger, men som Symbol erkender jeg, at Bestemmelsen er fyldestgørende.«⁵⁰

I Folketingsudvalget blev der taget Hensyn til Rodes her udtalte Ønske, idet der til Berntsens Forslag som nyt Punktum føjedes: »Foreløbige Love behandles først i Folketinget«, og Sagen gik allerede 12. Decbr. over til Landstinget.⁵¹ Her udspandt der sig et interessant Ordskifte mellem Kl. Berntsen og Estrup, der ansaa Berntsens Forslag for uskikket til Forhandlingsgrundlag. Efter at Berntsen her, ved Omtalen af den forenede Rigsdag som afgørende Instans ved Finansloven for at undgaa »det tomme Rum«, havde omtalt, at Estrup »med stor Dygtighed har ledet os ud i det tomme Rum«, men at vi ikke ønsker at komme ud i det tomme Rum mere, svarede Estrup: »Naar den høitærede Konsejlspræsident fremkom med en Beskyldning mod mig for at have fremkaldt Brugen af de ikke velsete provisoriske Love – saaledes forstod jeg ham – vil jeg dog gøre ham opmærksom paa, at denne § 25, som han iøvrigt ikke har hørt mig anbefale eller rose, er taget lige og bogstavret ud af den af ham saa beundrede 5. Juni Grundlov. § 25 i Forfatningen af 1866 er fuldstændig enslydende med § 30 i Grundloven af 5. Juni. Jeg

49. F. F. 1912-13, Sp. 784.

50. F. F. 12-13, 932 (26. Okt.), 1026 (29. Okt.) og Kl. Berntsen Sp. 998 f., jfr. Ellinger 936 (28. Okt.), der gjorde opmærksom paa, at ogsaa Folketinget i 80'erne »gemte« foreløbige Love i Udvalg (c: de foreløbige Finanslove fra og med 1888). Ogsaa Højres Udvalgsmedlem, Hammerich, gjorde ved 2. Beh. (10. Dec.), Sp. 1852, opm. herpaa og mente derfor, at foreløbige Love burde forelægges samtidig i begge Ting, jfr. ndf. S. 324 om Højres Forslag i Fællesudvalget.

51. Jfr. Udvalgsbet. Till. B. Sp. 45-54, og Ordføreren (Slebsager) Forh. Sp. 1846, 1864f.

synes nok, han derigennem maatte kunne forsone sig lidt med, at man bruger denne Paragraf, naar det bliver en paanødet at skaffe en Udvej fra Modsætningen mellem de to Tings Beslutninger om store Sager. Det er en Bemærkning, som jeg tror mig berettiget til at gøre, og jeg fordrer, at den høitærede Konsejlspræsident godkender den Betragtning, jeg her har gjort gældende. Forfatningen af 1866 har ikke opfundet § 25, den er som mange andre Bestemmelser arvet fra 5. Juni Grundloven.«

Estrups rent historiske Betragtning erkendte Berntsen selvfølgelig Rigtigheden af, »men det, der er det gale, det er Fortolkningen, den Fortolkning af Grundlovens § 25, som det ærede Medlem i sin Tid har gjort gældende, thi denne Fortolkning staar i afgjort Strid med det, der var Forudsætningen for den Paragraf, saaledes som den er motiveret, hvad der vil ses af den grundlovgivende Rigsdags Forhandlinger.«⁵²

Grundlovssagen standsedes som Følge af Uenigheden i Udvalget den 3. April 1913 ved den kendte Frijske Dagsorden om Ønsket om Kommissionsbehandling.⁵³

Konsejlspræsident Zahle forelagde den 17. Septbr. 1913 paany i Folketinget – der var nyvalgt – Forslaget om Grundlovsforandringer i den Skikkelse, hvori det den 12. Decbr. Aaret forud havde forladt Folketinget. Forslaget gik hurtigt gennem Folketinget og sendtes allerede den 27. Sept. 1913 til Landstinget⁵⁴ og havnede her den 5. Dec. 1913 i Fællesudvalg. Efter Afgivelsen af Udvalgets Betænkning standsedes Sagen imidlertid ved Højreoppositionens Udeblivelse fra Forhandlingerne den 9. Juni 1914, medens Folketinget s. D. vedtog Forslaget i Fællesudvalgsflertallets Skikkelse.⁵⁵

Det, som mest interesserer i nærværende Forbindelse er det, at For-

52. L. F. 1912-13 (9. Jan. 1913) Sp. 662, 670, 680. Om Parlamentarismen udtalte Estrup ved denne Lejlighed: »Det er netop gennem 66-Loven, det er blevet muligt for Folketinget faktisk at kunne gennemføre en Folketingsparlamentarisme, som har bragt selve d'Hrr. paa deres Ministerpladser. . . . Jeg bruger netop dette Udtryk »faktisk«, thi lovfæstet er den ikke. Jeg kan meget godt forstaa, at man gerne saa hurtigt som muligt eller naar man finder Øjeblikket belejligt, vil søge at faa den lovfæstet, hvilket vilde ske, naar man kunde gennemføre et Forslag som dette, der i Virkeligheden betyder Landstingets faktiske Afskaffelse.« Sp. 650.

53. L. F. 1912-13, Sp. 1539, 1582, jfr. Udvalgets Bet. R. T. Till. B. 1411-24; Kl. Berntsen: Erindringer III S. 221-24.

54. Udv. Bet. (23. Sept. 1913) Till. B. Sp. 9; Landstingsudv. Bet. (21. Nov. 1913) Sp. 45; Folket. Udv. Bet. 3. Dec. 1913, Sp. 89; Landst. Udv. Bet. 5. Dec. 1913, Sp. 97; L. F. 1913-14, Sp. 320, 343 f., 1924.

55. L. F. 1913-14 Sp. 1925, 1937, jfr. F. F. Sp. 2271, 5667; Ordføreren (Kl. Berntsen) om § 25 Sp. 5644f.

slaget ved Behandlingen i Fællesudvalget havde faaet den Udvidelse, at det nu fremtraadte som et helt »Forslag til Danmarks Riges Grundlov« og her i to forskellige Udformninger fra Flertallet og Mindretallet.⁵⁶

Forsaavidt angaar Bestemmelsen i § 25, havde Flertalsforslaget bibeholdt det forelagte Lovforslags Tekst med en sproglig Rettelse – »og straks bør forelægges den følgende Rigsdag« ændredes til »og altid straks efter den følgende Rigsdags Sammentræden skal forelægges denne«. Mindretallets Forslag indeholdt derimod en ny Udformning af § 25, der her lød saaledes:

»I særdeles paatrængende Tilfælde kan Kongen, naar Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven og altid forelægges den følgende Rigsdag, straks efter at samme er sat. Forelæggelsen sker samtidig i begge Ting. Bliver en foreløbig Lov ikke stadfæstet af den Rigsdag, for hvilken den forelægges, bortfalder den, hvis dens Gyldighed ikke forinden er ophørt, ved Samlingens Slutning«.

Med Hensyn til Afgørelsen af Uenighed om Finansloven blev i Fællesudvalget det Kl. Berntsenske Forslag om forenet Rigsdag opgivet, og i Stedet herfor indføjedes der i Flertalsforslaget (§ 47) i 66-Grundlovens § 48 mellem 1. og 2. Stykke en Bestemmelse om midlertidig Finanslov, der efter sit Indhold væsentlig er taget fra Punkt 1 i Forliget af 1894, der saaledes paa dette Punkt naaede den Triumf at blive »grundlovfæstet«⁵⁷. Ogsaa Mindretallets Forslag grundlovfæstede den midlertidige Finanslov, men her som Led af Forslagets § 49 (66-Lovens § 49). Endelig fandtes i Flertallets Forslag udtrykkelig udtalt i § 48 (jfr. 66-Lovens § 49), »Forinden Finansloven eller en midlertidig Bevillingslov *er vedtaget af Rigsdagen*, maa Skatterne ej opkræves« – – Dette Udtryk i § 48 »vedtaget af Rigsdagen« var, ligesom praktisk talt hele §'ens Formulering taget fra Reformpartiets Forslag til § 49 i Efteraaret 1896 og 1897, s. foran S. 318. Tiden var nu blevet »moden« til Gennemførelse af dette Forslag.

I den korte Sommersamling 20. Juli - 22. September 1914 var Forsla-

56. R. T. 1913-14, Till. B., 3062-3102.

57. Ordføreren, Kl. Berntsen, udtalte herom kun kort ved Forelæggelsen af Fællesudv. Indstilling i Ft. d. 9. Juni 1914: »I § 47 er der i Stedet for den Fællesafstemning, som var foreslaaet i det oprindelige Regeringsforslag, nu grundlovfæstet midlertidige Finanslove«, se Sp. 5647. Det formelle Mellemlid mellem »Forliget« og Grundlovsbestemmelsen af 1915 dannes af Reformpartiets Grundlovsforslag af November 1896, jfr. 1897, hvis Forslag til § 48 og § 49 med nogle sproglige Smaaændringer svarer til Grundloven 1915 § 47 og § 48.

get i den af Folketinget den 9. Juni 1914 (med 102 Stemmer mod 7) vedtagne Skikkelse paany til Behandling i Landstinget, uden at Sagen kunde fremmes yderligere.⁵⁸ I den derefter følgende ordentlige Samling fremsattes derpaa Grundlovsforslaget af Konsejlspræsident Zahle den 6. Oktober 1914 i Landstinget. Det den 21. Oktober nedsatte Udvalg afgav Betænkning den 17. April 1915, og Sagen førtes, uden Ændringer af Betydning i nærværende Forbindelse, igennem til Grundloven af 5. Juni 1915,⁵⁹ der traadte i Kraft den 21. April 1918, jfr. Lov af 19. Feb. 1918. –

Ved de nu foreliggende Formuleringer af § 25, af § 47 og af § 48 var der skabt en klar Afgrænsning af den foreløbige Lovgivnings Omraade og Muligheder. Ved Tilføjelsen til § 25: »uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder« var der i det væsentlige sat en objektiv Grænse for den foreløbige Lovs Varighed, rent bortset fra den egentlige Forkastelse af Loven i et af Tingene.⁶⁰ Til Problemet om Betydningen af det private Initiativ var der derimod ikke taget positiv Stilling, men man havde aabenbart anset dette for overflødigt, naar det positivt var fastslaaet, at foreløbige Love skal forelægges først i Folketinget. Hvad den foreløbige Finanslovgivning angaar, var et direkte Forbud herimod vel ikke – som efter det Krabbeske Forslag af 1895 – indsat i Grundloven, men den nye § 48's Forbud mod Indtægters Optrædelse og Udgifters Afholdelse undtagen efter en af Rigsdagen vedtagen Bevillingslov kunde antages at gælde lige med et positivt Forbud mod Udstedelsen af saadan Lov som foreløbig.⁶¹ –

Bestemmelsen i § 25 i Grundloven af 1915 har siden da været gældende Ret i Danmark. Men det skal dog ganske kort nævnes, at der et Par Gange har været fremsat Forslag til Forandring i Bestemmelsen, denne Forandring dog kun af mere formel Art.

Den 31. Oktober 1934 fremsatte Statsminister Stauning i Folketinget et Forslag til Ændringer i Grundloven, der væsentlig tog Sigte paa Landstingets Afskaffelse c: Repræsentationens Omdannelse til et Etkammer, »Rigsdagen«. Her var da ogsaa naturligt Forslag om den Ændring i § 25 i 1915-Grundloven, at sidste Punktum skulde udgaa. Grundlovsforslaget vedtoges i Folketinget, men nedstemtes i Landstinget.⁶²

58. R. T. 12. overord. Samling 20. Juli - 22. Sept. 1914, L. F. Sp. 33-71 (23. Juli 1914) Tillæg B. 49-52 (Udvalgsbet. 22. Sept. 1914).

59. Landstingets Udvalgsbet. se R. T. 1914-15 Till. B. S. 1959-67.

60. Om Bestemmelsens indholdsmæssige Mangel paa fuld Klarhed og Skarphed jfr. nærmere Berlins Noter til Matzens Statsret, 1915, S. 21 f.; Statsforfr. II, 1, 1933, S. 87, 89.

61. Jfr. Berlin s. a. S. 18 f.; Statsforfr. II, 1, 1933, S. 113 f., jfr. S. 78.

62. F. F. 1934-35, Sp. 655, 1763 ff., L. F. 34-35, Sp. 1140, 1300-1319, Till. A. 2503, B. 835-42.

Efter at en Forfatningskommission var nedsat i Henhold til Lov Nr. 52 af 3. Febr. 1937, blev der paany Spørgsmaal om en tilsvarende Ændring i Grundloven 1915 § 25, denne Gang som Følge af, at det i Kommissionsforslagets § 25 var bestemt, at foreløbige Love skulde forelægges, ikke Folketinget, men »Den forenede Rigsdag«. Det drejede sig altsaa her om 2 formelle Ændringer: »Rigsdagen« ændredes til »Den forenede Rigsdag«, og §'ens sidste Punktum bortfaldt.

Dette Forslag fandtes ogsaa i det af Regeringen den 5. Oktober 1938 i Folketinget forelagte Grundlovsforslag, der blev vedtaget af Rigsdagen i Foraaret 1939, men faldt ved den derpaa følgende Folkefastemmning, idet det ikke opnaaede 45 pCt. (men kun 44,46 pCt.) af Vælgerne Stemmer.⁶³

4. FORELØBIG LOVGIVNINGSPRAKSIS EFTER 1894

a. Grundloven af 1866 § 25.

Den foreløbige Lovgivning, der fandt Sted i det foregaaende Tidsrum og som er omhandlet i det foregaaende, nemlig i Afsn. III og IV, var væsentlig af »storpolitisk« Karakter, hvad enten det drejede sig om foreløbig Finanslovgivning eller om almindelig foreløbig Lovgivning. Kun ganske enkelte foreløbige Love af politisk »neutral« Karakter fremkom i Konflikttiden. Der kan saaledes nævnes foreløbig Lov (Nr. 150) af 1. Sept. 1892 angaaende yderligere Foranstaltninger mod Indførelse af asiatisk Kolera, i hvis Indledning det hed: »Da det paa Grund af den Heftighed, hvormed den asiatiske Kolera optræder i Landets umiddelbare Nærhed, er fundet paatrængende fornødent at træffe Foranstaltninger, der gaar udover det, som den bestaaende Lovgivning hjemler, saa ville Vi i Medfør af Grundlovens § 25 have befalet som følger«.⁶⁴

I det Tidsafsnit, vi iøvrigt her afhandler, Tiden efter »Forliget« i 1894,

63. Se Bet. fra Forfatningskommissionen af 1937, 1938, S. 51, 60, 72, jfr. F.F. 1938-39 Sp. 355-523, 2964 ff., 5373; L. F. 38-39, Sp. 499, 1326, 1369; Till. A. 2313, B. 225-424. Jfr. ogsaa Kommissionsbet. S. 101 og 105 f. om Kommissionens Forslag til Ministeransvarlighedslov § 7 litra b om Ansaret for Udstedelsen af foreløbige Love, jfr. R. T. 38-39, Till. A. 2687, B. 1663 og F.F. Sp. 1128 f. (Krag 8. Nov. 1938), 1146, 1150.

64. Den foreløb. Lov afløstes af Lov af 1. April 1893, der var lig med den foreløbige Lov med ret uvæsentlige Ændringer, se L. F. 1892-93 Sp. 116, 159 ff., 1832.

har vi først foreløbige Love, da Udstedelsen heraf foranlediges af Krigstilstand.

Den første foreløbige Lov er i 1898, foranlediget af Krigstilstanden mellem Spanien og U.S.A. nemlig Foreløbig Lov (Nr. 72) af 29. April 1898, hvorved det forbydes danske Undersaatter at understøtte krigsførende Magter, og hvori det hed: »Da det under de nuværende Forhold er af Vigtighed, at der ikke af danske Undersaatter foretages Handlinger, som udsætter Statens Neutralitet for Fare eller give fremmede Magter grundet Anledning til Klage mod den danske Stat som neutral, har Vi fundet det paatrængende nødvendigt i Henhold til Grundlovens § 25 ved foreløbig Lov at skaffe fornøden Hjemmel til for Kongeriget og de dansk-vestindiske Øer at forbyde og i Overtrædelsestilfælde at straffe saadanne Handlinger«.

Da denne Lov den 5. Oktober 1898 forelagdes i Landstinget i Henhold til § 25 i Form af et dermed ligelydende Lovforslag, viste det sig under Sagens videre Behandling, at den efter en smertefri Behandling i Landstinget stødte paa stærk Modstand i Folketinget. Flertallet i det nedsatte Udvalg indstillede under 10. Febr. 1899 Loven til Forkastelse med udtrykkelig Henviisning til Lovens Udstedelse og Forelæggelse som foreløbig Lov, Mindretallet ligeledes til Forkastelse under Henviisning til, at en endelig Lovgivning om Sagen var unødvendig. Forslagets Overgang til 3. Behandling forkastedes herefter enstemmigt med 79 Stemmer, idet det altsaa ikke engang støttedes af Regeringens egne Tilhængere. Udvalgsflertallets Fremgangsmaade, der af Krabbe motiveredes bl. a. ved en Henviisning til Højesteretsdommen 15. Oktober 1886, hvorefter den foreløbige Lows Gyldighed vilde kunne vedblive, hvis Rigsdagen ikke naaede et positivt Resultat, skyldtes dog ikke Modvilje hos Flertallet mod positive Lovregler paa dette Omraade, idet disse Medlemmer fremsatte »Forslag til Lov om Tilsidesættelse af pligtigt Hensyn til Statens Neutralitet«, der dog ikke førte til Lovresultat.⁶⁵

Bokseroprøret i Kina var Baggrunden for den næste foreløbige Lov Nr. 132 af 15. August 1900, »Foreløbig Lov hvorved det forbydes at udføre Vaaben og Ammunition til Kina«, og hvori det hed: »Da det under de i Kina stedfindende Forhold og under Hensyn til de af de andre Stater i saa Henseende udstedte Forbud er af Vigtighed, at det for Tiden ikke tilstedes herfra Landet at udføre Krigsvaaben og Ammunition til Kina, have Vi fundet det paatrængende nødvendigt i Henhold til Grundlovens

65. Se R.T. 1898-99 Till. A. 1703-06, B. 1077 L. F. 48 ff., F.F. 317 ff., 3572-80, 3837 (Krabbe).

§ 25 ved foreløbig Lov at skaffe fornøden Hjemmel til for Kongeriget og de dansk-vestindiske Øer at forbyde – – –«.

Medens den foreløbige Lov af 29. April 1898 som nævnt havde Modgang i Rigsdagen og blev forkastet, gik Loven af 15. August 1900 ret glat igennem og førte med nogle faa Ændringer til den endelige Lov af 6. Marts 1901.⁶⁶ Til disse to Love indskrænkede Højreministerierne efter 1894 sig. Det var forbeholdt »Systemskiftet«s Hovedmand J. C. Christensen, at udstede næste foreløbige Lov, og ikke i en saa faretruende Anledning. Under 24. August 1907 udstedtes nemlig Foreløbig Lov (Nr. 183) om Afvigelser i 1907 fra Bestemmelserne i Lov om Hærens Ordning af 6. Juli 1867 og Tillægslovene til samme af 25. Juli 1880 og 13. April 1894 m. m., hvori det hed: »– – – da de stedfindende urolige Vejrforhold ville medføre en usædvanlig sen Tilendebringelse af Høstarbejderne, have Vi fundet det paatrængende nødvendigt at træffe en Ordning, hvorved den i Hærloven foreskrevne Indkaldelse kan indskrænkes, og Afholdelsen af de større samlede Kantonnementsøvelser kan bortfalde, i hvilket Øjemed Vi i Henhold til Grundlovens § 25 byder og befaler som følger«.

Loven blev den 8. Oktober 1907 forelagt for Folketinget i Henhold til § 25 som et lidt ændret Forslag til Afvigelser fra Hærloven i 1907 og førte til Lov Nr. 240 af 13. Decbr. 1907.

b. Grundloven af 1915 § 25.

Medens de hidtil anførte foreløbige Love var udstedt med Hjemmel i 66-Grundlovens § 25, er den nye Grundlovs § 25 kommen til Anvendelse, dels ved Ordningen af enkelte »paatrængende Tilfælde«, der af meget forskellige Aarsager er kommet til at foreligge i de sidste ca. 25 Aar, dels i Anledning af en ganske særlig Begivenhed: Landets Befrielse fra den tyske Besættelse.

a. I den af Landbrugsminister Madsen-Mygdal udstedte foreløbige Lov Nr. 268 af 21. Juni 1923 om midlertidige Bestemmelser om Kystfredning i de sønderjydske Landsdele hedder det saaledes: »Da de i Lov om Kystfredning af 18. Maj 1906 jfr. Lov Nr. 255 af 12. Juni 1922 paabudte Foranstaltninger endnu ikke har kunnet gennemføres i de sønderjydske Landsdele, har Vi anset det for nødvendigt at træffe midlertidige Bestem-

66. R.T. 1900-01 Till. A. 1941-44; F. F. 1401-10, 2968-73; L. F. 26f., 40, 45f., 904.
Loven blev forelagt i Landstinget den 2. Okt. 1900 af Justitsminister Goos.

melser om Kystfredningen i de nævnte Landsdele. I Medfør af Grundlovens § 25 byder og befaler Vi derfor som følger« — —.

Denne Lov, der førte til den endelige Lov Nr. 471 af 14. Dec. 1923 om Kystfredning i de sønderjydske Landsdele, blev den 3. Oktober 1923 i Henhold til § 25 forelagt i Folketinget af Landbrugsministeren, der var enig med visse Medlemmer i at beklage den ekstraordinære Udstedelse, men iøvrigt udtalte: »Paa den anden Side maa jeg dog sige, at naar vi har Grundlovens § 25, har vi den ogsaa for at bruge den — vel at mærke, naar vi bruger den paa den rette Maade«. ⁶⁷

De vanskelige Bank- og Pengeforhold efter Verdenskrigens Slutning i 1918 medførte Udstedelsen af to foreløbige Love. Den første var Lov Nr. 207 af 21. Juli 1924, Foreløbig Lov om Aktieselskabet Københavns Diskontobank og Revisionsbanks Likvidation, der henviser til Bankens tre Dage forinden, den 18. Juli, indtraadte Betalingsstandsning og finder det »særdeles paatrængende at træffe Foranstaltninger med Hensyn til Bankens Likvidation udover hvad den gældende Lovgivning hjemler« og iøvrigt udtrykkeligt anfører Rigsdagens Fraværelse.

Ved 1. Behandling af denne Lov den 15. Oktober i Folketinget udtalte Socialdemokratiets Ordfører (Hans Nielsen), at han 38 Aar forud »som 16-aarig ung Mand debuterede paa den politiske Arena med et flammende, ungdommeligt Angreb paa Provisorierne, og nu er det i Dag faldet i min Lod at forsvare det første af den socialdemokratiske Regerings Provisorier«, men han var i Stand til at »udfolde den selvsamme Begejstring i Forsvaret for det Provisorium, vi her har til Behandling, som den, jeg lagde for Dagen, da jeg for 38 Aar siden rykkede til Kamp mod de dengang saa forhadte Estrupske Provisorier«. Medens Venstres Ordfører Kragh tvivlede paa, at Loven paa Baggrund af Banklovens Regler havde været »paatrængende nødvendig«, sagde den konservative Ordfører, Juristen Axel Møller, efter en Gennemgang af § 25's forskellige Betingelser god for Lovens Grundlovmæssighed, og Forslaget, der var enslydende med den foreløbige Lov, gennemførtes med faa Ændringer til Lov af 6. Dec. 1924. ⁶⁸

Allerede næste Aar kom en tilsvarende Lov angaaende Andelsbanken, Nr. 174 af 3. Juni 1925, Foreløbig Lov om Likvidation af Den danske Andelsbank med begrænset Ansvar, med en ganske tilsvarende Moti-

67. F. F. 1923-24, Sp. 1335.

68. R. T. 1924-25, F. F. 76f., 86, 97f., jfr. Till. A. 25, 33-38, Till. B. 67-74. I Lands-
tinget bestred Godskesen, at Loven var »særdeles paatrængende«, L. F. 271.

vering. Loven fik en Skæbne svarende til Diskontobank-Loven og førte til endelig Lov af 8. August 1925.⁶⁹

I tidsmæssig Sammenhæng med Andelsbankloven stod et Arbejde med en anden tilsigtet foreløbig Lov, som skønt fuldt udformet, ikke naaede at blive udstedt, før det »særdeles paatrængende Tilfælde« var forbi. Den omfattende Arbejdskonflikt i Foraaret 1925 havde tilsidst saa vidtrækkende Virkninger, at Ministeriet Stauning paatænkte Udstedelsen af en »foreløbig Lov om Afslutning af iværksatte Arbejdsstandsninger«, under Henviisning til, at det danske Samfunds Interesser bragtes i alvorlig Fare ved de langvarige og særdeles omfattende Arbejdskonflikter, og at den gældende Lovgivning ikke hjemlede Midler til at bringe denne Tilstand til Ophør. Loven skulde dekretere Arbejdsstandsningens Ophør og derpaa Arbejdsvilkaarenes Fastsættelse ved tvungen Voldgift.⁷⁰ Den 5. Juni vedtoges imidlertid et Forligsforslag af begge Parter: Konflikten var forbi, og Lovudkastet, til hvilket Kongens Forhaandsbilligelse allerede var indhentet, kunde henlægges. Meddelelser om Forehavendet kom imidlertid frem i Pressen som det synes gennem Socialminister Borgbjerg,⁷¹ og dette medførte hidsige politiske Drøftelser, først i Pressen og dernæst ogsaa paa Rigsdagen.

Dette Forsøg paa foreløbig Lovgivning blev nemlig i den overordentlige Rigsdagssamling 27. Juli - 6. Aug. 1925 Genstand for en heftig Forespørgselsdebat, rejst af Venstreoppositionen. Denne kaldte Forsøget et »dødfødt Barn«, medens Regeringspartiet kun vilde gaa med til »ufødt Barn« - aabenbart ud fra en forskellig Vurdering af, hvorvidt en Regeringsforanstaltning er kommen til Verden, naar den foreligger fuldt udformet, eller først naar den formelle Udstedelse er sket.⁷² Fra Regeringens Side hævdedes det, at den paatænkte Foranstaltning vilde have været fuldt ud lovlig og gennemførlig, medens det fra Oppositionens Side (Neergaard) blev gjort gældende, at en saadan Lov som den paatænkte, selv om den ikke ligefrem stred mod Grundlovens Ord, maatte stride mod Grundlovens Forudsætninger. Der havde indtil dette Forsøg forelaa, været Enighed om, at »der er visse nødvendige Forudsætninger som indirekte ligger i Forfatningen udover det, der direkte er udtalt i § 25«. En saadan

69. R. T. Overord. Saml. 1925; F. F. Sp. 38 ff. (22. Juli), 271 ff. (5. Aug.).

70. Den paatænkte Lovs Tekst i Overord. Saml. 1925 F. F. Sp. 129 f.

71. Se H. P. Sørensen: J. F. Borgbjerg, 1943, S. 174, 176.

72. Se Overord. Saml. 1925 F. F. Sp. 51 (Rytter: »et ufødt Barn. Nej, det blev et født Barn, det blev nemlig et Barn, der var dødfødt«), 72 (Hans Nielsen: »et dødfødt Barn? Da det ikke er blevet født, har jeg noget vanskeligt ved at forstaa, hvorledes man kan stemple det som et dødfødt Barn«).

Forudsætning maatte det være, at en foreløbig Lov ikke maatte dreje sig om »dybt indgribende Ændringer i bestaaende politiske eller Samfundsforhold« og dernæst, at Regeringen ikke kunde udstede foreløbige Love »uden hvor den er berettiget til at vente, at den foreløbige Lov vil finde Rigsdagens Godkendelse«. ⁷³

Berettigelsen af denne fornyede Fremdragning af »Formodningsteorien« eller »Fuldmagtsteorien« blev imidlertid nu bestridt fra Regeringsside. Ove Rode spurgte, hvor Neergaard havde den Statsret fra, og »hvad vil denne Statsret føre til i vor Forfatning?« Den vilde føre til, at en Regering, naar der var forskelligt Flertal i de to Ting, overhovedet aldrig kunde vide, om en foreløbig Lov vilde være grundlovsstridig eller ikke. »Ingen ved jo, hvad en Opposition kan finde paa«, c: Regeringens Handlekraft vilde være fuldstændig lammet i det afgørende Øjeblik. Yderligere blev det fra Regeringsside gjort gældende, at det afgørende ikke var, om Loven kunde vinde Godkendelse i begge Ting, men udelukkende, om der var Flertal for den i Folketinget, der nu, efter 1915, skulde have Loven først forelagt, hvad der havde styrket Folketingets Stilling med Hensyn til foreløbige Love. »§ 25 er nu en helt anden, end den var tidligere«. Neergaard mindedes ved denne Tankegang Wiinblads »saare opsigtvækkende« Udtalelser i 1897. ⁷⁴

Oppositionens Paastand paa Overgang til Dagsordenen, der udtalte, »at en foreløbig Lov som den af Regeringen planlagte er stridende mod Grundlovens Forudsætninger for foreløbige Loves Udstedelse og saaledes vilde have indeholdt et forfatningsmæssigt Overgreb«, blev derefter nedstemt med 75 mod 67. –

Forespørgselsdebatten i 1925 var den sidste principielle Debat i Rigsdagen om den foreløbige Lovgivning. I Tiden indtil den anden Verdenskrig udstedtes endnu to foreløbige Love, der begge er karakteristiske derved, at de angaar Forhold, som det paa Forhaand maatte synes mindre rimeligt at gribe til foreløbig Lovgivning for at lovregulere. Den første udstedtes den 30. April 1929 (Nr. 97) som Foreløbig Lov om Indskrænkning i Adgangen til at anvende Pap og Kunstlæder i Skotøj (Handelsminister C. N. Hauge). Motiveringen for denne ejendommelige foreløbige Lov var denne: »Da Lov Nr. 99 af 31. Marts 1926 om Indskrænkning i Adgangen til at anvende Pap og Kunstlæder i Skotøj udløber med Udgangen af April Maaned d. A., og da det under disse Omstændigheder er fundet særdeles paastrængende at træffe Foranstaltninger til Regulering af

73. F. F., Overord. Saml. 1925, Sp. 144f., jfr. Sp. 138, 140f. (Stauning).

74. F. F. s. a. Sp. 177f., jfr. ogsaa 191-93 (Holstein); 145, 155, 247, 250 og foran S. 319.

de paagældende Forhold udover, hvad den gældende Lovgivning hjemler, have Vi, da Rigsdagen ikke er samlet, i Medfør af Grundlovens § 25 udstedt følgende Lov«.

Loven er en Art »Forglemmelses«-Lov. Rigsdagens Møder var som Følge af de dramatiske Begivenheder den 21. Marts 1929 (Finanslovforkastelsen) ophørt den 23. Marts, og Folketinget var den 22. Marts blevet opløst fra den 23. April at regne, idet Nyvalg samtidig var udskrevet til den 24. April. Den gældende Lov om Skotøjet, Lov af 31. Marts 1926, gjaldt kun til 30. April 1929, og der var den 28. November 1928 fremsat Forslag om denne Lovs Forlængelse, der dog paa Grund af de indtrufne storpolitiske Begivenheder ikke var blevet behandlet til Ende. Betænkning fra vedkommende Udvalg fremkom først den 22. Marts. Den foreløbige Lov af 30. April forelagdes den 15. Maj 1929 i Folketinget med Bemærkning, at det tidligere Forslag saaledes som dette var udgaaet fra Udvalget, »er allerede under 30. April i Henhold til Grundlovens § 25 sat i Kraft som en foreløbig Lov«. Uden Ændringer vedtoges Forslaget som endelig Lov (Nr. 124) af 1. Juni 1929.⁷⁵

Den sidste foreløbige Lov før Verdenskrigen var af 28. Oktober 1935 (Nr. 285), Foreløbig Lov om Forlængelse af Gyldigheden af Lov Nr. 293 af 31. Oktober 1934 om Foranstaltninger til Fremme af Afsætningen af Kvæg og Oksekød. I Motiveringen hedder det: »Da Lov Nr. 293 af 31. Oktober 1934 om Foranstaltninger til Fremme af Afsætningen af Kvæg og Oksekød ophører at have Gyldighed den 31. Oktober 1935, forinden den nyvalgte Rigsdag kan træde sammen, og da det maa anses for uheldigt, at disse Foranstaltninger ophører til det fornævnte Tidspunkt, har vi fundet det nødvendigt i Medfør af Grundlovens § 25 at byde og befale som følger«.

Det vil ses, at denne Lov overhovedet ikke melder sig med Prædikatet »paatrængende nødvendigt«, som Grundloven kræver det, men kun udtaler, at den skal bøde paa »uheldige« Forhold. Forholdet var med Hensyn til denne foreløbige Lov det samme som den just omtalte, idet Folketinget opløstes straks efter Rigsdagens Sammentræden den 1. Oktober 1935, og Nyvalg udskreves til den 22. Oktober. Den gældende Kødlov af 31. Oktober 1934 udløb den 31. Oktober 1935, og da Rigsdagens Møder ophørte straks den 1. Oktober og det nyvalgte Folketing først kunde sammentræde ind i November, var en foreløbig Lov om Forlængelse fundet nødvendig. Under Forhandlingen den 14. November udtalte Venstres Ordfører (Brorsen), at Ministrene vel kunde »dække sig bag Grund-

75. F. F. 1928-29 Sp. 2250 (28. Nov. 1928), 5538, 5613.

lovens § 25, – – – men den mere reglementerede Vej havde, som sagt, været at anbefale«. Retsforbundet, der sagligt var imod Loven, hævdede, at »denne provisoriske Lov skyldes en Misforstaaelse af Grundloven fra den højtærede Landbrugsministers Side. I Grundlovens § 25 er der Tale om »særdeles paatrængende Tilfælde«, men der staar ikke, som den højtærede Landbrugsminister aabenbart mener, at man kan gennemføre unødvendige og skadelige Love ved Hjælp af et Provisorium«. Fra Regeringsside blev Loven forsvaret med, at man ellers »var kørt ud i det saakaldte tomme Rum paa dette Omraade«, hvad der vilde have været uheldigt. – I Bemærkningerne til Lovforslaget var det udtalt, at Regeringen havde fundet det »paatrængende nødvendigt«, at Lovens Gyldighed blev forlænget.⁷⁶

b. De sidste foreløbige Love i Henhold til § 25 i Grundloven af 1915 er de fire foreløbige Love (Nrr. 216-219), som udstedtes den 7. Maj 1945 efter den tyske Besættelsesmagts Kapitulation overfor Englænderne den 5. Maj 1945. Lovene udstedtes for saa hurtigt som muligt at befri Landet for visse af Besættelsesmagten paatvungne Lovforanstaltninger og i Forbindelse dermed staaende Forhold.⁷⁷ Det drejer sig om følgende fore-

76. R. T. 1935-36, Till. A. 2145-52 jfr. F. F. 111, 117, 124f. Loven førte til endelig Lov af 30. Nov. 1935.

77. Disse Lovforanstaltninger laa alle forud for den 29. Aug. 1943, idet Rigsdagens Virksomhed fra denne Dato midlertidigt ophørte. Den ekstraordinære »Lovgivning«, som i Perioden 29. Aug. 1943 - 5. Maj 1945 fandt Sted her i Landet i Form af administrative »Lovanordninger«, falder uden for nærværende Arbejdes Række, men skal lige berøres paa Grund af en vis Beslægtethed med foreløbig Lovgivning.

Da den tyske Besættelsesmagt den 29. August 1943 erklærede, at Ministeriet Scavenius havde ophørt at fungere, indgav Ministeriet sin Demissionsbegæring til Hans Majestæt Kongen, der imidlertid ikke ønskede at modtage den. Ministeriets Funktioner var saaledes ophørt, uden at Ministeriet dog havde faaet sin Afsked. Bortfaldet af Regeringens almindelige Aktivitet medførte tillige Bortfaldet af den udøvende Magts Deltagelse i Lovgivningsmagten, og dette maatte i Forbindelse med et af Besættelsesmagten udstedt almindeligt Forbud mod Møder medføre Lovgivningsmyndighedens midlertidige Bortfald i det hele: ogsaa den danske Rigsdag ophørte at fungere.

Medens den almindelige Administration førtes videre af de enkelte Styrelsesgrene paa Grundlag af den foreliggende Lovgivning, opstod der en betydelig Vanskelighed med Hensyn til den Fornyelse af Lovgivningen, som Forholdene i det enkelte i den følgende Tid maatte kræve. Særlig maatte det forudses, at Love, der positivt var tidsbegrænsede eller som efter deres Natur kun var løbende for bestemte Tidsrum, – saaledes de finansielle Love – ikke kunde bortfalde eller ophøre, uden at det vilde medføre endog væsentlige Forstyrrelser i Samfundslivet.

Under disse Forhold blev der mellem den faktiske Administration og Retspræ-

løbige Love: 1) Foreløbig Lov om Ophævelse af Lov Nr. 349 af 22. August 1941 samt om Danmarks kommunistiske Partis Repræsentation paa Rigsdagen, 2) Foreløbig Lov om Bemyndigelse til midlertidig at afvige fra visse Bestemmelser i Lov Nr. 112 af 7. Maj 1937 om Hærens Ordning, om frivillige bevæbnede Danske Styrkers Forhold til Hæren samt om Ikrafttræden af de i Lov Nr. 542 af 4. Oktober 1919 (med senere Ændringer) om Retsplejen ved Hæren og Søværnet for Krigstid fastsatte Bestemmelser, 3) Foreløbig Lov om Ophævelse af de ved Lov Nr. 240 af 30. Maj 1941 skete Ændringer i og Tilføjelser til §§ 687, 688, 692 og 730 i Lov om Rettens Pleje af 11. April 1916, og endelig 4) Foreløbig Lov om Ophævelse af Lov Nr. 489 af 4. December 1942 om Sikkerhedsforanstaltninger indenfor Erhvervsvirksomheder m. m.⁷⁸

sidenterne i København truffet Aftale om, at hvor vedkommende Administrations-
grens Chef i saakaldt »Lovanordning« erklærede det fornødvendigt, at de paa-
gældende Forhold stadig skulde reguleres ved Lovregler, i sjældnere Tilfælde
nye Forhold nyreguleres ved Lovregler, vilde dette blive respekteret af Domstolene.

Der udstedtes herefter i Tiden indtil 5. Maj 1945 en Række af de nævnte Lov-
anordninger, særlig angaaende Forlængelse af tidligere Love. I Følge et af Rigs-
dagens Bureau optaget »Register« udstedtes der ialt indtil 5. Maj 1945 194 Lov-
anordninger. De blev i den nærmest følgende Tid ved en Række Love om de en-
kelte Ministeriers samlede Lovanordninger bekræftet af den almindelige Lovgiv-
ningsmyndighed, se f. Eks. Lov om Lovanordninger under Indenrigsministeriet
Nr. 295 af 22. Juni 1945, hvorved ialt 16 nærmere betegnede gennem dette Mini-
sterium udfærdigede Lovanordninger »opretholdes som gældende Love«. Jfr. i det
hele nærmere Rigsdagsaarbog 1945 S. 37-47 og 431-539.

78. Det kan muligvis betragtes som et Vidnesbyrd om den danske Befolknings Afvæn-
nethed med at tænke paa foreløbig Lovgivning, naar Dagbladet »Ekstrabladet«
for 7. Maj 1945 annoncerer denne omfattende foreløbige Lovgivning i den Form,
at det paatænkes at ordne forskellige paatrængende Forhold ved nogle »improvi-
soriske Love«. Om Lovenes Forelæggelse i Rigsdagen se F. F. 1945 Sp. 19f., 26-28,
37, 52ff.; L. F. Sp. 22f., 42.

TILLÆG

HØJESTERETS VOTERING TIL DOMMEN AF 15. OKTOBER 1886

Nr. 177. Advokat Klubien ctr. Sigvald Conrad Christian Olsen for Overtrædelse af § 3 i foreløbig Lov af 2. November 1885 angaaende Tillæg til den almindelige borgerlige Straffelov. Ved Criminal- og Politirettens Dom af 17. April 1886 var Tiltalte anset med Fængsel paa Vand og Brød i 3 × 5 Dage.

VOTA

Koch. Tiltalte er født den 27. Aug. 1854 og ikke funden forhen straffet. Angaaende Sagens Faktum henvises til den trykte Dom. Nærværende Sag frembyder til Afgørelse det vigtige Spørgsmaal, om den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 endnu er bestaaende. Defensor her for Retten har besvaret dette benægtende, idet han støtter dette paa 3 Betragtninger, *dels* at den overhovedet aldrig har været gjældende, *dels* at den senere er hævet som Følge af, at et i Rigsdagens Folketing ved privat Initiativ indbragt Lovforslag af samme Indhold som den provisoriske Straffelov den 21. Dec. f. A. blev nægtet Fremme ved en Dagsorden, ved hvilken tillige den foreløbige Lov erklæredes forkastet, *dels* endelig, at den da i alt Fald maa være bortfalden, fordi den ikke er bleven vedtagen af Rigsdagens tvende Thing, inden Rigsdagens Samling sluttede den 8. Febr. d. A., idet han derhos har gjort gjældende, at disse Lovens Gyldighed angribende Omstændigheder efter almindelige criminelle Principer maa have tilbagevirkende Kraft. Han har derhos begrundet sin Frifindelsespaastand principalt paa denne hans Opfattelse, hvorhos han aldeles subsidiært, for det Tilfælde, at den foreløbige Straffelov dog anses endnu gjældende, har paastaaet Tiltalte frifunden, fordi de under Sagen omhandlede Artikler i »Socialdemokraten« formentlig ikke falde ind under bemeldte Lovs § 3. Om Højesterets Competence er ingen Tvivl, da der ei er rejst nogen Indsigelse, hentet fra, at den foreløbige Lovs Fremkomst ikke var knyttet til »særdeles paatrængende Tilfælde«. Hvad *Defensors første Indsigelse*, at den provisoriske Lov aldrig over-

hovedet har været gjældende, angaar, da gaar den ud paa, at Loven ikke er givet, medens »Rigsdagen var samlet«, jfr. Grundlovens § 25, idet Rigsdagens Møder ifølge kgl. aabent Brev af 23. Oktober f. A. paa Udstedelsestiden kun vare udsatte; men denne Betragtning Rigtighed kan jeg ikke anerkjende, da hiin Udsættelse virkelig bevirkede, at Rigsdagen den 2. November f. A. faktisk ikke var samlet, hvilket efter Grundlovens § 25 maa være tilstrækkeligt. Mod Lovens Fremkomst som provisorisk kan saaledes intet indvendes. Hvad dernæst angaar *den anden Indsigelse, vedrørende det private Initiativs Betydning*, da er det første Gang dette Spørgsmaal foreligger til Afgjørelse. Der kan i saa Henseende ingen parlamentarisk Praxis paaberaabes, og navnlig kan ingen Slutning drages fra I. A. Hansens Optræden i 1858, eftersom det af ham forelagte private Lovforslag dengang ikke gennemførtes, da den vedkommende provisoriske Lov faktisk ved Samlingens Slutning betragtedes som bortfalden. Ved Siden heraf har Defensor nu paaberaabt sig til Støtte for sin Anskuelse paa dette Punkt dels flere Retslærdes Udsagn, dels Sagens Natur. Ganske vist har nu ogsaa Prof. Matzen i sin Statsret anerkjendt det private Initiativs Berettigelse paa dette Omraade, men vel at mærke kun som en Modvægt mod Regeringens grundlovsstridige Undladelse, altsaa specielt for det Tilfælde, at en Regering maatte undlade at opfylde Forskrifterne i Grundlovens § 25 om, at den foreløbige Lov »bør forelægges den følgende Rigsdag«, et Tilfælde, som jo ikke laae for her, da Regjeringen allerede den 19. December f. A. havde forelagt et til den provisoriske Straffelov svarende Lovforslag i Landstinget. Paa samme begrændsede Maade maa formentlig afdøde Prof. Holcks i lignende Retning gaaende Udtalelse forstaas. Derimod har Defensor ikke særlig paaberaabt sig, at Folketingets Formand Berg den 12. Oktober 1885 har udtalt sig til Gunst for det private Initiativs Berettigelse – en Udtalelse, som naturligvis ingenlunde kan tillægges nogen afgjørende, statsretlig Betydning. Hvad angaar Henvisningen til Sagens Natur, da har Defensor fremhævet, at stor politisk Fare kan resultere deraf, at det private Initiativ ikke anerkjendes. Det skal nu ogsaa ganske vist indrømmes, at dette kan tænkes at kunne faae Betydning for Statslivet, forsaavidt det kan tænkes, at en Regjering vilde »sylte« den provisoriske Lov i det regjeringsvenlige Thing og derved forhindre, at den naaede til Behandling i det andet Thing, saa at den blev gjældende fra det ene Aar til det andet. Men hertil maa dog bemærkes, at Grundloven gennemgaaende ikke kan siges at skabe stærke Garantier mod constitutionelle Misbrug, ligesom det da overhovedet er meget svært at skabe en virksom Garanti mod en myndig Regjering; dog kunne slige Misbrug fra Regjeringens Side dog altid af Folkethinget mødes med en Anklage for Rigsretten; men langt værre er det, naar der er Misbrug fra det ene Things Side; overfor en slig Eventualitet er ingen Garanti mulig –

overfor Finantslovnægtelse eller Visnepolitik, hvis man vil anse saadanne for politiske Misbrug, staar man ganske uden constitutionelle Garantier. Den naturlige Forstaaelse af Grundlovens § 25 maa formentlig føre til, at ligesom det er en Regjerings Pligt, saaledes er det ogsaa dens *Eneret* at forelægge den provisoriske Lov for »den følgende Rigsdag«. Det er *dens* Forslag, som, naar det forkastes, medfører den provisoriske Lovs Bortfalden, og det er uberettiget, naar Alberti i Folkethinget den 19. Dec. f. A. forelagde Forslaget som sit. Naar Grundloven siger, at Regjeringen skal forelægge den provisoriske Lov, saa maa heri ligge en Ret for Regjeringen til at bestemme, naar og i hvilket Thing den vil foretage Forelæggelsen. Det er rigtigt nok, at Grundlovens § 44 anerkender ethvert af Thingenes private Initiativ, men heraf følger kun, at det ikke udelukkende er forbeholdt Regjeringen at foreslaa Love, derimod ikke, at et alt af Ministeriet i et af Thingene forelagt Lovforslag samtidig ved det private Initiativ kan optages og fremlægges i det andet Thing. Saadant strider ligefrem mod den aandelige Eiendomsret, men endnu mere mod det parlamentariske Forhold mellem de to Thing og mod Grundlovens Aand. En slig Lære vilde kunne af føde høist mærkelige Consekventser: den alt paabegyndte Behandling i det ene Thing af det ministerielle Lovforslag maatte efter min Formening standse, naar det andet Thing forkastede det tilsvarende private Lovforslag, men det vilde tydelig nok være stridende mod vigtige parlamentariske Principer. Forholdet mellem § 56 og § 57 i Grundloven af 5. Juni 1849 viser dette: det ene Thing er derefter pligtig at behandle de Lovforslag, der efter at være endelig behandlede oversendes det fra det andet Thing, men denne Forpligtelse kunde jo ikke opfyldes, hvis det ene Thing ved privat Initiativ kunde tage det i det andet Thing forelagte Lovforslag inden dets Tilendebringelse dér under Behandling og forkaste det, eftersom det Lovforslag, som er forkastet af et af Thingene, efter fornævnte § 56 ikke oftere kan foretages af samme Thing i samme Samling. Hvis man vilde anvende dette Princip paa Finantslovforslaget i Landstthinget, skulde man nok fra Folkethingets Side høre Klager over Indgreb i Folkethingets grundlovmæssige Prærogativer; ja, hvad vilde skee, ifald Regjeringen fandt paa at forelægge det samme Lovforslag i begge Thing paa samme Tid? Efter min Formening kan ingen med Berettigelse tage Regjeringens i det ene Thing forelagte Lovforslag og inden dets tilendebragte Behandling der forelægge det i det andet Thing som sit eget, og jeg mener derfor ogsaa, at Alberti har været ganske uberettiget til den 19. Dec. f. A. at forelægge et til den provisoriske Straffelov svarende privat Lovforslag i Folkethinget, og at denne provisoriske Lovs fortsatte Gyldighed ingenlunde paavirkes ved Folkethingets den 21. Dec. f. A. foretagne Forkastelse af Albertis Lovforslag. Jeg kommer herefter endelig til det 3die af de af Defensor reiste Spørgsmaal: *har den provisoriske Straffelov da*

overlevet Rigsdagssamlingens Slutning d. 8. Febr. 1886? Dette Spørgsmaal har ikke den samme constitutionelle Betydning som det foregaaende, thi selv om det besvaredes benægtende, kunde Regjeringen jo finde sig foranlediget til, efter Samlingens Slutning paany at udstede en lignende foreløbig Lov, en Foranstaltning, for hvilken Ansaret ikke kunde blive stort større end for den første Udstedelse af den vedkommende provisoriske Lov. Nogen Rigsdagspraxis m. H. t. Besvarelsen af dette Spørgsmaal vides ikke at foreligge reent og klart. I en Betænkning af et Landsthingsudvalg i 1857 udtales det vel, og ligeledes i en Udvalgsbetænkning i Folkethinget i 1862, at den foreløbige Lov, som er forelagt Rigsdagen og ikke, inden Rigsdagen skilles ad, er bleven vedtaget, dermed taber sin Gyldighed. Og det Grundlovsudvalg, som i 1849 bevirkede Indsættelsen af § 30 i Grundloven af 1849, som ikke fandtes i det oprindelige Grundlovsudkast, udtalte ogsaa udtrykkeligt, at den provisoriske Lov altid maatte forelægges den umiddelbart følgende Rigsdag, »uden hvis Bekræftelse Loven bortfaldt«. Men man fristes virkelig til overfor dette Faktum at spørge: hvorfor blev disse Ord da ikke optagne i Grundlovens § 30, naar det var Meningen, at det skulde være Reglen? Mellem de Retslærde er der megen Tvivl angaaende dette Spørgsmaal. Af J. E. Larsens Udtalelser skjønner jeg ikke, at der kan udledes noget Bestemt. Scheel siger udtrykkelig, at en provisorisk Lov kan overleve vedkommende Rigsdagssamlings Slutning, og i samme Retning gaae Matzen og Holck, idet de i det private Initiativ finde det fornødne Correctiv imod Consekventserne af denne Regel. Jeg mener, at overveiende Grunde virkelig tale for, at den foreløbige Lov vedbliver at være gjældende, indtil den forkastes af et af Thingene, selv om vedkommende Rigsdagssamling overskrides. Der maa en særlig Akt til, for at en lovligt bestaaende Lov skal kunne bortfalde – en Forkastelse i et af Thingene, en udtrykkelig Tilbagekaldelse af Loven af Regjeringen eller Afløsning ved en ny Lov, som betegner sig som saadan. Naar Rigsdagen slutter, uden at have faaet senteret over den provisoriske Lov, maa den blive staaende udover Samlingens Tilendebringelse. Dens Bortfalden eo ipso ved Ikke-Antagelsen inden Samlingens Afslutning, er en reen Theori, der ikke staaer nogetsteds og som ikke ligger saa bestemt og nødvendig i den provisoriske Lovs Natur, at man udendvidere tør slaae den fast, og de tænkelige Misbrug, som kunne resultere af Overlevelsen, kan ikke afgjørende tale derimod. Kun naar Regjeringen har undladt sin grundlovsmæssige Pligt til at forelægge den provisoriske Lov for »den følgende Rigsdag«, maa Lovens Bortfalden eo ipso antages at blive Følgen af Rigsdagssamlingens Slutning. Det gaaer overhovedet næppe an at sætte en altfor radikal Begrænsning for den provisoriske Lovs Gyldighed. Naar den nu f. Ex. afløses ved en af Rigsdagen vedtagen anden Lov, skal denne sidste jo for at faae Lovskraft godkjendes af Kongen; skeer Vedtagelsen i Ses-

sionens Slutning, kan Godkjendelsen jo tage nogen Tid, saa at der efter Sessionens Slutning kunde blive et Tidsrum, i hvilket den nye Lov ikke endnu havde faaet Lovskraft; vilde man her antage, at den provisoriske Lov var bortfalden eo ipso ved Rigsdagens Vedtagelse af den nye Lov, saa blev Følgen heraf jo, at der vilde blive en Mellemtid, hvor man slet ingen Lovordning af det paagjældende Forhold havde. En saadan Urimelighed kan jeg ikke være med til at statuere. Min Besvarelse af det ovennævnte Spørgsmaal er altsaa den, at jeg anseer den provisoriske Lov gjældende udover Rigsdagens Slutning den 8. Febr. d. A. – Efter at jeg saaledes har gennemgaaet hver enkelt af de 3 af Defensor fremsatte Indsigelser mod den provisoriske Straffelovs Gyldighed indtil dette Øieblik, skal jeg udtale mig om det Spørgsmaal, hvorvidt da Tiltalte for sit under Sagen omhandlede Forhold kan straffes efter den nævnte Lovs § 3, hvad jo Aktionsordren alene lyder paa: Den provisoriske Straffelov er en høist vanskelig Lov at forstaae, idet Ordene er meget vide og ample og passe omtrent paa enhver Injurie; dette gjælder navnlig dens § 3. I Lovens Præmisser henvises til fremmed Lovgivning og der siges, at Loven er motiveret ved Trangen til at træffe Foranstaltninger, fornødne til Beskyttelse af den offentlige Ro og Orden. Kilden eller Forbilledet til Loven er den tyske Straffelov, men naar denne sidste udtrykkelig nævner Ophidselse til Voldsgjærninger, er herved skabt et langt klarere Fundament end ved den provisoriske Straffelov, ved Forstaaelsen af hvis § 3 man formentlig maa være berettiget til at gaae ud fra, at Forudsætningen for det Strafbare skal være, at den vedkommende Handling er farlig for den offentlige Ro og Orden. Det skal med andre Ord ikke til Anvendelsen af § 3 være nok, at den paagjældende Udtalelse er nedsættende for Andre; det maa tillige kræves, at Udtalelsen skal være ophidsende, opfordrende til at foretage Handlinger, som kunne blive til Fare for den offentlige Ro og Orden. Men noget saadant kan ikke siges at være Tilfældet med de heromhandlede Artikler. De er meget dadelværdige og tendentiøse, men ikke videre, og jeg troer, at Forfatteren har været i god Tro med Hensyn til en Overtrædelse af § 3 i den provisoriske Straffelov, som han ansaae bortfalden ved Folkethingets Afstemning den 21. Dec. f. A. Maaske Artiklerne kunne siges at staae paa Grændsen, men egentlig faretruende for den offentlige Ro og Orden seer jeg dog ikke, at de ere. Det kan være, at den provisoriske Straffelovs § 3 nærmest er rettet mod Socialdemokratiet, skjøndt jeg ikke troer det, men her have vi ialtfald kun Artiklerne efter deres Ordlyd at holde os til. – Jeg kan derfor ikke anse Tiltalte strafbar efter den provisoriske Straffelovs § 3, og maa *frifinde* ham, dog med Paalæg af Aktionsomkostningerne. Jeg er lidt i Tvivl om, hvor høit Salærerne for Højesteret bør sættes. Hensynet til, at Sagen har været henved 3 Dage i Skranken, taler for at sætte det temmelig høit, men paa den anden Side vil der være noget Uret-

færdigt i, at Tiltalte kommer til at undgælde, fordi hans Sag tilfældigvis er bleven den første Provisoriesag; jeg vil under Hensyn hertil ikke sætte Salærerne højere end til 80 Kr. – Selv efter det Resultat, som jeg saaledes stemmer for, kan man dog ikke undlade i Præmisserne at komme ind paa at omtale Spørgsmaalet om den provisoriske Straffelovs Gyldighed, saameget mindre, som Tiltalte jo selvfølgelig, under Forudsætning af, at den ikke er gyldig, ikke burde paalægges Udredelsen af Aktionsomkostningerne. –

NYHOLM. Mod at Højesteret under nærværende Sag tager Spørgsmaalet om Gyldigheden af den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 under Paakjendelse kan Intet være til Hinder. Hvad da først angaaer Spørgsmaalet om, hvorvidt Udstedelsen af den nævnte foreløbige Lov var berettiget efter Grundlovens § 25, kunde ganske vist Adskilligt tale for den af Defensor hævdede Betragtning, at Rigsdagen som kun foreløbig udsat maa siges den 2. Nov. 1885 at have været »samlet«, men jeg tillægger dog ikke denne Betragtning tilstrækkelig Betydning til derpaa at støtte en benægtende Besvarelse af det anførte Spørgsmaal. Vigtigere for mig ere Spørgsmaalene, om den provisoriske Lov ikke er bortfalden ved det Passerede den 21. Dec. f. A. (Forkastelsen i Folkethinget af Albertis tilsvarende private Lovforslag) eller den 8. Febr. d. A. (Rigsdagssessionens Afslutning). Hvad er den foreløbige Lovs Natur? Jeg seer i den kun et Regjeringsforslag, udgaaet fra Statsraadet, som Kongen paa Grund af de særlige, forhaandenværende Omstændigheder har en grundlovsmæssig Ret til at godkjennde og denne Allerhøjeste Sanction følger Lovforslaget, saalænge det bestaaer som saadant. Naar det er almindelig anerkjendt, at en saadan provisorisk Lov taber sin Gyldighed ved blot at forkastes i et af Rigsdagens Thing, saa er dette netop begrundet i, at den foreløbige Lov kun er *et Lovforslag*. Denne Opfattelse er hverken fra igaar eller idag; den hidrører fra en Tid, da der endnu var Enighed mellem Folkething og Landsting; den kom frem i en Landstings-Betænkning i 1857 (Rigsdagstid. f. 1857 Anhang B. Sp. 181 ff.) og er senere godkjendt af Folkethinget og Regeringen, f. Ex. i 1862, og den er godkjendt af flere af vore Retslærere, som Holck og navnlig Matzen, der udtrykkelig fremhæver, at den provisoriske Lov er et Lovforslag, ikke blot overfor Rigsdagen, men ogsaa overfor Kongen. – Med denne Betragtning for Øie, fører Sagens Natur da formentlig til, at naar den reviderede Grundlov af 1866 i § 44, jfr. § 62, giver ethvert af Rigsdagens Thing Ret til at foreslaae og for sit Vedkommende at vedtage Lovforslag, maa Formodningen være for, at dette ogsaa gjælder provisoriske Love; skulde en Undtagelse i saa Henseende anerkjendes, maatte dette være udtrykkelig udtalt i Grundloven, og af Ordene i § 25 kan saadant ialtfald ikke udledes; thi der siges ikke med et Ord, at det er Kongen eller hans

Regjering, der skal forelægge Loven, men kun, at den skal »forelægges«, i hvilken Henseende skal bemærkes, at medens dette Udtryk eller Ordet »fremlægges« i §§ 16 og 48 vel forstaas som kun givende *Regjeringen* en saadan Ret, er der andre Steder i Grundloven, see saaledes § 50, hvor Ordet »forelægges« ingenlunde involverer Nødvendigheden af, at dette skal skee ved Regjeringen, men tvertimod af Thinget selv. At tale om, at Grundlovens § 25 skulde give Ministeriet en *Eneret* til at forelægge den provisoriske Lov for »den følgende Rigsdag«, er ganske urimeligt; fra Regjeringens Pligt i saa Henseende kan maa-ske sluttes til en Ret, men paa ingen Maade til en *Eneret*, og en slig *Eneret* vilde da ogsaa være den besynderligste Ting af Verden, ved hvilken jeg ikke skjønner, at noget kunde vindes for Regjeringen. Regjeringen fritages ingenlunde for sin Pligt, fordi det private Initiativ benyttes af en Anden. Svaret paa Spørgsmaalet om den provisoriske Lovs fortsatte Gyldighed vil blive eens, hvadenten det er Minister Nellesmann eller Folkethingsmand Alberti, der spørger, naar kun Spørgsmaalene er ganske de samme. Og paa den anden Side: Nægtelsen af det private Initiativ kan føre til, at Grundlovens § 2 af en extravagant Regjering kan gøres til et dødt Bogstav. Kun naar man anerkender Berettigelsen af det private Initiativ, kan man antage, at den provisoriske Lov kan overleve Rigsdagssessionens Slutning, da der under denne Forudsætning i Ikke-Benyttelsen af det private Initiativ kan lægges et stiltiende Samtykke til Lovens fortsatte Gyldighed fra Rigsdagens Side. Førstvoterende har fremsat en Række Etikettebetragtninger angaaende det Uheldige i, om det ene Thing saaledes skulde ved Benyttelsen af det private Initiativ kunne rive et Lovforslag fra det andet Thing, hvis Behandling dette alt havde paabegyndt; jeg har hertil kun at bemærke, at jeg ikke er istand til at indse, at det private Initiativs Benyttelse kræver Ophør af et af Regjeringen forelagt Lovforslags Behandling i det andet Thing, og jeg seer ikke, hvad der i og for sig skulde hindre dette Thing fra at fuldende sin Behandling af Regjeringsforslaget og derefter at oversende det til det førstnævnte Thing, uanset det efter det private Initiativ Passerede. Men ialtfald maa det da staae fast, at Etikettehensyn ikke kunne føre til Tilintetgørelsen af en Ret, som ellers maa erkjendes hjemlet ved Lovgivningen. I Henhold til det saaledes Bemærkede, mener jeg altsaa, at den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 maa anses bortfalden ved Folkethingets Afstemning den 21. Dec. 1885. – Men selv om man ikke antager dette, anseer jeg det dog ialtfald for utvivlsomt, at den provisoriske Lov af 2. Nov. 1885 maa være bortfalden ved Rigsdagssessionens Slutning den 8. Febr. d. A. Er den provisoriske Lov kun efter sin Natur et Lovforslag, maa den dele Skjæbne med andre Lovforslag, men intet Lovforslag kan jo overleve en Rigsdag – det maa da forelægges paany i den næste Samling – og saaledes kan den provisoriske Lov heller ikke overleve Slutningen af

»den følgende Rigsdag«. Dette Resultat bestyrkes ogsaa ved Forhandlingerne paa den grundlovgivende Forsamling. Som bekjendt omtalte det oprindelige Grundlovs-Udkast slet ikke provisoriske Love; det var først Grundlovsudvalget, hvis Formand Krieger jo var, som foreslog Optagelsen af en til § 30 i Grundloven af 1849 svarende Bestemmelse, idet det i Betænkningen udtrykkelig siges, at den provisoriske Lov altid skal forelægges den umiddelbart følgende Rigsdag, »uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder«. Disse Ord tillader ingen Tvivl om, hvad Meningen har været, nemlig at der skulde en positiv Bekræftelse af Loven paa den nærmest følgende Rigsdag, og med denne Motivering bifaldtes Forslaget af Alle, undtagen Tscherning og et Medlem til. Ogsaa Ørsted godkjendte dette Forslag, som Regjeringen saaledes ikke var Fader til. Og denne Anskuelse have vore fremragende Mænd ogsaa gennemgaaende vedkjendt sig baade som Ministre og som Udvalgsmedlemmer, saaledes i 1857 Madvig, Jespersen og flere, ligesom ogsaa baade Simony og Casse som Justitsministre have erkjendt, at en provisorisk Lov ikke kan overleve en Rigsdags Slutning. Ligeindtil 1866 har denne Anskuelse været fast Praxis mellem Folkething og Landsting og delt af Ministrene. Ved den reviderede Grundlov af 28. Juli 1866 § 25 vendte man tilbage til Forskriften i Grundloven af 1849 § 30 uden nogen Forandring, altsaa uden Hensyn til, at de forskellige i Mellemtiden fremkomne Forfatningsbestemmelser, f. Ex. Grundloven af 18. Nov. 1863 §§ 58 og 59, havde Ordene: »forelægges det først sammentrædende Rigsraad til Beslutning«. Vel dele hverken Holck eller Matzen denne Opfattelse, men ret beset turde dette ligge i den Omstændighed, at de antage Berettigelsen af det private Initiativ paa dette Omraade. At der til Lovens Bortfalden skulde udkræves en Meddelelse herom i Lovtidenden, vel altsaa som en Slags offentlig Bekjendtgørelse, kan jeg ikke indsee – en Formalitet, som jo da maatte kræves i alle Tilfælde og som det jo vilde være betænkeligt at overlade til det mod Forkastelsen uvilligt stemte Ministeriums Forgodtbefindende. – Jeg kommer saaledes ogsaa paa dette Punkt til det Resultat, at Gyldigheden af en provisorisk Lov eo ipso ophører med den næste Rigsdags Slutning og at følgelig den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 er bortfalden den 8. Febr. d. A., et Resultat, som ganske vist kan have sine mindre lykkelige Consekventser, men som det ikke er Domstolenes Sag at see hen til. Er den provisoriske Straffelov bortfalden allerede den 21. Dec. f. A., maa de heromhandlede Artikler som trykte senere være ikke-strafbare og Tiltalte som Følge heraf ikke blot frifindes for Straf, men ogsaa for Udredelsen af Aktionsomkostningerne. Er Loven derimod først bortfalden den 8. Febr. d. A., kunde der jo være Spørgsmaal om Strafskyld for Tiltalte, eftersom Loven endnu gjaldt, da Artiklerne fremkom den 31. Dec. f. A., den 6. og 9. Jan. d. A. Men naar en Straffelov bortfalder eller ophører helt eller delvis, maa Virkningen

heraf jo efter Reglen i den alm. borgerlige Straffelovs § 306 have tilbagevirkende Kraft overfor ældre, endnu ikke endelig paakjendte Sager, og i Henh. hertil maatte da ogsaa Tiltalte in casu blive fri for Strafansvar; men i saa Fald kunde der jo nok være Tale om at lade ham bære Aktionsomkostningerne. Jeg troer ikke, at § 3 i den provisoriske Lov af 2. Nov. 1885 kan forstaaes, som Koch gjør det, efter Kommateringen, der peger hen paa, at der er en *præsumptio juris* for, at de omhandlede Udtalelser altid ere faretruende for den offentlige Ro og Orden. Salærerne for Højesteret vil jeg ikke sætte lavere end til 120 Kr., selv om Tiltalte skal bære dem. –

MÜLLER. Ved Grundlovens § 25 er der sket en Undtagelse fra sammes § 2, saa at den provisoriske Lov dermed er opfattet ikke som et Lovforslag, men er stillet ved Siden af en egentlig Lov; Lovforslag bliver den først ved dens Forelæggelse for Rigsdagen. Den provisoriske Straffelovs Forelæggelse er skeet ganske i Overensstemmelse med Forskrifterne i § 25, idet den af Regjeringen er blevet forelagt Landstinget den 19. Dec. f. A. – altsaa Dagen efter, at Rigsdagen var kommen sammen igjen efter Udsættelsen af dens Møder. Naar § 25 siger, at den provisoriske Lov »altid bør forelægges den følgende Rigsdag«, forstaar jeg disse Ord saaledes, at den altid skal forelægges *af Regjeringen*, og kun med en saadan Forelæggelse ved Regjeringen følger efter min Opfattelse den Virkning, at Loven strax bortfalder, naar den forkastes af et af Thingene. Er det derimod et tilsvarende Lovforslag *efter privat Initiativ*, som forkastes i et af Thingene, kan dette formentlig ikke paa det provisoriske Lovgivningsomraade føre til selve den provisoriske Lovs Bortfalden; Grundlovens § 44 maa med andre Ord lide en Indskrænkning ved § 25. Skal det private Initiativ føre til den provisoriske Lovs Bortfalden, maa Forkastelsen af det private Lovforslag være skeet i *begge* Thing, og jeg kan derfor ikke ansee den provisoriske Straffelov af 2. Nov. f. A. bortfalden ved Afstemningen i Folkethinget den 21. Dec. f. A. – Hvad dernæst angaar Spørgsmaalet om den provisoriske Straffelovs Bortfalden den 8. Febr. d. A., da forekommer der mig ikke at være Anledning til at komme ind derpaa i nærværende Sag, eftersom den Handling, for hvilken Olsen er tiltalt, jo er begaaet forinden dette Tidspunkt. Man har vel i modsat Retning henvist til Reglen om Straffeloves tilbagevirkende Kraft, forsaavidt Straffen derefter vilde bortfalde eller blive ringere; men da Forholdet in casu er dette, at det jo alene skulde være Hensynet til de særlige Omstændigheder, som skulde have medført den provisoriske Straffelovs Bortfalden, medens der ikke foreligger som Motivering nogen Tilkjendegivelse om, at det heromhandlede Forhold ikke længere betragtes som strafbart, kan hiin Regel formentlig ikke her komme til Anvendelse. Jeg maa saaledes ansee Loven af 2. Nov. 1885 anvendelig, idet jeg

angaaende Forstaaelsen af dens § 3 kan henholde mig til Førstvoterende, saa at jeg anseer Strafbarheden betinget af, at den paagjældende Artikel virkelig kan siges at indeholde en Fare for den offentlige Ro og Orden. Men i Henhold her- til anseer jeg kun den første Artikel af 31. Dec. f. A. paa Grund af Forbindel- sen med Smedestriken for strafbar efter den nævnte Paragraf, ikke derimod de 2 andre Artikler; men jeg vil dog ikke sætte Straffen lavere end til simpelt Fæng- sel i 14 Dage. Salær 80 Kr. –

WITH. At Højesteret er competent i nærværende Sag, nærer jeg ingensomhelst Tvivl om. Jeg vil ikke nærmere ind paa det tvivlsomme Spørgsmaal, om den provi- soriske Straffelov af 2. Nov. 1885 er bortfalden ved Afstemningen i Folkethinget den 21. Dec. f. A. om Albertis Forslag. Kun for det Tilfælde, at Regjerin- gen havde givet virkelig Grund til at troe, at den ikke vilde selv forelægge den provisoriske Lov i rette Tid for »den følgende Rigsdag«, kunde det være rig- tigt, om der gaves et Middel til at forebygge dette gennem Benyttelsen af det private Initiativ. Men in casu har Regjeringen ikke ladet sig noget falde tillast i Retning af betimelig Forelæggelse af den provisoriske Straffelov, og jeg vilde derfor i Folkethinget have stillet mig afvisende overfor Albertis Forslag afven- tende Regjeringsforslagets Oversendelse fra Landstthinget. – Det Afgjørende for mig i nærværende Sag er derimod dette, at den provisoriske Straffelov ikke af Rigsdagen er bleven vedtagen, inden Rigsdagen den 8. Febr. d. A. blev sluttet; thi det ligger efter min Opfattelse i den provisoriske Lovs Character, at den ikke kan overleve en Rigsdag. Den er en Mellemtdslov, gjældende mellem Ses- sionerne, og netop derved adskiller den sig fra den midlertidige Lov. Naar Rigs- dagen forkaster den provisoriske Lov, kan Regjeringen jo nok efter Samlingens Slutning paany udstede en lignende Lov, men en slig Fremfærd vilde dog vist- nok blive endeel mere ansvarsfuld end den første Udstedelse af Loven. Grund- lovens § 25 er en Undtagelsesbestemmelse, der som saadan ikke bør udvides udover Ordene. I den slesvigske og holstenske Forfatning var den tilsvarende Forskrift affattet med al ønskelig Klarhed, den første rigtignok i feil Retning, den anden derimod i rigtig Retning. Af vore Retslærde kan alene Scheel fuldtud anføres for den Anskuelse, at den provisoriske Lov kan overleve den følgende Rigsdag, ikke derimod Holck og Matzen, da de til Gjengjæld søge den fornødne Garanti i Anerkjendelse af det private Initiativ. Fordi de politiske Forhold for- andre sig, forandrer ikke Lovens Mening sig. Angaaende Spørgsmaalet om den tilbagevirkende Kraft af den provisoriske Straffelovs Bortfalden den 8. Febr. d. A. kan jeg paa ingen Maade samstemme med Müller. Der er i saa Hensende ingensomhelst Hjemmel til at antage noget Andet m. H. t. provisoriske Straffe- love end m. H. t. almindelige criminelle Love, og det maa for begge Slags Love

være Reglen, at man ei bør anvende en Straf, som er strengere end den, Retfærdigheden efter den paa Paakjendelsestiden gjældende Lovgivning kræver. Herimod kan ikke paaberaabes H.R.Dommen af 1. Juni 1871, thi der dømtes efter en paa Grund af Krigsforhold provisorisk Lov om Forbud mod Udførsel og Gjennemførsel af Heste, som alt inden Paakjendelsen vel var ophævet, men udelukkende paa Grund af Ophøret af de Forhold, som havde fremkaldt Forbudet. Her er Forholdet derimod det, at den provisoriske Straffelov er bortfalden, fordi Rigsdagen ikke har godkjendt den inden sin Slutning, og her maa hiin almindelige Regel derfor finde Anvendelse. – Jeg frifinder derfor Tiltalte, idet jeg derhos efter Omstændighederne vil paalægge det Offentlige Aktionens Omkostninger. Salær 200 Kr.

REPHOLTZ. Angaaende Competence-Spørgsmaalet som 'alle hidtil Voterende. M. H. t. Spørgsmaalet angaaende det private Initiativs Betydning overfor provisoriske Love bemærkes, at Regjeringen ganske vist ikke har nogen Eneret, men derimod vel en Forret til at forelægge slige Love for Rigsdagen, og kun naar den Regjeringen i saa Henseende paahvilende Forpligtelse ikke opfyldes i betimelig Tid, kan Rigsdagen være beføiet til at benytte sig af det private Initiativ. Men in casu skjønner jeg ikke, at Regjeringen m. H. t. Forelæggelsen af den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 kan siges at have ladet sig nogen Forsømmelighed falde tillast. Og naar Loven – som skeet – af Regjeringen er forelagt Landstinget efter Grundlovens Bydende, saa kan Folketinget ikke være berettiget til, inden Behandlingens Tilendebringelse i Landstinget, ved privat Initiativ at bemægtige sig Lovforslaget og aflive det i et Øjeblik – det maa afføde en høist uheldig Forvirring. Angaaende det andet Spørgsmaal om den provisoriske Lovs Evne til at overleve Rigsdagens Slutning kan jeg i det Hele slutte mig til Førstvoterendes Bemærkninger. Hvorfor redigerede man ikke i den reviderede Grundlov § 25 paa en fyldigere Maade, naar man virkelig var paa det Rene med, at Grundloven af 1849 § 30 havde ladet Adskilligt tilbage at ønske i saa Henseende? Men forøvrigt maa jeg være af den Formening, at Tiltalte, naar det er givet, at den provisoriske Straffelov ikke er bortfalden ved Folkethingets Afstemning den 21. Dec. f. A. over Albertis Forslag, maa blive at straffe efter denne Lov, uanset om denne ogsaa kunde ansees bortfalden ved Rigsdagens Slutning den 8. Febr. d. A., da Reglen om en mildere Straffelovs tilbagevirkende Kraft formentlig ikke passer her. Jeg finder, at alle 3 Artikler falder ind under den provisoriske Straffelovs § 3, omend ganske vist det kan være en Undskyldning for Tiltalte, at slige Udtalelser ikke tidligere vare strafbare. Jeg bestemmer – som Müller – Straffen til 14 Dages simpelt Fængsel. Salær 150 Kr.

LILLIENSKJOLD. Det vilde utvivlsomt stride mod Retfærdighed at idømme Tiltalte Straf efter en provisorisk Straffelov, som paa Paakjendelsestiden var bortfalden, medens det paagjældende Forhold efter den tidligere gjældende Lovgivning var straffrit. – At den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 lige fra dens Udbredelse skulde have været ugyldig paa Grund af Ikke-Tilstedeværelsen af de i Grundlovens § 25 nævnte Betingelser, kunde der vel anføres endeel for, men jeg vil dog ikke ansee denne Betragtning som tilstrækkelig begrundet, ihvorvel jeg ganske vist har følt mig noget forbauset ved at see, at Justitsminister Nellesmann ved Forelæggelsen af den provisoriske Lov i Landstinget den 19. Dec. f. A. betegnede Grundlovens § 25 som »i ethvert Tilfælde *analogisk* anvendelig« paa det foreliggende Exemplar af en provisorisk Lov, medens jeg troede, at en analogisk Anvendelse af en Undtagelsesbestemmelse som Grundlovens § 25 ikke var tilladelig. Heller ikke troer jeg, at det tør antages, at den provisoriske Straffelov allerede var bortfalden ved Afstemningen i Folkethinget den 21. Dec. f. A. om Albertis Lovforslag. Forelæggelsen af dette private Forslag maa vistnok betegnes som et Overgreb. Alberti er jo paa en Maade ved denne Lejlighed optraadt som Medlem af Regjeringen, da det jo egentlig var dennes Forslag, han forelagde i Folkethinget, samtidig med at Regjeringen opfyldte sin Forpligtelse, hvortil vel svarer en Eneret, til at forelægge Loven »for den følgende Rigsdag« ved Indbringelsen i Landstinget. Men hvad jeg derimod bestemt maa fastholde, er, at den provisoriske Straffelov ikke har kunnet overleve Rigsdagens Slutning den 8. Febr. d. A. Det ligger i dens Charakter af provisorisk og er udtrykkelig udtalt i Udvalgsbetænkningen til Grundloven af 1849. Hvor vilde vi ende, ifald en provisorisk Lov kunde blive gaaende som gyldig gennem flere Aar? En saadan Ordning kan ikke siges at hvile paa Frederik d. 7des constitutionelle Grundlag – det vilde være en Absolutisme under falske Former – det maatte ende i Løgn og Svig. Jeg vil efter det Bemærkede frifinde Tiltalte; Omkostningerne bør han bære i 1ste Instans, medens jeg vil fritage ham for Omkostningerne for Højesteret. Salær 120 Kr., der udredes af det Offentlige. –

RIMESTAD. Jeg nærer ingen Tvivl om, at Udstedelsen af den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 har været juridisk berettiget, thi Rigsdagen var den 23. Okt. 1885 bleven udsat til den 18. Dec. f. A., og var følgelig paa Lovens Udstedelsestid ikke »samlet«. At gjøre gjældende, at Udtrykket »følgende Rigsdag« ikke passer paa en Rigsdag, der efter Udsættelse gjenoptager sine Møder, vilde altsaa føre til, at den provisoriske Straffelov først skulde forelægges i den Rigsdag, som samledes i Oktober d. A.; jeg troer imidlertid, at Justitsminister Nellesmann har handlet rigtigt ved at forelægge Loven strax efter Rigsdagens Sammentræden igjen den 18. Dec. f. A., og det var vistnok alene hertil, at han

sigtede ved sin Bemærkning om en »i ethvert Tilfælde analogisk« Anvendelse af Grundlovens § 25. – Jeg anseer ikke den provisoriske Straffelov bortfalden ved Folkethingets Forkastelse den 21. Dec. f. A. af Albertis private Lovforslag; det er kun det af Ministeriet i Landstinget den 19. Dec. f. A. forelagte Lovforslag, til hvilket den provisoriske Straffelov slutter sig, thi kun den Regjering, som har givet den foreløbige Lov, skal efter Grundlovens § 25 forelægge den for Rigsdagen til Vedtagelse. Den Rigsdagsmand, som af egen Drift indbringer et ligelydende Lovforslag i det andet Thing, kan ikke derved bevirke en Bortfalden af den provisoriske Lov, thi denne ligger alene i Regjeringsforslaget. Ingen Rigsdagsmand har med andre Ord Lov til at bringe den provisoriske Lov frem – det er alene Regjeringens Sag. – Derimod frembyder unægtelig Spørgsmaalet om den provisoriske Lows Evne til at overleve en Rigsdags Slutning overmaade megen Tvivl. Besvarelsen af dette Spørgsmaal hænger sammen med Opfattelsen af den foreløbige Lov – om den er et Lovforslag alene eller i dens Relation til Rigsdagen. Den har ganske vist noget af et Lovforslags Natur i sig, forsaavidt den til sin endelige Gyldighed kræver en Medvirkning af Rigsdagen og bortfalder ved Forkastelsen af eet Thing. Men bortfalder den ogsaa eo ipso, naar den ikke inden Rigsdagens Slutning endelig vedtages, hvilket jo er Reglen for andre Lovforslag? Herfor kan kun paaberaabes, at der i Grundlovens § 25 staaer, at den skal forelægges »den følgende Rigsdag«, men heri ligger dog ikke med Nødvendighed, at ogsaa den endelige Afgjørelse af Lovens Skjæbne skal træffes i Sessionen, medmindre man da vil see et Fingerpeg i den nævnte Retning i den Omstændighed, at § 25 kun siger »den følgende Rigsdag«, altsaa uden at omtale Mueligheden af, at Behandlingen af den provisoriske Lov kunde komme til at omfatte flere følgende Rigsdage. Jeg skal erkjende, at Spørgsmaalet kan være tvivlsomt, men det maa dog staae fast, at Grundlovens § 25 kan forstaas saaledes, at naar den provisoriske Lov ikke er naaet til endelig Afgjørelse paa den nærmest følgende Rigsdag, kan den som foreløbig Lov uden videre gaae over til Behandling paa den nærmest følgende Rigsdag. Kunde man imidlertid derigjennem skabe et absolut, constitutionelt Værn for Rigsdagens Rettigheder i Henseende til Afgjørelse af provisoriske Loves Skjæbne, vilde jeg dog nok være tilbøjelig til at antage, at den foreløbige Lov ikke kan overleve en Rigsdags Slutning; men jeg seer ikke, at nogen Sikkerhed mod Misbrug derved opnaaes, thi Regjeringen vilde jo have det i sin Magt, naar den provisoriske Lov var bortfalden ved Rigsdagens Slutning, i Mellemtiden indtil næste Rigsdags-session at udstede en ny ligelydende foreløbig Lov, som da kunde holdes ved hensigtssvarende Politik i Virksomhed, indtil denne Sessions Slutning og saa fremdeles. Idet jeg saaledes ikke kan anse det for afgjort, at den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 virkelig skulde være bortfalden ved Rigsdagens Slut-

ning den 8. Febr. d. A., bliver Spørgsmaalet, hvorledes denne Lovs § 3 da skal forstaaes, hvilket kan være vanskeligt nok. Dog troer jeg rigtignok, at Meningen har været den, at den i §'en omtalte Ophidselse altid maa anses for at være til Fare for den offentlige Ro og Orden, og i Henhold hertil anseer jeg den første Artikel af 31. Dec. f. A., men ikke de to senere Artikler for strafbare efter den nævnte §. Straffen bestemmer jeg til 14 Dages simpelt Fængsel. Salær 120 Kr. –

LUND. Jeg kan slutte mig i alt Væsentligt til Nyholms Resultat. Dog er det vel næppe ganske rigtigt, at den foreløbige Lov i og for sig skulde være et Lovforslag; den er netop en Lov, saa sandt som Grundlovens § 25 er en Undtagelse fra dens § 2; den provisoriske Lov er en Lov, men den mangler den Tilslutning fra Rigsdagens Side, som udkræves til dens fortsatte Gyldighed; den er en exceptionel Lov, indtil den kan tiltrædes af Rigsdagen. Først naar den provisoriske Lov kommer i Rigsdagen, bliver den til et Lovforslag. – Tidligere har man aldrig vidst, at en provisorisk Lov kunde gjælde udover Rigsdagssessionens Slutning; men jeg skal erkjende, at Stort har det ikke at betyde, hvilken Mening man i saa Henseende holder paa, da Regjeringen jo altid i Mellemtiden mellem Sessionerne kan give en ny ligelydende provisorisk Lov som Afløser af den ældre. Men hvad der er afgjørende er dette, at den provisoriske Lov ikke kan gjælde uden Rigsdagens Villie, og i saa Henseende lægger jeg betydelig Vægt paa Existenten af det private Initiativ; tages det bort, saa forsvinder ogsaa Correctivet, og saa kan enhver Regjering regjere provisorisk. Jeg er af den Anskuelse, at den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 er bortfalden ved Folkethingets Forkastelse den 21. Dec. f. A. af Albertis Lovforslag. Estrup har Æren af at have opfundet den sindrige Doktrin, at det ved privat Initiativ fremkomne Lovforslag for at bevirke en Ophævelse af den prov. Lov maatte forkastes i *begge* Thing, medens derimod Forkastelsen i *een* Thing er nok overfor det ministerielle Lovforslag. Men hvor har en saadan Lære hjemme? Fra det Øjeblik, at et enkelt af Rigsdagens Thing har voteret forkastende m. H. t. den provisoriske Lov og dermed lagt sin Villie til dens Bortfalden for Dagen, gjælder den provisoriske Lov ikke længere. Hvorfor skulde der i saa Henseende gjælde anden Regel for de provisoriske Love end for almindelige Love – maa-ske for at give den provisoriske Regjeringsmethode et virksomt Vaaben ihænde imod Rigsdagens Villie? Grundlovens § 2 kunde herved blive reduceret til et dødt Bogstav. Jeg lægger især Vægt paa, at Matzen støtter min Opfattelse. Sandheden efter Grundloven er simpelthen den, at naar det er givet, at Rigsdagens tvende Thing ikke ville godkjende den provisoriske Lov, eksisterer den ikke længere. – Jeg frifinder altsaa Tiltalte, fordi den provisoriske Straffelov af

2. November f. A. allerede var bortfalden ved Afstemningen i Folkethinget den 21. December f. A. Omkostningerne vil jeg paalægge det Offentlige i begge Instanser. Salær 120 Kr.

SMITH. Angaaende Højesterets Competence og den provisoriske Straffelovs formelle Berettigelse har jeg ingen Tvivl. I Resultatet er jeg enig med Førstvoterende m. H. t. Besvarelsen af Spørgsmaalene om den provisoriske Straffelovs Overleven af den 21. Dec. f. A. og den 8. Febr. d. A. Anvendelsen af det private Initiativ i Folkethinget var ganske uberettiget paa en Tid, da Justitsministeren alt havde forelagt den provisoriske Lov for Landstthinget. I Reglen vil et Ministerium vel gjøre sin Pligt i Overensstemmelse med Grundlovens § 25, men vi leve i Tider, hvor man ei bør bortkaste Nødmidlerne, og jeg tør derfor ikke benægte, at det private Initiativ kan tænkes benyttet overfor en Regjering i Undladelse af en betimelig Forelæggelse. Jeg maa fremdeles holde for, at den provisoriske Lov har Evne til at overleve Slutningen af »den følgende Rigsdag«. Den er ikke – som Nyholm sagde – kun et Lovforslag, den vedbliver at være Lov, ikke blot til Forelæggelsen, men udover denne, ja endog udover Sessionens Slutning, naar den ikke forinden udtrykkeligt ophæves ved et Things Beslutning. – Men medens jeg saaledes paa disse 2 Punkter er enig med Førstvoterende, er jeg derimod ganske uenig med ham angaaende Forstaaelsen af den provisoriske Straffelovs § 3, som jeg forresten skal indrømme kan være vanskelig nok at forstaa. Jeg seer ikke rettere, end at der er Grund til at antage, at man netop ikke har villet optage den i Kilden, § 130 i den tyske Straffelov, liggende Betingelse for Strafbarheden, at den vedkommende Udtalelse virkelig i det givne Tilfælde er farlig for den offentlige Ro og Orden, men at man netop har præsumeret, at den altid er det. Det samme Hensyn, som har nødvendiggjort den provisoriske Straffelovs Udstedelse, nemlig Ophidselsen paa de offentlige Møder, taler ogsaa for at ansee de heromhandlede Artikler for strafbare. Krænkelse af den offentlige Ro og Orden er et Begreb, som ikke alene staar imod Voldsomheder, men ogsaa mod Krænkelse af Ære, offentlig Virksomhed osv. Nu kan man ramme ogsaa den, der injurierer en hel Klasse af Medborgere. Idet jeg finder den valgte Straf af Fængsel paa Vand og Brød i 3 × 5 Dage passende, vil jeg stadfæste den indankede Dom. Salær 100 Kr. –

FINSEN. Angaaende Højesterets Competence og den provisoriske Straffelovs formelle Berettigelse kan jeg slutte mig til min umiddelbare Forgjænger. Hvad angaar Spørgsmaalet om det private Initiativ, da maa jeg være af den Formening, at Grundlovens § 25 forudsætter det som en Eneret for Regjeringen at forelægge den provisoriske Lov for Rigsdagen og selv at bestemme Tid og Sted

hertil, naar det kun skeer for »den følgende Rigsdag«. Ganske vist kan der ved privat Initiativ fremsættes i et af Thingene Forslag om den provisoriske Lovs Ophævelse, men det maa for at faa Gyldighed vedtages af *begge* Thing og godkjendes af Kongen. Det vilde være ønskeligt, om Thingene havde et af Regjeringen uafhængigt Nødmiddel overfor provisoriske Love, men jeg seer ikke, hvori Hjemmelen hertil skulde søges. – Ligesom jeg derfor ikke anseer den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 for bortfalden ved Folkethingets Forkastelse af Albertis Forslag den 21. Dec. f. A., saaledes anseer jeg den heller ikke bortfalden ved Rigsdagens Slutning den 8. Febr. d. A. En saadan Virkning hjemles ikke ved Grundlovens § 25. Men selv om man paa dette sidste Punkt maatte komme til det modsatte Resultat, kunde dette dog ikke fritage Tiltalte for Strafansvar, da Reglen om formildende Straffebestemmelers tilbagevirkende Kraft ikke passer her, hvor der ikke er Tale om, at Lovgiveren seer mildere paa Forseelsen end tidligere, men den provisoriske Straffelovs Bortfalden udelukkende skyldes formelle Grunde. Den provisoriske Straffelovs § 3 sigter til at hindre Fremkomsten af offentlige Ytringer, som kunne udsaae Had og Ophidselse mod visse Dele eller Klasser af Befolkningen til Fare for den offentlige Ro og Orden; herefter anseer jeg den første Artikel strafbar, men ikke de 2 andre om Præster, som derimod vistnok maatte kunne straffes efter den almindelige Straffelovs § 156. Jeg sætter Straffen til 14 Dages simpelt Fængsel. Salær 200 Kr. –

KLEIN. Ifølge Grundlovens § 25 maa provisoriske Love ogsaa kunne udstedes, medens Rigsdagen er udsat, og Domstolene kunne meget vel paakjende Gyldigheden af en provisorisk Lov, skjøndt de ordinære Domstole ganske vist aldrig have det fornødne Materiale til Raadighed, som kræves til at statuere, at Regjeringen har valgt den provisoriske Lovs Form for at undgaae Rigsdagen. Naar Justitsminister Nellemann ved Forelæggelsen i Landstinget af den provisoriske Straffelov udtalte, at man efter Attentatet paa Conseilspræsidenten ikke turde vente længere med Lovens Udstedelse, seer dette jo ganske vist ud, som om Tanken om en slig Lov alt var modnet under Rigsdagens Samværen umiddelbart efter Attentatet, men saa burde Rigsdagen vel ikke være bleven udsat, inden Loven paa ordinær Maade var skaffet til Existens; det skal imidlertid indrømmes, at der kan tænkes at have været Omstændigheder tilstede, som nødvendiggjorde Rigsdagens Udsættelse inden et saadant Arbejdes Tilendebringelse. Kan nu den provisoriske Straffelov af 2. Nov. 1885 antages at være ophørt ved Folkethingets Afstemning den 21. Dec. f. A. over Albertis Forslag? Jeg mener, at ethvert af Thingene har Ret til ved eget Initiativ at bringe Spørgsmaalet om en provisorisk Lovs fortsatte Gyldighed til Afgjørelse. Af Forskrif-

ten i Grundlovens § 25 følger en Pligt, men ikke en Eneret for Regjeringen til at forelægge den provisoriske Lov for »den følgende Rigsdag«. At der skulde være noget for Kongen eller Regjeringen Upassende i, at et af Thingene i dette Forhold selv tager Initiativet, uden at afvente Regjeringens Forelæggelse, kan jeg ikke indsee. Men plausibelt kunde det ganske vist lyde, at et Regjeringsforslag kun kan fremsføres af Regjeringen, ikke af nogen Anden; men dette Ræsonnement vilde kun kunne passe, ifald det var selve den foreløbige Lov, som forelagdes; nu er Forelæggelsen jo imidlertid skeet i Form af et med den provisoriske Lov ligelydende Lovforslag, og saa skjønner jeg ikke, at hiint Ræsonnement kan stille sig hindrende i Vejen for Anvendelse af det private Initiativ. Den provisoriske Lov trænger til sin endelige Gyldighed til en Medvirkning af alle Lovgivningsfaktorerne, og et enkelt Things Nei er nok til at omstøde den. Men naar saa det ene Thing paa en i formel Henseende uomtvistelig Maade konstaterer sin Villie til ikke at ville godkjende Loven, saa maa det være nok til dens Omstødelse. Og denne Ret maa ethvert af Thingene have; vil man ikke indrømme det, kan Grundlovens § 25 tilsidesættes. Det kan være, at Folkethinget har handlet mindre passende ved Fremsættelsen af Albertis Lovforslag, men Retten til at handle som skeet har det ikke manglet. – Men jeg mener tillige, at naar Rigsdagens Godkjendelse af den provisoriske Lov ikke erhverves inden Sessionens Slutning, maa Lovens Gyldighed ophøre – saa at altsaa den provisoriske Straffelovs Gyldighed ialtfald er ophørt den 8. Febr. d. A. Naar Regjeringen enten ganske undlader at forelægge den provisoriske Lov for »den følgende Rigsdag« eller først forelægger den saa silde, at ikke ethvert af Thingene faae Lejlighed til at udtale sig om den inden Sessionens Slutning, saa ere Betingelserne for dens fortsatte Gyldighed ikke tilstede, og det stemmer ogsaa fuldt ud med Grundlovens § 25 og § 2. Hvad Grundlovsudvalgets Mening i saa Henseende har været, kan ikke være tvivlsomt, og I. E. Larsen har udtrykkelig vedkjendt sig den Anskuelse, at en provisorisk Lov ikke kan overleve en Rigsdags-samling, og naar Matzen og Holck have udtalt sig i modsat Retning, hænger dette vistnok sammen med, at de antage det private Initiativs Berettigelse paa dette Omraade, saa at de i Undladelsen af at benytte dette, naar Regjeringsfor-slagets endelige Behandling trækker henimod Sessionens Slutning, see et stiltiende Samtykke fra Thingenes Side til Lovens fortsatte Gyldighed. Indtil for et Aars-tid siden har der visselig blandt Politikerne herhjemme ingen Tvivl været om, at en provisorisk Lov ikke kan overleve en Rigsdagssession; men vil man da virkelig i en bevæget Tid som denne forlade denne Theori? Jeg forudsiger, at det vil straffe sig haardt. Man siger, at Regjeringen jo trods denne Theori meget vel efter Sessionens Slutning kan udstede en tilsvarende ny provisorisk Lov og derved dog tilintetgøre Garantien. Jeg indrømmer, at Muligheden herfor er til-

stede, men det er dog ikke saa ganske sikkert, at Kongen vil være villig til at udstede den samme provisoriske Lov flere Gange efter hinanden. – For Tiltalte kan det da ialtfald ikke være saa ganske ligegyldigt, om man antager eller ikke antager, at den provisoriske Straffelov af 2. Nov. f. A. er bortfalden den 8. Febr. d. A., saa sandt som man i første Fald efter almindelig godkendte criminalistiske Principer ikke kan dømme ham efter en Straffelov, som paa Paakjendelsestiden ikke længere er gjældende. Jeg vil efter det Anførte frifinde ham og paalægge det Offentlige Aktionens Omkostninger, derunder 120 Kr. i Salær for Højesteret. Skal han dog dømmes efter den provisoriske Straffelovs § 3, maa jeg dog i det Væsentlige slutte mig til Førstvoterendes Bemærkninger i saa Henseende, idet jeg mener, at Betingelsen for dens Anvendelse er, at det Injurierende i sig tillige skal rumme en Fare for den offentlige Ro og Orden. –

MEYER. Angaaende Spørgsmaalet om Højesterets Competence er jeg enig med alle hidtil Voterende, endskjøndt Spørgsmaalet er meget omtvistet blandt Statsretslærerne og en bekræftende Besvarelse vel ogsaa nok kan gjøre Domstolenes Stilling noget mislig. Hvad angaar Spørgsmaalet om den provisoriske Straffelovs Gyldighed maa Præsumptionen være for, at den er gyldig, saa at meget alvorlige Indvendinger maatte udkræves for at statuere det Modsatte. Med Hensyn til Spørgsmaalet om det private Initiativ er jeg enig med Rimestad; efter Regjeringsforslagets Forelæggelse for Landstinget havde Albertis Optræden i Folkethinget en næsten tumultuarisk Charakter. Angaaende Spørgsmaalet om den provisoriske Straffelovs Evne til at overleve Rigsdagens Slutning den 8. Febr. d. A. kan jeg i det Hele tiltræde Førstvoterendes Bemærkninger. Scheel, der dog vel maa betragtes som en politisk Autoritet, besvarer Spørgsmaalet absolut bekræftende, saa at man ikke kan sige, at denne Theori er opstaaet i den aller-seneste, bevægede Tid. Jeg skal erkjende, at den bekræftende Besvarelse af Spørgsmaalet kan være farligt og jeg har derfor ingenlunde været uden Betænkelighed ved at slutte mig dertil, men som Højesterets-Dommer kan jeg kun tage Hensyn til Grundlovens § 25, der intet udtrykkeligt siger om, at *Vedtagelsen* af den provisoriske Lov skal skee paa »den følgende Rigsdag«. Men forresten har dette Spørgsmaals benægtende Besvarelse jo heller ikke nogen absolut Garanti at byde, da Regjeringen jo efter Rigsdagens Slutning kan udstede en ligegyldende provisorisk Lov. – Angaaende Forstaaelsen af den provisoriske Straffelovs § 3, som kan være vanskelig nok, slutter jeg mig til Smith. Straffen bestemmer jeg til simpelt Fængsel i 14 Dage. Salær 150 Kr. –

BUCH. Den eneste Indvending, som kan fremsættes mod den provisoriske Straffelovs Gyldighed, nemlig at Rigsdagen den 2. Nov. f. A., skjøndt udsat,

dog var samlet, have Domstolene Myndighed til at afgjøre, og jeg forkaster den uden nogen Tvivl. Spørgsmaalet om, hvorvidt Forkastelsen den 21. Dec. f. A. i Folkethinget af Albertis Lovforslag har haft nogen Indflydelse paa den provisoriske Straffelovs fortsatte Gyldighed, besvarer jeg benægtende, absolut benægtende, skjøndt Benægtelsen af det private Initiativ kan være farlig nok i sine Consekventser. Ordet »bør« i Grundlovens § 25 maa som paalæggende en Forpligtelse være rettet til Regjeringen. Alberti kunde ikke forelægge den provisoriske Lov, kun et hertil sigtende privat Lovforslag, der for at faae Lovskraft maatte vedtages af begge Thing og godkjendes af Kongen. Hvad endelig angaaer Spørgsmaalet om den provisoriske Lovs Evne til at overleve Rigsdagens Slutning den 8. Febr. d. A., har jeg haft endeel Tvivl, men vil dog besvare Spørgsmaalet bekræftende, saa meget mere, som en modsat Besvarelse jo ikke hindrer Regjeringen fra efter Rigsdagens Slutning at udstede en ny provisorisk Lov. Men selv om den provisoriske Straffelov var bortfalden den 8. Febr. d. A., maatte dog Tiltalte dømmes efter den, da her ei bør være Tale om nogen Tilbagevirkning af dens Bortfalden; thi fordi man i Febr. d. A. ikke længere finder det nødvendigt, kan den godt have været anseet for nødvendig den 31. Dec. 1885. Hvad Forstaaelsen af § 3 angaar, kan der ikke til dens Anvendelse kræves nogen virkelig extraordinær, øieblikkelig Fares Tilstedeværelse, idet Handlingen af Loven er betegnet som eo ipso farlig. Alle 3 Artikler falde ind herunder. Straffen sætter jeg til 3 Ugers simpelt Fængsel. Salær 120 Kr. –

Fredagen den 15. Oktober.

DOMSCONCLUSION

Sigvald Conrad Christian Olsen bør hensættes i simpelt Fængsel i 14 Dage. Saa udreder han og Aktionens Omkostninger, derunder de ved Criminal- og Politirettens Dom bestemte Salarier samt i Salær for Højesteret til Advokat Klubien og Højesteretssagfører Hansen 120 Kr. til hver. –

Litteratur

I

- Ernst Andersen*: Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen, 1940.
— Forfatning og Sædvane, 1947.
- Poul Andersen*: Dansk Statsforfatningsret I, 1944.
— Dansk Forvaltningsret, alm. Emner, 1. Udg., 1936. 2. Udg. 1946.
— Hovedpunkter af Forvaltningsretten I, 1930.
— Om ugyldige Forvaltningsakter, 1924.
- A. Arndt*: Das preussische und das Reichs-Budgetrecht, Arch. f. öff. Recht III, 1888.
— Notverordnung und Verfassungsurkunde, smstds. IV, 1889.
- T. H. Aschehoug*: Norges nuværende Statsforfatning II, 1879.
— Nordisk Retsencyklopædi, 1885.
- Viggo Bentzon*: Retskilderne, 1905.
- Knud Berlin*: Den danske Statsforfatningsret, I, 4. Udg., 1937, II, 1933-35.
— Opløsningsretten til lovgivende Forsamlinger, 1906.
— Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige fremmede Lande, 2. Udg. 1931.
— Noter til Statsforfatningsretten, 1916.
— Anm. af Goos og Hansen: Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, 1913 (UfR. 1913).
- Hermann Bischof*: Das Nothrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung (Arch. f. das öff. Recht des deutschen Bundes, III Bd., III Heft, 1860).
- Hans Bjarne*: Finansforvaltningen i Staten, 1934.
- Bluntschli*: Allgemeines Staatsrecht, 1876.
- S. Brie*: Zur Theorie des constitutionellen Staatsrechts (Arch. f. öff. Recht IV, 1889).
- Lothar Bucher*: Der Parlamentarismus wie er ist. 2. Aufl. 1881.
- Benjamin Constant*: Cours de Politique constitutionnelle I, 1872.
- J. F. Utke Damm*: Statsretlige Betragtninger, 1884.
— Den politiske Konflikt og Forliget, 1884.
— Om foreløbige Love, 1901.
— Statsretlige Afhandlinger, 1901.

- Dicey*: Law of the constitution, 8. Udg., 1924.
- L. Duguit*: Traité du Droit constitutionnel, Bd. I og II, 1927 og 1923.
- Pontus Fahlbeck*: Sveriges Författning och den moderna Parlamentarismen, 1904.
- M. P. Friis*: Visnepolitiken og »Provisoriet«, 1885.
- Revolutionære Tilløb, 1886.
- Halve Standpunkter, 1889.
- Felix Glatzer*: Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, 1899 (Abh. aus dem Staats- und Verwaltungsrecht hrsg. v. Brie, H. 2).
- Rud. Gneist*: Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands, 1867.
- Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfragen, 1879.
- C. Goos*: Den danske Strafferets specielle Del III 1896.
- C. Goos og H. Hansen*: Grundtræk af den danske Statsret, 1890.
- M. v. Heckel*: Das Budget, 1898.
- C. C. Heilesen*: Grundloven af 5. Juni 1915. (UfR. 1915).
- L. Holberg*: Engelsk Parlamentarisme, 1884.
- C. G. Holck*: Den danske Statsforfatningsret I-II, 1869.
- G. Jellinek*: Gesetz und Verordnung, 1887.
- Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl. 1922.
- Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, 1908. (Festgabe für Paul Laband I).
- Troels G. Jørgensen*: De danske Rigsretssager, Tidsskr. f. Retsv. 1926.
- Paul Laband*: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuss. Verfassungs-Urkunde, 1871.
- Das Staatsrecht des Deutschen Reiches II 1878, III, 2, 1882.
- Zur Lehre vom Budgetrecht, (Arch. f. öff. Recht I 1886).
- J. E. Larsen*: Saml. Skr. I Afd. 3 Bd.: Statsretl. Afh. og Foredr. efter 1848.
- H. Maier*: Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie, 1914.
- J. N. Madvig*: Landstingets og Folketingets indbyrdes Stilling ved Behandlingen af Finansloven, 1882.
- Landstingets og Folketingets forenede Bevillingsret eller om den saakaldte Nej-Theori, 1882.
- Henning Matzen*: Den danske Statsforfatningsret I-III.
- Grundloven og Folkets Selvstyrelse, 1873.
- Til Gjensvar, 1874.
- J. Nellesmann*: Den foreløbige Bevillingslov af 12. April 1877, 1877.
- C. V. Nyholm*: Om Udstedelsen af provisoriske Finanslove, 1883, af en Jurist.
- Provisoriet efter gældende dansk Statsret, 1886, af en Jurist af den gamle Skole.
- Ministeransvarlighed i det konstitutionelle Kongedømme, Tskr. f. Retsv. 1895.

- J. Cl. Pingel*: Brændende Spørgsmaal, 1883.
 — Provisoriet som grundlovmæssigt politisk Magtmiddel, 1885.
 — Om foreløbige Love, 1885.
 — Venstres sidste Skanse: Folketingets absolute Nej-Ret, 1887.
 — Til Grundlovens Forstaaelse. Vor Forfatnings Grundprinciper og Grundlovens § 11, 1888.
Prazak: Das Budgetrecht und die Lehre von den formellen Gesetzen (Arch. f. öff. Recht II 1887).
C. Rastig: Bidrag til Læren om Regeringens Anordningsmyndighed efter dansk Ret (Tidsskr. f. Retsv. 1934).
A. Reynaert: Histoire de la discipline parlementaire, Bd. II 1884.
Rob. Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. 1918.
Alf Ross: Theorie der Rechtsquellen, 1929.
 — Hvorfor Demokrati? 1944.
A. W. Scheel: Privatrettens almindelige Del I 1865.
G. Seidler: Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie, 1885.
Max Seydel: Über Budgetrecht, 1889.
Karl Staaff: Det demokratiska Statsskicket I-II 1917.
 — Det konstitutionelle Styrelsesättet, 1914.
K. J. Ståhlberg: Parlamentarismen i Finlands Statsförfattning, 1927.
Herbert Tingsten: Demokratiets Problemer, dansk Overs. 1946.
Carl Torp: Den danske Strafferets alm. Del, 1905.
Vilh. C. Ussing: Om Domstolenes Forhold til den lovgivende Magt efter Grundloven (Tidsskr. f. Retsvæsen, I 1863).
A. S. Ørsted: Haandbog over den danske og norske Lovkyndighed, Bd. I og Bd. III, 1822 og 1828.
E. Vedel og D. Brandis: Udvalg af forskellige constitutionelle Forfatninger. 1848.
Ph. Zorn: Budgetrecht (Hdw. d. Staatsw., III. 1926).

II

- Frode Aagaard*: C. Berg. En dansk Politikers Levnedsløb. 1929.
Erik Arup: V. Hørup, 1941.
Geheimeraadinde Andræs politiske Dagbøger I-III, 1914-20.
J. A. Bach: Grundlovsforhandlingerne 1864-66, 1907.
P. G. Bang: Om den fuldstændige Skattebevillingsret og Constitutionsspørgsmaalet i Alm., 1840.
 Beretninger om Højres Delegeretmøder fra 1883 til 1894, 1884-1895.
F. Bojsen: Lovgivningsværket 1890-95, 1898.

- E. Brandes*: De politiske Forlig; Provisoricaarene 1885-94 (»D. ny Aarh.«, 1906 og 1907).
- Johs. Brock*: Den slesvig-holstenske Rejsnings Forhistorie, dansk Udg. 1927.
- K. G. Brøndsted*: J. B. S. Estrup, Et Mindeskraft, 1925.
- C. N. David*: Om Skattebevillingsretten og Constitutionsspørgsmaalet, 1840.
- Aage Duus*: Under Fremskridtets Fane. Politiske Kritiker, 1892.
— Forfatningskampe. Politiske Kritiker I, 1890.
- Th. Graae*: Moderne Profiler, 1892.
- J. A. Hansen*: Vor Forfatningshistorie fra 1848-1866, I-IV, 1868-72.
— Mit Livs Historie og Gjerning I-III, 1875-78.
- Erik Henriksen*: Mændene fra Forfatningskampen I 1913, II 1914.
— Viggo Hørup, 1910.
- Har. Holm*: Provisoriets Ophør, 1894.
— Balthazar Christensen, 1887, (Studentsamf. Smaaskr.).
— Kampen om Ministeriet Reedtz-Thott, 1897.
- V. Hørup* i Skrift og Tale I-III, 1902-04.
- Hans Jensen*: De danske Stænderforsamlings Historie I 1931, II 1934.
— Dansk Jordpolitik, II 1945.
- J. Holst Jensen*: Smørkrigen (Jydske Samlinger, 1946).
- A. D. Jørgensens Breve ved Har. Jørgensen*, 1939.
- Har. Jørgensen*: Trykkefrihedsspørgsmaalet i Danmark 1799-1848, 1944.
- Sofus Høgsbro*: Brevveksling og Dagbøger, ved Hans Lund I-II 1925.
— Mit Forhold til Grundtvig, Tscherning og Monrad, 1902.
- Tormod Jørgensen*: A. F. Tscherning, 1938.
- Troels G. Jørgensen*: Bidrag til Højesterets Historie, 1939.
— A. F. Krieger som Jurist, 1923.
- V. A. C. Klein*: Forsvarssagen før og under Krigen 1864, 1912.
— Forsvarssagen efter Krigen 1864, 1915.
- A. F. Kriegers Dagbøger 1848-80*, I-VIII, 1920-43.
- Kriegers, Monrads og P. Vedels indbyrdes Brevveksling 1846-1888*. (»Danske Magasin« 7 R. III 1940).
- Konservatismens Historie*, ved *A. Bindslev*, I 1936.
- Thomas Larsen*: En Gennembrudstid I-III, 1917-27.
- N. P. Madsen-Mygdal*: Politiske Oplevelser, 1912.
- J. N. Madvig*: Supplementer til Livserindringer, 1917.
- Sv. Martin*: Erindringer fra Kamppolitikens Dage. En Række Samtaler med N. J. Larsen, 1923.
- S. N. Mouritzen*: Vor Forfatnings Historie I 1848-58, 1888; II. 1859-66, 1894.
- Joseph Michaelsen*: Fra min Samtid, I-II, 1890-93.
- P. Munch*: Forfatningskampen 1870-1901 (Det danske Folks Hist. VIII 1929, Schultz' Danmarks Historie V 1942).

D. G. Monrad: Politiske Breve 1-19, 1874-82.
Niels Neergaard: Erindringer, 1935.
 — Under Junigrundloven I-II, 1-2, 1892-1916.
Harald Nielsen: Mænd og deres Gerning, 1929.
Jørg. Jac. Nielsen: G. F. O. Lensbaron Zytphen-Adeler, 1910.
Georg Nørregaard: Provisorier i Stændertiden (Hist. Tskr. X R. 5. Bd.).
Albert Olsen: Studier over den danske Finanslov 1850-1864, 1930.
M. H. Rosenørn: Løsevne Blade af Livsminder, 1888.
Hans Ræder: Junigrundloven af 1849. Dens Forudsætninger og dens Skæbne, 1946.
F. C. Sibbern: Om Skattebevillingsret og Constitution, 1840.
Statsraadets Forhandlinger om Danmarks Udenrigspolitik 1863-79, udg. af *Aa. Friis*, 1936.
P. Staunstrup: Dansk Sind, 1940.
Th. Thaulow: J. B. S. Estrup, 1940.
Herbert Tingsten: De konservative Ideerna, 1942.
V. C. S. Topsøe: Politiske Portrætsudier, 1878.
Alex. Thorsøe: Grundrids af den danske Rigsdags Historie 1866-1915; 1919.
 — Den danske Rigsdag og Udenrigspolitikken 1866-1908, Kbhvn. 1913.
 — Blade af vor Adels politiske Historie siden Stænderinstitutionens Indførelse, 1901.
S. B. Thrige: Danmarks Historie i vort Aarhundrede, II 1889.
H. Wulff: Den danske Rigsdag, 1882.
Zodiacus: Parlamentariske Stjernebilleder udg. af P. Hansen, 1875.

Af den righoldige *Piecelitteratur* – for Størstedelen rent politisk – kan fremhæves:

J. H. Bagger: »Forhandlingerne« i Rigsdagssaml. 1877-78, 1879.
Vilhelm Birkedal: En Varsels-Røst i Danmarks Skumring, 1886.
 Det forenede Venstres Program og Parti samt Situationen med dets nye Statsret, af en Grundlovsmænd (c: H. C. D. Müller) 1873.
W. Dinesen: Saaledes sidde vi i det! 1891.
M. P. Friis: Tre Arbejdsaar, 1884.
M. P. Friis og *H. Hansen*: Forhandlingspolitikken 1890-92, 1892.
 Grundloven og »det forenede Venstre«. Et Par Ord til Danmarks Vælgere, 1873.
 Grundloven og Estrup, af en Grundlovsvæn, 1884.
N. Hansen: Det forenede Venstre og dets ledende Mænd, 1873, Tillæg 1874.
 — Den konstitutionelle Konges Magtstilling anerkjendt af »Bondevennerne«; underkjendt af »det forenede Venstre«, 1874.
A. Hindenburg: Imod Strømmen, 1899.
Harald Holm: Forligets første Rigsdagssamling 1894-95. En Redegørelse 1895.

J. L. Holstein-Ledreborg: Det forenede Venstre i Rigsdagssamlingen 1877-78.
F. Oldenburg: Forlig eller Revolution, 1884.
— Statscoup, 1885.
— Opløste Forhold, 1886.
— Vor Opløsning fortsat, 1887.
— Estrupiatet og Demoralisationen, 1888.
— Tre politiske Problemer, 1889.
Hverken Forlig eller Revolution, af *n.n.* 1884.
J. F. Scavenius: Om Forliget og dets Betingelser. 1893.
— Dansk Politik, 1898.

Collegial-Tidende; Departementstidende; Ministerialtidende.
Stændertidende; Rigsraadstidende; Rigsdagstidende.
Den grundlovgivende Rigsdags Forhandlinger.

Af *utrykte* Kilder vedrørende den foreløbige Lovgivning er benyttet:

Konsejlspræsidiets Arkiv 1867-93. (Rigsark.; Statsmin.).
Finansministeriets Arkiv 1875-94. (Rigsark.).
Justitsministeriets Arkiv 1875-94 (Rigsark.).
Højesterets Voteringsprotokoller 1885-94 (Højesterets Ark.).
Kriegers Privatarkiv (Rigsark.).

FORKORTELSER

R. T.: Rigsdagstidende.
F. F. ell. Ft.: Folketingets Forhandlinger.
L. F. ell. Lt.: Landstingets Forhandlinger.
UfR.: Ugeskrift for Retsvæsen.
H. R. T.: Højesteretstidende.

RETTELSER

- Side 14 Linje 2 f. n.: § 3 læs: Pl. 27. 3. 44. § 3.
- 23 — 5 f. n.: noge læs: nogen.
- 28 — 9 f. n.: S. læs: S. 20.
- 33 Overskriften: læs: *b. Tidsrummet 2. Oktober 1855 – 28. Juli 1866.*
- 34 Linje 3 f. n.: 1853 læs: 1863.
- 37 Note 32 Linje 3 f. n.: Men læs: Med.
- 40 Linje 15 f. n.: stäudischer læs: ständischer.
- 40 — 8 f. n.: Überappellationsgericht læs: Oberappellationsgericht.
- 40 — 7 f. n.: Entscheidung læs: Entscheidung.
- 47 — 8 f. n.: Afgifters læs: Udgifters.
- 52 — 2 f. o.: Myndighed læs: Umyndighed.
- 54 — 3 f. n.: Bd. II læs: Bd. III.
- 81 Note 58 Linje 1 f. n.: Er. læs: Er. II.
- 85 Linje 13 f. o.: ordinær læs: ordinært vedtagen.
- 91 — 4 f. n.: 73 læs: 74.
- 109 — 5 f. n.: mod Højre læs: mod Venstre og mod Højre.
- 114 — 9 f. o.: matte læs: maatte.
- 116 — 2 f. o.: der læs: det.
- 144 — 4 f. o.: Foreningens læs: Foreningernes.
- 144 — 1 f. n.: af læs: af den.
- 146 Note 12: S. 00 læs: S. 131.
- 153 Note 35 Linje 7 f. n.: 1886 læs: 1885.
- 176 — 9 f. n.: VII læs: VII).
- 221 — 6 f. n.: den læs: dem.