

ALF ROSS OG ERNST ANDERSEN

DANSK STATSFORFATNINGSRET

II

LÆREBOG UDARBEJDET
MED BENYTTELSE AF AFSNIT FRA KNUD BERLINS
DEN DANSKE STATSFORFATNINGSRET I OG II (1943 OG 1939)



EJNAR MUNKSGAARD

KØBENHAVN

1948

Copyright 1948
by
Ejnar Munksgaard

Printed in Denmark
PEDERSEN & LEFEVRE KØBENHAVN V

FORORD

Denne Lærebog er en midlertidig Foranstaltning, der har sin Begrundelse deri, at det afsluttende Bind af Professor Poul Andersens »Dansk Statsforfatningsret« først kan forventes at foreligge om nogle Aar, samtidig med at Professor Knud Berlins Fremstilling (Den danske Statsforfatningsret I—II), der hidtil har været benyttet i Universitetsundervisningen forsaa-vidt angaar de Partier, der ikke er erstattet af det foreliggende første Bind af Professor Poul Andersens Værk, nu er udsolgt. Bogen træder altsaa i Stedet for de tilsvarende Afsnit af Professor Berlins Bøger og tænkes kun anvendt, indtil Professor Poul Andersen har afsluttet sin Fremstilling.

Med nogen Betænkelighed udgiver vi denne midlertidige Lærebog. Formaalet har tvunget os til at forcere Udarbejdelsen af visse Afsnit paa Bekostning af mere indgaaende Undersøgelser. Da Teksten hidrører fra tre forskellige Forfattere, har visse Disharmonier ikke kunnet undgaas. Under disse Forhold kan vi ikke paa samme Maade som ellers bære det videnskabelige Ansvar for Fremstillingen.

§§ 11, 12, 24, 25, 27—31, 33 og 34 er skrevet af Alf Ross, §§ 2, 7, 14—15, 17—23, 26, 32 og 35 af Ernst Andersen. Med Professor Berlins Tilladelse har vi til Resten af Bogen anvendt Afsnit fra de hidtil benyttede Bøger, og Professor Berlin har velvilligt givet os frie Hænder, saa vi har kunnet udelade Notestoffet og foretage Forkortelser, à jour Føringer m.v. Bearbejdelse og Tilrettelæggelse af §§ 1, 3—6, 8—9, 13 og 16 er foretaget af Ernst Andersen; nogle reelle Ændringer i disse §§ er angivet med *. Begyndelsen af § 10 er Professor Berlins, medens det med + markerede er indsat af Alf Ross. Det i § 2 med ◇ indsatte er taget fra Professor Berlins Bog.

Afsnit med indrykket Type kan blive berørt under mundtlig Eksamination og i Opgaver og maa derfor gennemlæses.

Universitetsmanuduktør, cand. jur. Viking Abel og Manuduktør, stud. jur. Nordskov Nielsen har ydet Bistand med Raad. Vi benytter Lejligheden til at sige Tak herfor.

København, Marts 1948.

Alf Ross.

Ernst Andersen.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel I.

RIGSDAGEN

§ 1.	Rigsdagens Sammensætning	9
§ 2.	Valgret og Valgbarhed til Folketinget	11
§ 3.	Valgrettens Udøvelse	22
§ 4.	Rigsdagsmændenes Immunitet	25
§ 5.	Rigsdagens Samlinger. Afbrydelse af Rigsdagens Virksomhed	29
§ 6.	Udsættelse ved Præsidiumsbeslutning	30
§ 7.	Udsættelse ved kongelig Beslutning.....	31
§ 8.	Slutning	33
§ 9.	Opløsning	37
§ 10.	Den forenede Rigsdag og Rigsdagsfællesudvalg	46
§ 11.	Omraadet for Rigsdagens Virksomhed	49

Kapitel II.

LOVGIVNING

§ 12.	Lovgivningsorganets Kompetence	56
-------	--------------------------------------	----

FORFATNINGSBESTEMMELSER

§ 13.	Formel Ændring af Forfatningen	68
§ 14.	Forfatningsloves Fortolkning og Domstolenes Prøvelsesret	75
§ 15.	Suspension af Forfatningsbestemmelser ud fra Nødretssynspunktet ..	88

FORMELLE LOVE

§ 16.	Formelle Loves Tilblivelse	91
-------	----------------------------------	----

BEVILLINGSLOVE OG STATSREGNSKAB

§ 17.	Budgetreglernes Oprindelse	102
§ 18.	Folketinget som Bevillingsmyndighed	103
§ 19.	Betydningen af Lovformens Anvendelse.....	107
§ 20.	Midlertidige Bevillingslove	113
§ 21.	Reglen i Grundlovens § 48	117
§ 22.	Statsregnskabet	126

FORELØBIGE LOVE

§ 23.	Foreløbige Love	128
-------	-----------------------	-----

Kapitel III.
FORVALTNING

§ 24. Kongens Anordningsmyndighed	136
§ 25. Kongens Myndighed i udenrigspolitiske Forhold	143
§ 26. Kongens Bevillings- og Dispensationsmyndighed	157

Kapitel IV.
RETSPLEJE

§ 27. Domstolene og den dømmende Magt	165
§ 28. Domstolenes Uafhængighed	170

Kapitel V.
GRUNDLOVENS FRIHEDSRETTIGHEDER

§ 29. Den ideologiske Baggrund	175
§ 30. Beskyttelse af Personens Frihed	181
§ 31. Boligens Ukrænkelighed m.m.	189
§ 32. Trykkefriheden	191
§ 33. Foreningsfriheden	202
§ 34. Forsamlingsfriheden	207
§ 35. Ejendomsrettens Beskyttelse	211
Nogle Forkortelser	237

Kapitel I.

RIGSDAGEN

§ 1.

RIGSDAGENS SAMMENSÆTNING

Hvad Rigsdagens Sammensætning angaar, bygger Grl. af 1915 ligesom de tidligere Forfatningslove med Undtagelse af Fællesforfatningerne af 1854 og 1855 paa det efter Englands Mønster udformede *Tokammersystem*, jfr. Grl. § 29, hvorefter Rigsdagen bestaar af Folketinget og Landstinget. Deri ligger, at Rigsdagen vel udgør en Enhed, idet den bestaar af begge Ting tilsammen, men dog normalt virker gennem to selvstændige Afdelinger. Af Rigsdagens *Enhed* som bestaaende af begge Ting tilsammen følger, at en Rigsdagsbeslutning først foreligger, naar den er fattet enslydende i begge Ting.

Derimod følger det af Rigsdagens *Deling i selvstændige Afdelinger*, at enhver Rigsdagsbeslutning skal fattes gennem en Vedtagelse i hvert Ting for sig, ikke igennem en Fællesvotering, saaledes at Rigsdagen altsaa altid fungerer som to Kamre, ikke som eet Kammer.

Hensigten med dette Tokammersystem er dels at sikre en grundigere Overvejelse af Sagerne, dels at yde en Beskyttelse for Mindretallene i Folket derved, at det ene Ting udgør en vis Modvægt mod det andet og saaledes kan forhindre Misbrug af Magten fra et tilfældigt Rigsdagsflertals Side. Tokammerprincippet er for saa vidt formelt meget skarpt gennemført i vor Forfatning, som der med Hensyn til Love aldrig bliver Tale om nogen Fællesafstemning eller Sammentælling af Stemmerne i begge Kamre, saaledes som det kendes i flere fremmede Forfatninger, fx den svenske, og heller ikke om en saadan Afgørelse i Fællesudvalg, som var foreskrevet ved Grl. 18. Nov. 1863 § 56, idet der vel efter Grl. § 52 finder en Forhandling Sted i et

Fællesudvalg, naar et af Tingene forlanger det, men Afgørelsen finder Sted i hvert Ting for sig.

Efter Grundloven er Folketinget og Landstinget i det hele stillet ganske lige. Dog skal visse Lovforslag behandles først i Folketinget, nemlig Finansloven, Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove, jfr. § 47, samt alle foreløbige Love, § 25, og kun Folketinget kan benytte Beføjelsen efter § 80, Stk. 2. Dernæst erindres, at alene Folketinget har Anklageret overfor Ministrene, jfr. §§ 14 og 67, medens til Gengæld Landstinget alene vælger Dommere til Rigsretten, jfr. § 66.

Under Forfatningsforhandlingerne har Spørgsmaalet om Landstingets Sammensætning og Valgretten til Landstinget altid været et Hovedspørgsmaal. Efter den belgiske Forfatnings Mønster var der ved Junigrundloven indført to Ting udgaaede af ganske samme Valgret og derfor i Realiteten meget lidt forskellige fra hinanden. Ved den gennemsete Grundlov af 1866 foretoges der en afgørende Ændring af Forfatningens Regler om Landstinget, idet der efter vidtløftige Forhandlinger opnaaedes Flertal i Rigsraadet og paa Rigsdagen om, 1) at 12 af Landstingets Medlemmer skulde udnævnes af Kongen, og 2) at Valgmændenes Valg af de øvrige Medlemmer delvis skulde ske paa Grundlag af privilegeret Valgret. Da Valget af Folketingets Medlemmer stadig skulde ske paa Grundlag af almindelig Valgret (d.v.s. en Valgret, der ikke er begrænset af nogen Census), skabtes der gennem Ændringen en Modsætning imellem Tingenes Sammensætning, der i en lang Periode resulterede i permanent Konflikt.

Ved Grundlovsændringen i 1915 ændredes Reglerne om Landstinget paany, idet navnlig de kongevalgte Landstingsmedlemmer erstattedes af et Antal landstingsvalgte, og den delvis privilegerede Valgret bortfaldt. Gennem disse Ændringer er Mulighederne for vedvarende Konflikt mellem de to Ting formindsket.

Forskellen mellem de nugældende Regler om Sammensætningen af Folketing og Landsting og Valgret til de to Ting kommer efter Reglerne i Grundlovens §§ 30—39 navnlig frem paa følgende Punkter:

- 1) Medens Folketingsmændene vælges ved *direkte* Valg, væl-

ges Landstingsmændene helt igennem ved *indirekte* Valg, dels gennem Valgmænd, dels af Lagtingets (folkevalgte) Medlemmer, dels for 19 Medlemmers Vedkommende (d.v.s. en Fjerdedel) af en Valgforsamling bestaaende af de Medlemmer, der den Dag, nye Valg til Landstinget udskrives, er Medlemmer af Tinget, altsaa ved indirekte Valg »i anden Potens«.

2) Folketingets *Medlemstal* andrager ca. det dobbelte af Landstingets. Ved Valgloven er Antallet af Folketingsmænd ansat til 150, af Landstingsmænd til 76. Ved Ændring i Valgloven kan Medlemstallet i begge Ting forhøjes med nogle faa Mandater.

3) Folketingsmændenes *Valgperiode* er kun Halvdelen af Landstingsmændenes, 4 Aar mod 8 Aar.

De 19 landstingsvalgte Medlemmer, der vælges ved Forholdstal af det *afgaaende* Tings Medlemmer, afgaar alle paa een Gang efter 8 Aars Forløb eller i Tilfælde af Opløsning sammen med de øvrige Medlemmer. Af disse sidste skal hvert fjerde Aar Halvdelen afgaa. Af Hensyn hertil maa der efter hver Landstingsopløsning foretages en Lodtrækning mellem to Grupper om, hvilken Gruppe der kun skal sidde i 4 Aar.

4) *Valgretsalderen* er højere til Landstinget end til Folketinget, 35 Aar mod 25 Aar.

5) Landstinget er vanskeligere at *opløse* end Folketinget, Grl. § 22.

§ 2.

VALGRET OG VALGBARHED TIL FOLKETINGET

I. ♦Med Hensyn til Valgretten til Rigsdagen søger Grl. af 1915 i endnu højere Grad end Grl. af 1849 at gennemføre den saakaldte *lige og almindelige Valgrets* Princip til begge Ting. Grl. af 1915 har saaledes nu ikke blot helt ophævet alle de ved Grl. af 1866 indførte Regler, der delvis betingede Valgretten til Landstinget af en vis Skatteydelse eller Skatteindtægt, og erstattet de af Kongen paa Livstid udnævnte Landstingsmænd med Medlemmer valgte paa Aaremaal af Landstinget selv. Men den har yderligere med Hensyn til begge Ting helt slettet flere af de Valgrets-Skel, som allerede Grl. af 1849 indførte, idet

den giver Valgret ikke blot til Personer i privat Tjenesteforhold, men ogsaa til Kvinder, ligesom den ogsaa har væsentlig afsvækket andre af vor første Grundlovs Valgrets-Skel ved at nedsætte Valgretsalderen til Folketinget fra 30 til 25 Aar og indskrænke Bopælsbetingelsen til Bopæl i Landet.

De nugældende Regler om Valgret til Folketinget findes i Grl. 1915 § 30, jfr. Valglovsbkg. Nr. 94 af 10. Marts 1943 §§ 1 og 2. Valgrets-betingelserne er dels positive, dels negative◊. De positive Betingelser er følgende:

1) Dansk Indfødsret. Efter at Island i 1944 har erklæret sig for en selvstændig Republik, synes det tvivlsomt, om islandske Statsborgere stadig har Valgret til Folketinget, jfr. § 93. Grundloven nævner udtrykkeligt den dansk-islandske Forbundslov og kæder derigennem Valgretten sammen med Forbundslovens Bestaaen. Om Forbundsloven fortsat bestaar, kan drages i Tvivl. Den danske Administration har hidtil indtaget det Standpunkt, at Ligeretsbestemmelsen i Forbundslov 1918 § 6 har Gyldighed, indtil den ændres eller ophæves ved en ny Lov, hvorefter følger, at § 93 fortsat har Gyldighed. Da Spørgsmaalet blot er en Udløber af det mere omfattende og meget omstridte Spørgsmaal om Forbundslovens juridiske Bedømmelse¹⁾, skal det ikke her forfølges videre.

2) En Alder af 25 Aar. I Sammenligning med mange andre europæiske Stater er dette en høj Valgrets alder.

3) ◊Fast Bopæl i Landet. Ved Landet maa her i Modsætning til Grl. § 18 forstaas alene den Del af Riget, for hvilken Grundloven fuldt ud gælder, og som derfor er inddelt i Rigsdagsvalgkredse, d.v.s. det egentlige Kongerige Danmark, indbefattet Færøerne.

Grl. 1915 § 30 kræver nu kun fast Bopæl i Landet, men ikke en vis længere Tids fast Bosættelse i Landet, cfr. derimod Grl. 1866 § 30 og 1849 § 35, der endog krævede eet Aars fast Bopæl i vedkommende Valgkreds eller Stad. Om fast Bopæl foreligger, maa efter de sædvanlige Regler afgøres efter et Skøn, der ogsaa for Kvinders Vedkommende maa udøves selvstændigt i hvert enkelt Tilfælde, saaledes at det ikke er nok, at en Kvinde

¹⁾ *Dansk Statsforfatningsret* I S. 104—05.

er gift med en dansk Mand, der opfylder Bopælsbetingelsen, hvis hun ikke selv har fast Bopæl i Landet, selv om Formodningen naturligvis maa være for, at hun trods Ophold i Udlandet har bevaret Bopælen i Mandens Land◇.

II. 1) Udelukket fra Valgret er den, der »ved Dom er fundet skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling uden at have faaet Æresoprejsning«, Grl. § 30 a.

Medens Rigsdagsvalgloven til 1939 svarede til § 30 a, indeholder den nu en Regel, der i de praktisk betydningsfulde Henseender klart præciserer, hvornaar en strafbar Handling har valgretsfortabende Virkning, og hvornaar denne Virkning ophører.

Den valgretsfortabende Virkning er paa Forhaand og uden nogen Undersøgelse af Handlingens Beskaffenhed udelukket, naar

- a) domfældte paa Gerningstiden ikke var fyldt 18 Aar, eller
- b) der kun er idømt betinget Straf, eller
- c) der kun er idømt ubetinget Straf af Fængsel i mindre end 4 Maaneder.

En Bøddom eller en Hæftedom medfører saaledes aldrig Valgrets Fortabelse, og Fængselsdomme faar kun denne Betydning, naar der er idømt mindst 4 Maaneders ubetinget Fængsel.

Idømmes der Indsættelse i Arbejdshus eller Sikkerhedsforvaring, vil Valgretten altid gaa tabt.

Dernæst bestemmes det, at den valgretsfortabende Virkning altid — og her uden Undersøgelse saavel af Handlingens Beskaffenhed som af Straffens Størrelse — ophører, naar der er forløbet 5 Aar, efter at Straffen er udstaaet eller eftergivet. Med Udstaaelse og Eftergivelse sidestilles Løsladelse fra Arbejdshus eller Sikkerhedsforvaring og Forældelse af Strafskyld.

Disse Regler er indført ved Bestemmelsen i § 3 i Lov Nr. 88 af 15. Marts 1939 om Rettighedsfortabelse som Følge af Lovovertrædelser, og samtidig er den tidligere Lovgivnings Regler om Adgang til Æresoprejsning bortfaldet. Reglerne er i Praxis lette at anvende og giver ikke Anledning til megen Fortolkningstvivl. Dog maa det fremhæves, at der ikke ved Valglovsændringen er foretaget en fuldstændig Ophævelse af Begrebet vanærende Handling. Valglovens § 2 a fremhæver stadig i Be-

gyndelsen, at *det er en Betingelse for Valgretsfortabelse, at der er begaaet en i den offentlige Mening vanærende Handling*. Kommunalbestyrelserne er kun blevet fritaget for at skønne over Handlingens Beskaffenhed, naar Straffen er betinget eller ligger *under* et vist Lavmaal, eller Handlingen er begaaet af en ung Person, medens de, naar Straffen er *over* en vis Størrelse, stadig maa foretage en konkret Undersøgelse. Da langt den største Del af de strafbare Handlinger, der resulterer i en ubetinget Straf paa 4 Maaneder, vil være vanærende, er det *typisk* rigtigt, at Skæringspunktet for ubetingede Fængselsstraffe er 4 Maaneder. Men altid gælder dette ikke.

Hvis fx en Dagbladsredaktør eller en Folketingsmand idømmes Straf af 4 Maaneders ubetinget Fængsel eller mere for Ærefornærmelser mod et fremmed Statsoverhoved eller for Forhaanelse af en fremmed Stat eller dennes Flag (§ 268, jfr. § 107, og § 108 i Straffeloven, jfr. herved Bkg. Nr. 215 af 24. Juni 1939), kan man ikke uden Vurdering af de nærmere Omstændigheder, hvorunder Handlingen er begaaet, gaa ud fra, at Handlingen er vanærende. Det kan formentlig heller ikke antages, at en værnepligtig, der straffes med 4 Maaneders Fængsel eller højere Straf, fordi han af Samvittighedsgrunde eller af religiøse Aarsager nægter at opfylde den ham paahvilende civile Arbejdspligt (Lov Nr. 187 af 20. Maj 1933 §§ 1 og 8), har mistet sin Valgret. Handlingen kan næppe anses for vanærende. Muligvis gælder det samme for Legemsbeskadigelser under Duel. I Almindelighed vil imidlertid de Omstændigheder, som in casu motiverer den strenge Straf, indvirke paa Offentlighedens Vurdering saaledes, at Handlingen anses for vanærende, og følgelig Valgretten gaar tabt. Eksempel: uagtsomt Manddrab kan ikke generelt karakteriseres som en vanærende Handling; men hvis der idømmes 4 Maaneders ubetinget Straf af Fængsel, vil der foreligge saadanne skærpende Omstændigheder (Beruselse og lign.), at Handlingen antagelig maa karakteriseres som vanærende.

Valglovsændringen af 1939 maa ses som et Led i en Udvikling, der begyndte med Straffeloven af 1930 § 78, for at komme bort fra et administrativt Synspunkt lidet tilfredsstillende Retstilstand. Gennem lang Tids Lovgivning var der blevet knyttet en Række Retsvirkninger til Begrebet »en i den offentlige Mening vanærende Handling«. Den, der blev dømt for en vanærende Handling, mistede vigtige medborgerlige Rettigheder. Hvad der laa i Begrebet, var imid-

lertid vanskeligt at fastslaa, og Myndighederne fulgte ofte en forskellig Praksis. Det var fx ikke ualmindeligt, at en Handling ansaas for vanærende i Relation til Valgretten, men ikke i Relation til Aldersrenten. Ofte blev der fra Kommunalbestyrelsernes Side gjort energiske Forsøg paa at faa en detailleret abstrakt Anvisning fra Centraladministrationen paa, hvorledes Begrebet skulde fortolkes, men uden større Held. For Begrebet har usikre og flydende Grænser, der ikke kan overvindes ved abstrakt Fortolkning, og der er et rummeligt Grænseomraade, hvor Skønnet maa blive afgørende. Eksempel: Justitsministeriets Skr. 5. Marts 1927 (Lovs. B. 1927 S. 94), hvor det om en Række Handlinger kun kunde fastslaaes, at de i »grovere Tilfælde« er vanærende (Spritsmugleri, Udsættelse for Smitte med Kønssygdom, Offentliggørelse af utugtige Skrifter, Mishandling af Ægtefælle, visse Voldshandlinger).

For at opnaa, at Myndighederne bedømte den enkelte Person ensartet i de forskellige Relationer, hvor Begrebet vanærende Handling var afgørende, henlagde man ved Straffeloven af 1930 § 78 Afgørelsen til Domstolene, som ved selve Straffedommen tog Stilling til, om de borgerlige Rettigheder skulde frakendes. Herved opnaaede man naturligvis, at Myndighederne behandlede den enkelte straffede ensartet i Relation til Valgret, Aldersrente o.s.v., men man kunde stadig ikke opnaa Ensartethed i *Bedømmelsen* af Handlingerne. Paa det rummelige Grænseomraade: Smaatyverier, mindre Underslæb, fx med Hensyn til Ting købt paa Afbetaling, smaa Plattenslagerier, mindre grove Voldshandlinger kunde Afgørelserne stadig falde forskelligt ud, saaledes at objektivt ensartede Handlinger blev bedømt uensartet af de forskellige Underinstanser. En anden Vanskelighed var det, at der ikke kunde opnaas Enighed om, i hvilket Omfang det var berettiget at følge Straffelovens Individualiseringstendens ved Afgørelsen af, om en Handling var vanærende.

Som ovenfor nævnt har Valgloven ikke ophævet Begrebet »en i den offentlige Mening vanærende Handling«, men alene trængt dets Betydning i Baggrunden derved, at det om forskellige Grupper af Handlinger paa Forhaand ved Loven er fastsat, at de ikke skal kunne betragtes som i den offentlige Mening vanærende. I Betragtning af de ovenfor skildrede alvorlige Ulemper, der var forbundet med de tidligere Ordningers uensartede Bedømmelse af straffede Personer, synes det reelt

velbegrundet og ogsaa forsvarligt i Forhold til Grundlovens Ordlyd, at Lovgivningsmagten i *et vist Omfang* har sat sit Skøn om, hvad »den offentlige Mening« kræver, over Administrationens og Domstolenes og derved standardiseret Afgørelserne.

Heller ikke Reglen i Valglovsændringen om automatisk Ophør af den valgretsfortabende Virkning kan anses for stridende mod Grundloven. At Grundloven gennem Anvendelsen af Udtrykket »uden at have faaet Æresoprejsning« bindende skulde forudsætte, at der skal foretages en *speciel* Prøvelse af, om den straffede virkelig maa anses for fortjent til at faa sine fulde Æresrettigheder igen, har ikke tidligere været antaget. Baade før og efter Vedtagelsen af Grl. 1915 har man gennemført Love om Æresoprejsning uden Bevilling, i Henhold til hvilke der under bestemte Betingelser automatisk indtraadte Æresoprejsning (Lov Nr. 49 af 13. April 1894 og Lov Nr. 49 af 14. Marts 1924). Valglovsændringen betegner en Videreførelse af dette Princip.

En Skærpelse af Rigsdagsvalglovens Regler om Valgretsfortabelse er foretaget ved to i 1945 vedtagne Tillæg til Straffeloven.

a) Personer, som findes skyldige i Landsforræderi og anden landsskadelig Virksomhed, fortaber bl. a. Valgretten i 5 Aar, saafremt den idømte Straf er mindre end 4 Aars Fængsel. Er Straffen 4 Aars Fængsel, kan Retten lade Valgretsfortabelsen indtræde for bestandig. Loven stiller i Udsigt, at der senere vil komme en Lov, i Henhold til hvilken Æresoprejsning kan meddeles i særlige Tilfælde (Lov Nr. 259 af 1. Juni 1945 § 6 og Lov Nr. 356 af 29. Juni 1946, jfr. Lovbkg. Nr. 368 af 6. Juli 1946 §§ 6 og 18).

b) Domstolene *kan* efter noget lignende Synspunkter lade bl. a. Valgretsfortabelse indtræde for Personer, som findes skyldige i at have samarbejdet med Besættelsesmagten i erhvervs-mæssig Henseende paa utilbørlig Maade (Lov Nr. 406 af 28. Aug. 1945 § 12). Da de i Rigsdagsvalglovens § 2 a indeholdte almindelige Regler stadig er anvendelige paa denne Gruppe Personer, vil den Omstændighed, at en Domstol ikke har anvendt den omtalte Lovbestemmelse som Grundlag for Frakendelse af Valgret, ikke være ensbetydende med, at vedkommende

har Valgret. Hvis Dommen lyder paa Straf af 4 Maaneders ubetinget Fængsel eller derover, vil Valgretten gaa tabt efter de almindelige Regler, medmindre det efter konkret Vurdering maa antages, at der ikke er begaaet »en i den offentlige Mening vanærende Handling«. Dette Spørgsmaal kan efter de i Valgloven indeholdte Regler indbringes for Domstolene til Afgørelse.

Valgretsfortabende Virkning er umiddelbart kun knyttet til Straffedomme afsagt af danske Domstole. Hvis en dansk Statsborger i fremmed Stat er straffet for en Handling, der — under Hensyn til Straffens Størrelse — vilde have haft Valgretsfortabelse til Følge, om Dommen havde været afsagt af dansk Domstol, kan den udenlandske Dom middelbart faa denne Virkning, saafremt der efter Rigsadvokatens Paabud af det offentlige anlægges Sag til Rettigheders Frakendelse, se Bkg. Nr. 215 af 24. Juni 1939 af Borgerlig Straffelov § 11.

2) Udelukket fra Valgret er endvidere den, der »nyder eller har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergivet eller tilbagebetalt«, Grl. § 30 b.

I den sociale Lovgivning findes der kun Bestemmelser om Valgretsfortabelse i Loven om offentlig Forsorg, jfr. Lovbkg. Nr. 475 af 31. Aug. 1946. Efter Lovens § 1, Stk. 3, indtræder Valgretsfortabelsen kun, hvor der haves udtrykkelig Hjemmel dertil i Forsorgsloven. Hverken i Folkeforsikringsloven, Loven om Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring eller Ulykkesforsikringsloven findes der tilsvarende Bestemmelser, og Modtagelse af Sygekassehjælp, Alders- og Invaliderente, Understøttelse fra Arbejdsløshedskasser og Ydelser efter Ulykkesforsikringsloven vil saaledes aldrig have valgretsfortabende Virkning. At dette skulde være i Strid med Grundloven, kan ikke antages. Grundloven bestemmer ikke, hvad der skal forstaas ved »Understøttelse af Fattigvæsenet«, og den kan vanskeligt fortolkes paa anden Maade, end at det maa være den almindelige Lovgivnings Sag nærmere at udforme dette Begreb. Allerede den længe inden den nuværende Grundlov gennemførte Lov af 1891 om Alderdomsunderstøttelse fastslog i sin Tekst, at der var Tale om Understøttelse til værdige trængende *udenfor Fattigvæsenet*, og denne Linje er siden fastholdt. At der siden 1849 er foregaaet en Ændring i de almindeligt raa-

dende Forestillinger om, hvilken offentlig Hjælp der *bør* have valgretsfortabende Virkning, lader sig ikke bestride, men Grundloven har ikke været til Hinder for, at denne ændrede Vurdering har kunnet sætte sit Præg paa den almindelige Lovgivning. Det erindres i denne Sammenhæng, at Udgifter til Sygekassehjælp, Invaliderende, Arbejdsløshedshjælp og Understøttelse efter Ulykkesforsikringsloven langt fra udelukkende afholdes af Stat og Kommune.

Forsorgsloven knytter kun valgretsfortabende Virkning til Fattighjælp og i visse Tilfælde til Kommunehjælp, men aldrig til Særhjælp (§ 291) eller til Understøttelse til Børn af Enker og Enkemænd og til forældreløse Børn. Og da Fattighjælpens Omraade efterhaanden er blevet stærkt indsnævret, er det Reglerne om Valgretsfortabelse som Følge af Modtagelse af Kommunehjælp, der har praktisk Betydning.

Lovens Hovedregel om Kommunehjælp gaar ud paa, at Kommunehjælp ikke har valgretsfortabende Virkning, hvorimod den ligesom Fattighjælp skal tilbagebetales. Særlig Hjemmel for valgretsfortabende Virkning haves kun i § 206, jfr. § 218, og §§ 305—307, hvor det udtales, at den i disse §§ omtalte Kommunehjælp betragtes som Fattighjælp. Da det samtidig præciseres, at de Retsvirkninger, der normalt er knyttet til Fattighjælp, fx Kommunalbestyrelsens Adgang til at nedlægge Veto mod den understøttedes Indgaaelse af Ægteskab, § 309, ikke indtræder her, men kun Valgretsfortabelsen, er det ikke hensigtsmæssigt at tale om Kommunehjælp med Fattighjælps Virkninger, men bedre at tale om Kommunehjælp med valgretsfortabende Virkning.

Valgretsfortabende Virkning har Kommunehjælp efter § 206, jfr. § 218, og 307, Stk. 2, Nr. 2, for det første, naar der er Tale om *forskudsvis Udredelse af Underholdsbidrag til Børn* paa Grundlag af Overøvrighedsresolution, godkendt Overenskomst, Separations- eller Skilsmisserdom eller Bevilgning. Hvis der i saa Fald dekretes Afsoning ved Overøvrighedsresolution (d.v.s. modvillige Betalere), er der hertil knyttet valgretsfortabende Virkning for den Del af Beløbet, for hvilken der dekretes Afsoning. Men ellers indtræder Valgretsfortabelsen først, naar Kommunehjælpen er ydet med Beløb af en vis Størrelse (d.v.s. daarlige Betalere), og da kun med fremtidig Virkning.

Valgretsfortabelse indtræder endvidere, naar Kommune-

hjælp *tilsniges* ved svigagtig Optræden. Saafremt den understøttede i den Anledning straffes, anses den tilsnegne Hjælp som Fattighjælp, og den paagældende kan i et vist Tidsrum kun faa Fattighjælp. Rejses der ikke Straffesag, tillægges der den paa denne Maade opnaaede Kommunehjælp valgretsfortabende Virkning. Tilsvarende gælder, hvis Kommunehjælp *bortødsles* eller groft misbruges. Lovens §§ 48 og 305.

Efter § 306 har Kommunehjælp valgretsfortabende Virkning, naar den maa ydes paa Grund af *selvforskyldt Arbejdsløshed*, uordentlig Livsførelse eller uforsvarlig Økonomi, og i Almindelighed ogsaa, naar der maa ydes *Sygehjælp*, fordi vedkommende ikke er nydende Medlem af en Sygekasse.

Størst praktisk Betydning har en Række Regler, der indeholdes i § 307, hvorefter Kommunehjælp faar valgretsfortabende Virkning, naar den ydes nogenlunde *konstant* i et *længere* Tidsrum med *betydelige* Beløb eller »ydes til Stadighed, saaledes at Hjælpen indgaar som en fast og ikke uvæsentlig Del af vedkommendes nødvendige Forbrug«, eller ydes til Personer under *direkte* offentlig Forsørgelse (d.v.s. paa Arbejdsanstalt). § 307 indeholder endelig den principielt betydningsfulde Regel, at Kommunehjælp til Personer, der er *indblandet i kollektive Arbejdsstridigheder*, har valgretsfortabende Virkning.

Hvornaar offentlig Understøttelse ydes som *Fattighjælp*, fremgaar af Forsørgslovens §§ 310—22 og § 48. Dette er Tilfældet, naar en Person gennem lang Tid har levet af Kommunehjælp, og hans Krav om yderligere Hjælp skyldes aabenlys Arbejdslede eller »Lyst til at ligge det offentlige til Byrde« (!), og naar der er Tale om Udgifter vedrørende Forsørgere, der modvilligt unddrager sig deres Forsørgerpligter, Alkoholister, Omstrejfare, erhvervs- og subsistensløse.

Efter Grl. § 30 b ophører den valgretsfortabende Virkning af offentlig Understøttelse, naar denne eftergives eller tilbagebetales. Lige saa lidt som § 30 a udelukker, at der i Lovgivningen gives Bestemmelser om automatisk Ophør af en Straffedomms valgretsfortabende Virkning, naar der er forløbet en vis Tid, udelukker § 30 b, at der gives Lovregler om automatisk Ophør af ydet Hjælps valgretsfortabende Virkning efter Forløbet af et vist Tidsrum. Forsørgsloven indeholder saadanne

automatiske Ophørsregler, naar der er Tale om Kommunehjælp, men ikke, naar der er Tale om Fattighjælp. Derimod kan Fattighjælp i visse Tilfælde *kræves* eftergivet.

Forsorgsloven indeholder desuden nogle Regler om Bortfald af den valgretsfortabende Virkning ved Kommunalbestyrelsesbeslutning under nærmere fastsatte Betingelser.

Men medens Valgretsfortabelse som Følge af ydet Fattighjælp efter § 309, Stk. 3, kun kan bortfalde, saafremt Fattighjælpen eftergives, og altsaa Tilbagebetalingspligten slettes, kan Kommunalbestyrelserne, naar der er Tale om Kommunehjælp med valgretsfortabende Virkning, tillige beslutte, at alene denne skal ophøre, medens Tilbagebetalingspligten bestaar. Kun i et enkelt Tilfælde (§ 206, jfr. § 218) er Kommunalbestyrelserne afskaaret fra at ophæve den valgretsfortabende Virkning.

Ved en ny Konges Tiltrædelse og ved andre særlige Lejligheder udstedes der Love om Eftergivelse af Kommunehjælp og Fattighjælp, se fx en Lov af 7. Sept. 1945 og en Lov af 4. Juni 1947, hvorved der skete en vidtstrakt, men ikke ubegrænset Eftergivelse af Kommunehjælp og Fattighjælp.

3) Udelukket fra Valgret er endelig den, der »er ude af Raadighed over sit Bo paa Grund af Konkurs eller Umyndiggørelse«.

Begreberne Konkurs og Umyndiggørelse anvendes entydigt i den almindelige Lovgivning; da Bestemmelsen fremtræder som en Undtagelsesbestemmelse i en Lov, hvis Ordvalg maa antages velovervejet, har man i administrativ Praksis med Føje fortolket den efter Ordlyden. Den, der kun er sat under Lavværgemaal, den Kvinde, der har faaet beskikket Tilsynsværge efter Reglen i Lov Nr. 120 af 20. April 1926 § 2 (uskiftet Bo), og den Skyldner, der har rettet Henvendelse til Skifteretten om Opnaaelse af Tvangsakkord udenfor Konkurs, bevarer derfor Valgretten.

Hvis Fallenten er gift, bevarer Ægtefællen Valgretten, selv om der er almindeligt Formuefællesskab. Dette følger af den i 1925 indførte Ordning af Formueforholdet mellem Ægtefæller. Naar Konkursbehandlingen er sluttet, er Fallenten igen »raadig over sit Bo« og maa ved Valglisternes Affattelse paany optages.

Langt den største Del af de umyndiggjorte er enten sindssyge eller aandssvage. Gennem Grundlovsbestemmelsen stilles der derfor ikke blot Krav om en vis Orden i den private Økonomi, men ogsaa Krav til den mentale Tilstand. Af retstekniske Grunde har man ikke kunnet udforme Bestemmelsen saaledes, at Sindssygdom og Aandssvagthed er Udelukkelsesgrunde, men man har dog faktisk opnaaet at berøve en stor Gruppe sindssyge og aandssvage deres Valgret. Da Lovgivningen indeholder en udtømmende Angivelse af Valgrets betingelserne, kan Kommunalbestyrelserne ikke ved Valglisternes Førelse udskyde sindssyge og aandssvage, der ikke er umyndiggjorte. Derimod har man vist altid i Praksis uden særlig Lovhjemmel antaget, at Valgbestyrelsen kan lade fjerne Personer, der forstyrrer Valghandlingen, og ud fra dette Synspunkt kan man efter Omstændighederne forhindre stærkt berusede Personer og visse sindssyge og aandssvage i at afgive Stemme.

III. *Ualgbar* til Folketinget er ifølge Grl. § 31 enhver, der i Henhold til § 30 har Valgret til dette. Der er altsaa nu ikke længere nogen Forskel mellem Valgrets- og Valgbarhedsalderen, medens tidligere Valgbarhedsalderen i Danmark var lavere end Valgrets alderen, hvilket var ret enestaaende. Da Grundloven, jfr. § 30 og § 32, Stk. 2, sonderer mellem Valgret og Valgrettens Udøvelse, og da den som anført ikke har gjort Optagelse paa Valglisten til en Betingelse for Valgret, men kun forudsat den som Betingelse for den faktiske Udøvelse af Valgretten, d.v.s. for at kunne deltage i Afstemningen, følger deraf, at *Optagelse paa Valglisten ikke er nogen Betingelse for at være valgbar*, jfr. ogsaa Valglovens § 3, smh. med § 2. Enhver, der paa Valgdagen har Valgret, er derfor valgbar, uanset at han ikke selv kan deltage i Valget, fordi han enten urigtigt ikke er bleven optaget paa Valglisten, eller Udeladelsen skyldes, at han ikke paa Valglistens Affattelsestid opfyldte Betingelserne for at blive optaget paa denne. Omvendt er han ikke valgbar, hvis han ikke paa Valgdagen har Valgret, selv om han er optaget paa Valglisten og derfor vil kunne stemme ved Valget.

Af det anførte følger ligeledes, at der som Betingelse for Valgbarhed maa kræves — og kun kan kræves — fast Bopæl

her i Landet, d.v.s. det egentlige Danmark med Færøerne, *paa Valgdagen*, medens det er ligegyldigt, om Betingelsen forelaa eller ikke forelaa paa Valglistens Affattelsestid, og at der endnu mindre kræves Bopæl i en bestemt Valgkreds. Derimod er en i Udlandet bosat dansk Statsborger ikke valgbar, selv om han i Valgets Øjeblik opholder sig her i Landet.

Grundloven indeholder ikke som mange andre Forfatninger Forbud mod, at visse Personer, navnlig Tjenestemænd, vælges til Rigsdagsmænd, jfr. tværtimod § 55, Stk. 2. Selv Højesterets Medlemmer er valgbare til begge Ting, skønt de er selvskrevne Medlemmer af Rigsretten, § 66, og Folketinget har Tiltaleret i Rigsretssager overfor Ministrene. Efter at Kvinder har faaet Valgret, er de nu ogsaa valgbare lige med Mænd, og det er ikke som ved kommunale Raad udelukket, at Mand og Hustru samtidig kan have Sæde i samme Ting. Heller ikke er Medlemmer af Landstinget udelukkede fra at vælges til Medlemmer af Folketinget, men da, uagtet det ikke udtrykkeligt er udtalt i vor Forfatning, ingen samtidig kan være Medlem af begge Ting, maa den til Folketinget valgte Landstingsmand have nedlagt sit Sæde i Landstinget, inden hans Valg kan godkendes af Folketinget◇.

*

Til Valgbarhed til Landstinget kræves der for de kredsvalgte Medlemmers Vedkommende fast Bopæl i Landstingskredsen, Grl. § 35. En Københavner vil derfor i en jydsk Kreds ikke kunne vælges til Landstingsmand, hvorimod der intet er til Hinder for, at han vælges til Folketingsmand.

§ 3.

VALGRETTENS UDØVELSE

Medens Grl. § 30 tillægger alle de Personer, der opfylder de der nævnte Betingelser, Valgret, overlader den det i § 32, Stk. 2, til Valgloven at bestemme de nærmere Regler for *Valgrettens Udøvelse*, og for saa vidt Valgloven ikke overskrider Grundlovens Forudsætninger, maa den derved have frie Hæn-

der. Men som en Betingelse for at udøve Valgret foreskriver Vgl. § 2 in fine, at man skal være optaget paa Valglisten. Deraf følger, at skønt Optagelse paa Valglisten ikke i § 30 er gjort til en Valgrets-betingelse, og derfor meget vel den kan have Valgret, der ikke er optaget paa Valglisten, saa er det dog alt-saa ifølge Valglovens Ord, der utvivlsomt ganske stemmer med Grundlovens Forudsætninger, en nødvendig Betingelse for faktisk at kunne udøve Valgretten at være optaget paa Valglisten. Den Vælger, der ikke er optaget paa Valglisten, enten dette skyldes en Forsømmelse fra de kommunale Myndigheders Side eller den Omstændighed, at han paa Valglistens Affattelsestid ikke kunde forudses i Aarets Løb at ville opfylde Valgrets-betingelserne, kan ikke afgive Stemme. Men at han dog i Henhold til § 30 har Valgret, selv om han ikke kan stemme, er det af Interesse at fastholde, fordi Besiddelsen af Valgret ogsaa er en Betingelse for andet og mere end for Retten til at stemme, nemlig bl. a. for Muligheden for selv at blive valgt, jfr. § 31.

Af administrativt-tekniske Aarsager er det nødvendigt, at der regelmæssigt tilvejebringes Valglistes. Politiske Begivenheder kan medføre, at Folketinget pludseligt opløses, og der skal da afholdes Valg med kort Varsel. Hvis det ikke paa Forhaand var afgjort, hvem der kunde stemme, vilde Valget i saa Fald være praktisk uigennemførligt.

Valglistes skal optages aarligt, dog kun for Folketingsvælger-nes Vedkommende. Førelsen af Listerne paahviler Kommunalbestyrelserne, i København—Frederiksberg et Udvalg af Kommunalbestyrelsen. De fornyes og berigtiges i Slutningen af Februar og fremlægges i Begyndelsen af Marts til almindeligt Eftersyn.

Efter Valgloven skal der føres tre Lister: 1) Hovedlisten, 2) Tillægslisten, 3) Tilflytterlisten (der føres i Aarets Løb). Paa Hovedlisten optages alle de, der pr. den kommende 1. April maa antages at have Valgret. Paa Tillægslisten opføres alle de, der kan ventes i Løbet af det Aar, for hvilket Valglisten gælder, at ville opfylde Betingelsen for Valgret med udtrykkelig Angivelse af den Dag i Aaret, da Valgretten indtræder. Endelig indrettes der saavel for Hovedlisten som for Tillægslisten en særlig Tilflytterliste, der er indført ved en Valglovsændring af 1938. Paa denne optages

Vælgere, der flytter til Kommunen, saafremt de 1) selv begærer det og 2) er optaget paa Hoved- eller Tillægslisten i Fraflytningskommunen, hvilket maa dokumenteres paa nærmere angiven Maade, Valglovens § 10 b. Naar Flytning sker op under et Valg, begrænses Adgangen til Optagelse.

Vælgerne behøver ikke selv at begære sig optaget paa Hoved- eller Tillægslisten, men det er Kommunalbestyrelsens Sag i Embeds Medfør at optage dem. Den, der tror sig uden Føje udeladt, eller som mener, at en uberettiget er optaget, kan inden en meget kort Frist skriftligt fremsætte Paastand om sin Optagelse eller en andens Udslettelse. De mod Valglisterne fremkomne Anker paakendes efter en kort Procedure af Kommunalbestyrelsen, og derefter underskriver Kommunalbestyrelsens Formand de endeligt udfærdigede Lister. I Aarets Løb kan der ikke foretages Ændringer i Hovedliste eller Tillægsliste uden i Henhold til Dom eller efter Reglerne om Udstrygning af Vælgere, der er blevet optaget paa en anden Kommunes Tilflytterliste, Valglovens § 10 og 10 b.

Den, der er utilfreds med en Kommunalbestyrelses Kendelse, hvorved Valgret er ham nægtet, kan ikke klage til højere administrativ Myndighed, men maa indbringe Spørgsmaalet for Domstolene, Valglovens § 15. Af denne Bestemmelse sammenholdt med § 10 udleder man ved en fast administrativ Fortolkning, der er godkendt af Domstolene (Højesteretsdommen i U. f. R. 1927 S. 584, Grosserer Kopp) den Regel, at *det er en Betingelse for at kunne anlægge Sag ved Domstolene, at der rettidigt er klaget over Ikke-Optagelse paa Valglisten*. Den Vælger, der ved en Fejl ved Valglisternes Førelse eller af andre Grunde ikke er blevet optaget paa Valglisten, og som først bliver klar over dette umiddelbart før Afholdelsen af et Valg, vil ikke gennem Sagsanlæg eller paa anden Maade kunne fremtvinge Optagelse paa Valglisten. Sagen afvises.

Efter Valglovens § 36, Stk. 3, skal Valgret udøves ved personligt Møde paa Valgstedet, og den, der paa Valgdagen er forhindret i at møde, vil være afskaaret fra at stemme, medmindre han efter Reglerne i § 102 har Adgang til at indsende skriftlig Stemme. Denne Adgang tilkom oprindeligt kun a) Søfolk, men er ved en Valglovsændring af 1938 blevet en Del

udvidet, saa den nu ogsaa omfatter b) Personer ansatte ved Fyr-væsenet og c) Personer, der som Følge af Ansættelse i Statens eller Kommuners Tjeneste eller Varetagelse af offentligt Hverv eller ved privat Kontrakts- eller Arbejdsforhold er nødsaget til at opholde sig udenfor Kommunen, alt under Forudsætning af, at de paagældende er forhindret i at komme til Stede paa Afstemningsstedet. Værnepligtige, der er indkaldt til Militærtjeneste, vil herefter have Adgang til at stemme, medens Hospitalpatienter vil være udelukket, saafremt de ikke er i Stand til at begive sig til Valgstedet.

Det Kompleks af Lovbestemmelser, der handler om Valgenes Afholdelse og Opgørelse, skal ikke gøres til Genstand for Om-tale. Reglerne kan efterses i Valgloven, hvorved dog erindres, at der ved en Lov Nr. 471 af 1. Okt. 1945 er gennemført en Række tekniske Ændringer i Valgloven.

§ 4.

RIGSDAGSMÆNDENES IMMUNITET

Rigsdagsmændenes privilegerede Retsstilling finder sit skarpeste Udtryk i den særlige Beskyttelse mod retslig Forfølgning (Immunitet), som de nyder, og som kun har noget tilsvarende i den fuldstændige Fritagelse for retslig Forfølgning, som Grl. § 12 og Lov 11. Febr. 1871 § 7 hjemler Kongen og Rigsforstanderen, og den af Kongens Samtykke betingede Beskyttelse mod Retsforfølgning, som Kongehusets Medlemmer nyder efter Kongelovens Art. 25. Reglen herom findes i Grl. § 56, Pkt. 1 og 2.

Ifølge Grl. § 56, Pkt. 2, kan intet af Rigsdagens Medlemmer for sine Ytringer paa Rigsdagen uden Tingets Samtykke drages til Ansvar udenfor samme. Det gælder vel ogsaa om andre Udøvere af et offentligt Hverv, fx Tjenestemænd og kommunale Repræsentanter, at de under Røgtelsen af deres offentlige Hverv maa have en større Talefrihed end private Personer, saaledes at de ikke behøver at kunne føre fuldt Bevis for alle deres Udtalelser. Men medens det med Hensyn til andre offentlige Funktionærer tilkommer Domstolene at drage Grænsen for den til-ladelige Talefrihed, er det anset for saa vigtigt, at Rigsdags-

mænd frit maa kunne udtale sig om alle Statens Anliggender uden at risikere Forfølgelse fra offentlig eller privat Side derfor, at enhver Tiltale imod dem i den Anledning er udelukket, medmindre Tinget giver sit Samtykke dertil. Garantien for, at denne parlamentariske Talefrihed ikke misbruges, maa til Gengæld Tingets Ledelse give, hvorfor ogsaa ethvert Medlem er pligtigt at underkaste sig Formandens Kendelse angaaende Overholdelsen af den fornødne Orden.

Ytringer paa Rigsdagen maa omfatte alle Udtalelser, mundtlige eller skriftlige, der er afgivne af den paagældende paa Rigsdagen under Udførelse af hans Hverv som Rigsdagsmand være sig i Salen — derunder Afbrydelser af Talere i Salen, jfr. Dom i U. f. R. 1911 S. 368 — eller i Udvalg, men ikke private Udtalelser i Salen eller i Restaurationen, Udtalelser fremsat i Partimøder udenfor Rigsdagen, paa Valgmøder eller i Blade. Selv rene Injurier maa falde ind under det vide Udtryk »Ytringer«. Og skønt Rigsdagsmænds Afstemninger ikke som saadanne falder ind under Ordene, maa dog Afstemningsfriheden som en naturlig Konsekvens af Talefriheden anses for beskyttet af denne. Fritagelsen gælder enhver Dragen til Ansvar baade ved offentligt og privat Søgmaal, være sig til Straf eller Erstatning. Derimod synes Søgmaal alene gaaende ud paa Mortifikation ikke at kunne være udelukket, og de almindelige Regler om Retorsion maa finde Anvendelse.

Beskyttelsen, der ogsaa gælder efter Rigsdagssamlingens og efter Rigsdagsmandatets Ophør, er dog ikke ubetinget saaledes som efter flere fremmede Forfatninger, men bortfalder, naar Tinget giver sit Samtykke til Sags Anlæg. Selvfølgelig bør Tinget ikke nægte sit Samtykke, hvor en uundskyldelig Krænkelser af Talefriheden foreligger, men erfaringsmæssigt er det meget vanskeligt at opnaa. Om den paagældende selv ønsker, at Samtykket gives eller ikke, maa være uden Betydning, da alene Tinget har Afgørelsen, men gentager han Udtalelsen udenfor Tinget, bortfalder Beskyttelsen.

Et tildels endnu videre gaaende Privilegium er dernæst hjemlet Rigsdagsmænd efter Grl. § 56, Pkt. 1, hvorefter, saalænge Rigsdagen er samlet, ingen Rigsdagsmand kan tiltales eller underkastes Fængsling af nogen Art uden Samtykke af det Ting,

hvortil han hører, medmindre han er grebet paa fersk Gerning. Dette Privilegium er vel forsaavidt af mere begrænset Art end det foran omtalte, som det kun gælder, saalænge Rigsdagen er samlet, og kun gælder offentlig Forfølgning. Men paa den anden Side er det til Gengæld langt videre gaaende derved, at det beskytter Rigsdagsmanden mod Forfølgning ogsaa i Anledning af hans Udtalelser og Gerninger udenfor Rigsdagen.

At det kun er offentlig Strafforfølgning, der er udelukket uden vedkommende Tings Samtykke, fremgaar af Ordet »tiltales«, idet herved kun kan tænkes paa offentlig Tiltale, ikke paa privat Sagsanlæg, selv om dette som Æresfornærmelses-søgsmaal gaar ud paa Strafs Idømmelse, jfr. U. f. R. 1882 S. 1016. Det er iøvrigt kun til »Tiltale« mod en Rigsdagsmand, at Tingets Samtykke kræves, ikke derimod til Forundersøgelse imod ham som blot sigtet.

*Efter den Ændring, der foretoges i Bestemmelsens Formulering ved Grl. 1915, og Ændringens Forhistorie er der næppe tilstrækkeligt Grundlag for en indskrænkende Fortolkning af Udtrykket »Fængsling af nogen Art«, saaledes at Bestemmelsen ikke skulde omfatte Beskyttelse mod civil personlig Arrest, det saakaldte Gældsfængsel. Da civil personlig Arrest efter Retsplejeloven alene er anvendelig overfor Personer, der vil forlade Landet for bestandig eller for ubestemt Tid, har Spørgsmaalet saare ringe praktisk Betydning.

I Provisorietiden, hvor Spørgsmaalet om Straffuldbyrddelse efter den gældende Procesordning afgjordes administrativt, fortolkede Justitsministeriet Bestemmelsen i den gennemsete Grundlovs § 57 (ikke »heftes for Gjæld, ei heller fængsles eller tiltales«) saaledes, at Rigsdagsmændene under Samlingerne alene var beskyttet mod Hensættelse i Varetægtsfængsel, ikke mod Hensættelse i Straffængsel. Rigtigheden af denne Fortolkning blev bestridt af Folketinget, og det var netop for at fastslaa Folketingets Synspunkt og underkende Administrationens, at Ordet »fængsles« i 1915 ændredes til »underkastes Fængsling af nogen Art«. Bestemmelsen maa derfor baade paa Grund af Formuleringen og paa Grund af Forhistorien nu fortolkes som ydende Beskyttelse mod enhver Hensættelse i offentligt Fængsel*. Beskyttelsen maa gælde efter en endelig Højesteretsdom,

uagtet Undtagelsen med Hensyn til den, der er grebet paa fersk Gerning, egentlig derved kommer til at staa ret meningsløs, idet det, naar først den paagældendes Brøde er konstateret ved endelig Dom, maa være ganske ligegyldigt, om den paagældende oprindelig er blevet grebet paa fersk Gerning eller ej, og skønt det ikke er uden stor Betænkelighed, at de langvarige Rigsdags-samlinger saaledes vil kunne dække en Rigsdagsmand for den ham ved Højesteretsdom fx for Injurier idømte Fængselsstraf. Ligeledes maa »Fængsling af nogen Art« omfatte enhver Frihedsstraf, altsaa saavel Hæfte og Fængsel som Arbejdshus og Sikkerhedsforvaring. *En Selvfølge er det derimod, at Beskyttelsen maa bortfalde, hvis en Rigsdagsmand idømmes ubetinget Straf af Fængsel i 4 Maaneder eller derover for en i den offentlige Mening vanærende Handling, da derved hans Mandat bortfalder. Spørgsmaalet, om Handlingen er vanærende, maa dog afgøres af vedkommende Ting og ikke af Administrationen eller Domstolene, jfr. Grundsætningen i Grl. § 53 og Valglovens § 50, Stk. 2, og § 86, Stk. 3*.

Fritagelsen for Forfølgning efter Grl. § 56, Pkt. 1, gælder kun, saalænge Rigsdagen er samlet, altsaa ikke efter at denne er sluttet eller helt eller delvis opløst, og maaske heller ikke, naar dens Møder er udsatte. Derimod maa det nu maaske følge af Ordene »underkastes Fængsling«, at en før Rigsdagens Sammentræden iværksat Fængsling af en Rigsdagsmand, enten Tinget i sin Tid har givet Samtykke til Fængslingen eller ikke, maa suspenderes, naar Rigsdagen paany samles, indtil vedkommende Tings Samtykke til Fængslingen er opnaaet. Og paa samme Maade maa maaske nyt Samtykke til Tiltale søges, hvis en af en tidligere Rigsdags Ting tilladt Tiltale ikke er blevet rejst eller endelig gennemført ved en ny Rigsdags Sammentræden, da Tingets Beslutning efter Grl. § 56, Pkt. 1, modsat efter Pkt. 2, ikke synes at have Gyldighed udover den enkelte Samling.

Paa denne Beskyttelse kan Rigsdagsmanden ikke selv give Afkald, men kun det Ting, hvortil han hører. Derimod bortfalder Beskyttelsen, naar han gribes paa fersk Gerning, men hvornaar dette kan siges at foreligge, vil ofte kunne være tvivlsomt.

§ 5.

RIGSDAGENS SAMLINGER
AFBRYDELSE AF RIGSDAGENS VIRKSOMHED

I Modsætning til den udøvende og den dømmende Magts Organer er Rigsdagen intet permanent fungerende Organ. Den er kun samlet med Mellemrum.

Rigsdagen sammenkaldes dels til ordentlige, dels til overordentlige Samlinger. En ordentlig Rigsdag skal sammenkaldes af Kongen (d.v.s. Regeringen) hvert Aar, Grl. § 19, og dersom Kongen ikke har indkaldt Rigsdagen til at sammentræde forinden, kan den efter § 40 uden Indkaldelse træde sammen til en ordentlig Samling den første Tirsdag i Oktober. Derimod beror det paa Kongens Afgørelse, om der skal sammenkaldes en overordentlig Rigsdag, og dennes Varighed beror formelt udelukkende paa hans Bestemmelse, § 20.

Om en Rigsdag er ordentlig eller overordentlig, vil i første Række afhænge af Tilkendegivelsen i det kgl. aabne Brev, hvorved den indkaldes, idet en ordentlig Rigsdag jo meget vel kan indkaldes før dens grundlovsbestemte Mødedag, men iøvrigt maa det afgøres efter alle foreliggende Omstændigheder. Da der ifølge § 19 kun kan samles een ordentlig Rigsdag hvert Aar, hvilket vil sige een Gang i hvert Kalenderaar, maa den Rigsdag, der samles i Løbet af et Aar, i hvilket der allerede har været indkaldt en ordentlig Rigsdag, betegnes som en overordentlig Rigsdag. Men herved maa det dog erindres, at hvis en ordentlig Rigsdag maatte blive opløst, inden Finansloven er vedtaget, da maa den efter Valgene sammentrædende ny Rigsdag arve den opløste Rigsdags Retsstilling, enten man saa vil kalde den ny Rigsdag for ordentlig eller overordentlig.

Betydningen af, om en Rigsdag betragtes som ordentlig eller overordentlig, kommer navnlig frem i følgende Henseender:

1) Der skal altid straks efter, at den ordentlige Rigsdag er sat, i dennes Folketing forelægges et Finanslovforslag for det kommende Finansaar, § 47.

2) Den ordentlige Rigsdag kan ikke sluttes, inden der i Henhold til § 48 er tilvejebragt lovlig Hjæmmel for Skatternes Opkrævning og for Afholdelse af Statens Udgifter, § 19.

3) Dersom der i Tilfælde af vedvarende Konflikt mellem de to Ting om et Lovforslag ønskes foretaget en Landstingsopløsning, maa den fornyede Vedtagelse i Folketinget af det af Landstinget forkastede Lovforslag, der skal tjene som Opløsningsgrundlag, ske i en ordentlig Rigsdagssamling, § 22.

Ved Gennemførelsen af Grundlovsændringer kræves der derimod ikke Vedtagelse paa en ordentlig Rigsdag, hverken ved den første eller ved den anden Rigsdags Vedtagelse af Forslaget, § 94.

*

Da Rigsdagens Medlemmer er valgt for en bestemt Periode, bortfalder deres Mandater, naar Perioden er udløbet, og Nyvalg skal herefter foretages.

Indenfor Valgperioden afbrydes Rigsdagens Virksomhed paa forskellig Maade. Der kan være Tale om 1) Udsættelse ved Præsidiumsbeslutning, 2) Udsættelse ved kongelig Resolution, 3) Samlingens Slutning og 4) Opløsning af et af Tingene, eventuelt begge Ting.

§ 6.

UDSÆTTELSE VED PRÆSIDIUMSBESLUTNING

Naar Rigsdagen er traadt sammen, arbejder den ikke kontinuerligt. Af og til afbrydes Møderækken i et eller begge Ting, og Arbejdet udsættes i nogen Tid. Ogsaa Rigsdagsmænd holder fri i Højtiderne. Endvidere kan Aarsagen til Udsættelse være, at Regeringen har forelagt et omfattende Lovforslag, fx det aarlige Finanslovsforslag, som Medlemmerne ønsker at have Tid til at sætte sig ind i. Endelig hænder det, at et af Tingene forbigaaende mangler Arbejdsstof.

Denne Udsættelse (»Ferie«), i engelsk parlamentarisk Praksis kaldet adjournment, sker uden kongelig Resolution paa den simple Maade, at Præsidiet for vedkommende Ting undlader at ansætte Møde. Som Regel drøftes Spørgsmaalet ganske uformelt med Statsministeren, dersom der ikke foreligger en Rutineudsættelse. Hvis begge Tings Møder samtidig skal udsættes, vil

Præsidierne for de to Ting vel oftest forhandle indbyrdes om Sagen.

Grundloven indeholder ikke Regler om Udsættelse af Tingenes Møder i Henhold til Præsidiumsbeslutning. Under Udsættelsen maa Rigsdagen betragtes som samlet i Relation til de Grundlovsbestemmelser, der tillægger det Betydning, om Rigsdagen er samlet, d.v.s. §§ 25 og 56, Pkt. 1. Der kan derfor under Udsættelsen ikke udstedes foreløbige Love, og Rigsdagsmændene kan ikke tiltales eller fængsles uden Samtykke af vedkommende Ting. Naar Rigsdagen eller vedkommende Ting paany træder sammen, kan Arbejdet fortsættes, hvor det blev afbrudt, d.v.s. Lovforslag, som før Udsættelsen har været til 1. og 2. Behandling, gaar videre til 3. Behandling, og Lovforslag, der er vedtaget inden Udsættelse af det ene Tings Møder og oversendt til det andet Ting, skal ikke tilbagesendes til fornyet Behandling, dersom der ikke foretages Ændringer. Under Udsættelsen kan Udvalgene arbejde, hvilket dog bortset fra Finansudvalgene kun vil ske i begrænset Omfang.

§ 7.

UDSÆTTELSE VED KONGELIG BESLUTNING

I § 21 indeholder Grundloven en Bestemmelse om Adgang under bestemte Betingelser til at udsætte Rigsdagens Møder. Denne Udsættelse skal ske ved kongelig Resolution. Bestemmelsen er i Dag obsolet. Den synes ikke at have været anvendt siden 1887, og det er efter de nuværende politiske Forhold lidet sandsynligt, at den paany vil blive anvendt. — Bortfaldet ved desuetudo er den dog ikke.

Da Varigheden af en overordentlig Rigsdag efter § 20 beror paa Kongens Beslutning, og da Kongen derfor naarsomhelst kan slutte den overordentlige Rigsdags Møder, maa han saa meget mere kunne udsætte dens Møder. Det særlige ved § 21 er, at den hjemler Kongen Ret til at udsætte den *ordentlige* Rigsdags Møder. Dette kan kun ske paa bestemt Tid, og uden Rigsdagens Samtykke kan Udsættelse kun ske en Gang i Aaret indtil dens næste ordentlige Samling og kun i 2 Maaneder. Naar Rigsdagen paany træder sammen, fortsætter Arbejdet, hvor det ophørte.

Skal man forsøge at give en Forklaring paa, hvorfor § 21 faktisk er gaaet af Brug, maa man pege paa den nære Forbindelse, der har været i Provisorietiden mellem Anvendelsen af §§ 25 og 21. Bestemmelsen er politisk kommet i Vanry, fordi den som § 25 blev misbrugt af Regeringen Estrup. Den 21. Okt. 1885 forsøgt der et Attentat paa Estrup. Ved kgl. Resolution af 23. s. M. udsattes Rigsdagens Møder, og faa Dage senere udstedtes der to vigtige provisoriske Love, Gendarmeriprovisoriet af 27. Oktober 1885 og Straffelovsprovisoriet af 2. Nov. 1885. Tidssammenhængen gjorde Oppositionens Paastand om, at Regeringen kun havde grebet til § 21 for at faa Lejlighed til at udstede provisoriske Love, sandsynlig, omend ubeviselig overfor Justitsministerens Paastand om, at der i det Øjeblik, Rigsdagen blev udsat, ikke forelaa nogen Beslutning om at udstede Lovene paa Grundlag af § 25. Den Betragtning, at den kombinerede Anvendelse af §§ 21 og 25 til at gøre Rigsdagens Medvirken til Lovgivningen illusorisk maatte gøre Lovene ugyldige, kunde dog ikke trænge igennem ved Domstolene. Ved en H. D. af 1886 (U. f. R. 1887 S. 142 vedr. Redaktøren af Socialdemokraten) fastsloges det, at Rigsdagen ikke i Relation til § 25 kunde anses for samlet under Udsættelsen, hvorfor Straffelovsprovisoriet ikke af denne Grund var ulovligt udstedt.

Grl. § 22, Stk. 4, indeholder en anden Udsættelsesbestemmelse. Hvis et af Tingene opløses, naar Rigsdagen er samlet, skal det andet Tings Møder udsættes, indtil hele Rigsdagen igen træder sammen. Selv om Udsættelse her er paabudt i Grundloven, var der vel i Princippet intet til Hinder for, at man anvendte Formen kgl. Resolution. Efter den udviklede Praksis anvendes der imidlertid end ikke i denne Situation kgl. Resolution. Udsættelse sker paa den Maade, at Formanden for det ikke opløste Ting efter at have gjort Tinget bekendt med Opløsningsdekretet og Udskrivningen af Nyvalg meddeler Tinget, at dets Møder fra Opløsningsdagen (d.v.s. som Regel Dagen før Nyvalgene) at regne er udsat som Følge af § 22. Fra Opløsningsdekretets Offentliggørelse til Opløsningsdagen ansættes der derefter som Regel ikke Møder i Tinget.

§ 8.

SLUTNING

1. Rigsdagens Slutning eller Hjemsendelse er den normale Maade, hvorpaa Rigsdagens Virksomhed afbrydes. Den har til naturlig Forudsætning, at Rigsdagens Arbejde i det væsentlige er afsluttet. Imidlertid kan Rigsdagen dog aldrig selv slutte Samlingen, selv ikke i det Tilfælde, at den ordentlige Rigsdag uden kgl. Indkaldelse maatte være traadt sammen i Henhold til Grl. § 40, thi i alle Tilfælde tilkommer det Kongen at tage Bestemmelse om, naar den skal sluttet. Dette er nu udtrykkeligt sagt i § 19 med Hensyn til den ordentlige Rigsdag, jfr. derimod tidligere Grl. 1849 § 24 og Grl. 1866 § 19, der ikke udtrykkeligt talte om nogen Slutning af Rigsdagen fra Kongens Side, men kun bestemte, at den ordentlige Rigsdag ikke uden Kongens Samtykke kunde forblive længere sammen end 2 Maaneder. Og med Hensyn til den overordentlige Rigsdag fremgaar det samme deraf, at dens Varighed ifølge Grl. § 20 beror paa Kongens Bestemmelse.

Med Hensyn til Tidspunktet, *naar* Kongen kan slutte Rigsdagens Samling, bestaar der en væsentlig Forskel mellem den ordentlige og den overordentlige Rigsdag. Da den første altid har den vigtige Opgave at behandle Forslaget til den aarlige Finanslov, jfr. § 47, fastsætter Grundloven i Lighed med de fleste andre konstitutionelle monarkiske Forfatninger af mere demokratisk Tilsnit et vist Tidsrum, i hvilket den ikke kan sluttet af Kongen. Denne Frist var i Junigrundloven og den gennemsete Grundlov som i de fleste ældre Forfatninger af denne Type meget kort, nemlig kun 2 Maaneder, og blev i Praxis næsten altid meget overskredet. Nu hedder det i § 19, at den ordentlige Rigsdag ikke kan sluttet, forinden der i Henhold til § 48 er tilvejebragt lovlig Hjemmel for Skatternes Opkrævning og for Afholdelse af Statens Udgifter. Der er altsaa ikke længere sat nogen ganske bestemt Frist, efter hvis Udløb den ordentlige Rigsdag kan sluttet, men det er til en vis Grad lagt i Rigsdagens egen Haand, naar dette kan ske, idet Rigsdagen er Herre over, naar en lovlig og endelig Finansbevilling vil komme til at foreligge.

Da § 19 kun begrænser Kongens Ret til at slutte den ordentlige Rigsdag, er den ikke til Hinder for, at Kongen i det nævnte Tidsrum kan opløse Rigsdagen, idet Kongens Ret i Henhold til § 22 i Mangel af positiv Indskrænkning maa kunne benyttes naarsomhelst, hvilket ogsaa er anerkendt i Praksis. Men paa den anden Side maa det følge af § 19, at den nyvalgte Rigsdag da heller ikke vil kunne sluttet, før lovlig Hjemmel for Skat-ternes Opkrævning er tilvejebragt. Derimod er det uhjemlet, naar det er blevet antaget, at den ordentlige Rigsdag, naar den eller et af Tingene éngang var blevet opløst, maatte have Ret til at sidde hele den i § 19 hjemlede Arbejdstid ud uforstyrret af ny Opløsning. Da § 22 ikke saaledes som Forfatningsloven af 2. Okt. 1855 § 34 og Grl. 18. Nov. 1863 § 30 sætter nogen Grænse for Antallet af Opløsninger i Løbet af et vist Tidsrum, maa Opløsning om nødvendigt kunne ske mere end én Gang indenfor det i § 19 angivne Tidsrum. Hensynet til, at Rigsdagen faar sin fulde Arbejdstid ubeskaaret, maa da ske Fyldest derved, at Rigsdagen, hvis lovlig Finansbevilling ikke endnu var tilvejebragt før den sidste Opløsning, efter denne ikke kan sluttet, før Finansbevillingen er i Orden. En anden Sag er det naturligvis, at en ny Opløsning af et Ting, efter at det kort forinden har været opløst, som Regel vil være et groft Misbrug af Opløsningsretten, og dette særligt, naar den sker, inden Finansloven er tilvejebragt. Med Hensyn derimod til den overordentlige Rigsdag gælder der ingen Begrænsning for Kongens Ret til at slutte den, da dens Varighed ifølge § 20 beror paa Kongens Bestemmelse.

2. Hvad Retsvirkningen af Rigsdagens Slutning angaar, da bestaar den først deri, at Rigsdagen ikke længer har Ret til at være sammen og altsaa hører op at eksistere som forfatningsmæssig bestaaende handledygtig Rigsdag. Hvis Medlemmerne efter Slutningen maatte blive sammen og forhandle videre, vilde det af dem foretagne derfor være uden Retsgyldighed, hvorved dog som en Undtagelse erindres, at Landstinget selv efter en Slutning af Rigsdagen i Henhold til § 36 vil kunne blive sammen og foretage Valget af Landstingsmænd. Med Ophøret af Rigsdagens Samling bortfalder dernæst ogsaa Rigsdagens særlige Beskyttelse efter § 42 og Rigsdagsmændenes

Retsbeskyttelse efter § 56, Pkt. 1. Derimod berøres Rigsdagsmændenes Mandater ikke af Rigsdagens Slutning som saadan, og heller ikke deres Vederlag efter Vgl. § 101.

Hvad de af Rigsdagen udførte Arbejder angaar, da bliver Slutningen naturligvis uden Betydning for det, der paa gyldig Maade er gjort færdigt fra Rigsdagens Side. Alle Rigsdagsbeslutninger af Lovsindhold kan efter Slutningen stadfæstes af Kongen som Love, naar det blot i Henhold til § 24 sker inden næste Rigsdagssamling. Er en Rigsdagsbeslutning af andet Indhold fx vedrørende en Traktat i Henhold til § 18 eller angaaende Statsregnskabet i Henhold til § 49 vedtaget, da staar den uanset Slutningen urokket ved Magt. Ligeledes bliver de Beslutninger, som et enkelt af Tingene ensidigt kan vedtage, fx angaaende en Ændring af Tingets Forretningsorden, jfr. § 64, eller en Rejsning af Ministeranklage fra Folketingets Side i Henhold til § 14, som gyldigt tilendebragte Akter ganske uberrørte af Rigsdagens Slutning.

Anderledes derimod med alt, hvad der ikke inden Slutningen er gjort endelig færdigt fra Rigsdagens Side; alt dette bortfalder ved Slutningen, idet der ikke er Kontinuitet mellem de forskellige Rigsdagssamlinger, der tværtimod i Overensstemmelse med det foran udviklede betragtes som forskellige Rigsdage, uanset om de bestaar af de samme Rigsdagsmænd eller ikke. Et Lovforslag, der ikke i Henhold til § 51 er vedtaget 3 Gange i hvert af Tingene, falder derfor bort, og Behandlingen af det kan ikke fortsættes af den følgende Rigsdag, der tværtimod maa begynde helt forfra.

Dette saakaldte Diskontinuitetsprincip, der historisk stammer fra de gamle Stænderforfatningers Dage, da hvert nyt Parlament affødte nye Valg og altsaa udgjorde et Hele for sig, er vel ikke udtrykkeligt udtalt i vor Grundlov, og der findes ogsaa adskillige fremmede Forfatninger, hvor det ikke i dets Stræng-
hed gælder, idet der tværtimod i større eller mindre Omfang finder Kontinuitet Sted indenfor det enkelte Ting og undertiden ogsaa mellem begge Tingene indbyrdes indenfor samme Valgperiode. Diskontinuitetsprincippet er imidlertid i Danmark hjemlet ved en fast Praksis ligefra vor første Grundlovs Tid og maa ogsaa siges at stemme med vor Grundlov, der i §§ 19 og 21 op-

stiller en Forskel mellem Slutning af Rigsdagen og Udsættelsen af dens Møder, der ikke vilde faa nogen synderlig Betydning, hvis ikke Forskellen laa deri, at Udsættelsen blot udsatte Rigsdagsarbejdet, men Slutningen endelig afbrød det. Derhos maa ogsaa Grundlovens Behandling af de enkelte Rigsdagssamlinger som særskilte Rigsdage og dens Sondring mellem ordentlige og overordentlige Rigsdage siges bedst at stemme med, at de enkelte Rigsdagssamlinger ikke staar i retlig Forbindelse med hinanden.

Ogsaa overvejende reale Hensyn turde tale for Diskontinuitetsprincipets Anerkendelse, selvom det ikke allerede maatte anses for tilstrækkeligt hjemlet i selve Grundlovens Ord og fast Rigsdagspraksis. Thi selv om det kan afføde en Del Besvær og Tidsspilde derved, at alt det ikke i den ene Rigsdagssamling tilendebragte maa paabegyndes forfra i næste Samling, vilde det dog være en væsentlig større Ulæmpe, om det enkelte Ting i ubestemt lang Tid skulde være bundet ved de Forslag til nye Lovreglers Tilvejebringelse, der ikke i samme Rigsdagssamling modtages fra det andet Tings Side. Grundsætningen i § 24, hvorefter Rigsdagen heller ikke engang er bunden ved de af begge Ting endeligt vedtagne Lovbeslutninger, naar de ikke inden næste Rigsdagssamling stadfæstes af Kongen, synes da ogsaa bestemt at tale imod, at Tingene efter Rigsdagens Slutning endog skulde være bundne ved de ikke fra Rigsdagens Side færdige Beslutninger af de enkelte Ting. Vel kunde man herimod anføre, at § 51 bogstavelig kun kræver, at et Lovforslag for at være endelig vedtaget skal være 3 Gange behandlet i hvert af Tingene, men Grundloven tænker herved aabenbart kun paa to samtidige Ting.

En Undtagelse fra Reglen om, at der ingen Sammenhæng er mellem forskellige afsluttede Rigsdagssamlinger, foretages der ikke ved Grl. §§ 22, 80, Stk. 2, og 94, hvorefter visse i en Rigsdagssamling trufne Beslutninger kun faar Betydning, dersom de enslydende vedtages i en følgende Rigsdagssamling efter nye Valg, idet Behandlingen her skal begynde helt forfra i den nye Rigsdag, og denne er retligt ganske ubundet af den tidligere Vedtagelse.

*Ud fra den Betragtning, at et Rigsdagsudvalg ikke kan have større Myndighed end Rigsdagen som Helhed, har det været

hævdet, at ogsaa Rigsdagsudvalg maa falde bort med Rigsdagens Slutning, medmindre Grundloven indeholder Hjemmel for det modsatte. Praksis har ikke fuldtud respekteret denne Lære. For det første har man stedse antaget, at de i § 45, Stk. 1, omhandlede parlamentariske Undersøgelseskommisioner efter hele Formaalet med deres Virksomhed maa kunne fungere efter en Rigsdagsslutning. Dernæst er der i Tidens Løb blevet gennemført enkelte Love, fx Loven af 1923 om det udenrigspolitiske Nævn, hvorved der er blevet nedsat Rigsdagsfællesudvalg, om hvilke det udtrykkeligt har været bestemt, at de kan fungere selv efter Rigsdagens Slutning. Spørgsmaalet, om disse Rigsdagsfællesudvalg er forenelige med § 29, og om de i saa Fald kan fungere efter Rigsdagens Slutning, drøftes S. 47—49*.

Ifølge Bestemmelser, der findes i Tingenes Forretningsordener, er Tingenes Formænd i Tiden mellem Samlingerne bemyndigede til at repræsentere Tingene og til at træffe de fornødne Foranstaltninger vedrørende Rigsdagens indre Ordning.

Slutningen af Rigsdagen sker gennem et kongeligt aabent Brev, der oplæses af Formanden i hvert af Tingene og forkyn- des i Lovtidende.

§ 9.

OPLØSNING

1. Medens Slutningen og Udsættelsen kun gør Ende paa eller suspenderer den enkelte Rigsdagssamling, tillægger Grl. § 22 Kongen en langt videre gaaende Ret til ved Opløsning af Rigsdagen eller ét af Tingene at bringe selve Rigsdagsmandaterne til Ophør, saaledes at der gennem nye Valg kan dannes en ny Rigsdag.

Denne moderne Opløsningsret for Kongen har først udviklet sig i England som en Differentiation af Kongens Ret til at hjemsende Parlamentet. Oprindelig valgtes Underhusets Medlemmer kun for en enkelt Samling, og ved dennes Slutning bortfaldt deres Mandater, saaledes at Slutning og Opløsning var enstydige Begreber. Senere da Parlamentet aarlig blev indkaldt, og de hyppige Valg derfor blev besværlige, indførtes den Regel, at Medlemmerne valgtes for en bestemt længere Aarrække, saa-

ledes at Mandaterne ikke længere bortfaldt ved det aarlige Parlaments Slutning, men samtidig bevarede Kongen dog sin tidligere Ret til ved Opløsning at bringe Parlamentsmandaterne til Ophør før det ordinære Udløb af Valgperioden. Saaledes opstod Forskellen mellem Slutning (prorogation) og Opløsning (dissolution) af Parlamentet. Denne ekstraordinære Opløsningsret udøvede Kongen oprindelig i stræng monarkisk Aand som et Middel til at skille sig af med et genstridigt Parlament, og dette forklarer, at de fleste ældre republikanske Forfatninger, saaledes endnu Nordamerikas Forfatning af 1787, ikke tillægger Præsidenten en slig Ret, og at ogsaa enkelte ældre monarkistiske Forfatninger af meget demokratisk Karakter heller ikke tillagde Kongen Opløsningsret, hvilket som en i Nutiden enestaaende Undtagelse endnu gælder efter Norges Grundlov af 1814. Det erkendtes imidlertid efterhaanden i England, at Opløsningsretten tværtimod at være et udemokratisk Vaaben i Monarkens Haand var en Appel til Vælgerne og altsaa netop et med demokratiske og parlamentariske Principer fortrinligt stemmende Middel til Løsning af opstaaede parlamentariske Konflikter. Det var særlig den yngre Pitts Opløsning af Parlamentet i 1784, der bevirkede dette Omslag i Opfattelsen. Opløsningsretten fandt derefter Indgang i næsten alle konstitutionelle Monarkier, og efter Verdenskrigen blev den ogsaa i forskellige Former indført i mange af de nydannede Republiker, fx i Finland.

I Danmark indførte vel allerede Frd. 1. Jan. 1840 § 27 en Opløsningsret for Kongen overfor Københavns Borgerrepræsentation, men Opløsningen var her endnu kun et rent og skært Disciplinærmiddel til Udrensning af Forsamlingen, idet Forudsætningen for dens Anvendelse var, at Repræsentantskabet vedvarende tilsidesatte sine Pligter, og Kongen kunde samtidig med at opløse Forsamlingen »suspendere de Skyldiges fremtidige Valgbarhed«. En Opløsningsret i moderne Forstand indførtes derimod først ved Junigrundloven, der gav Kongen Ret til at opløse enten hele Rigsdagen eller en af dens Afdelinger, hvilken Regel nu er blevet væsentlig ændret ved Grl. 1915 § 22. En lignende Ret har Kongen med Hensyn til Lagtinget, medens de kommunale Raad iøvrigt ikke frit kan opløses af Regeringen.

Da Rigsdagsmændene ifølge Grundloven vælges for et be-

stemt Aaremaal og ikke i den Tid enkeltvis kan kaldes tilbage hverken af Kongen eller af Vælgerne, og da Landstingsmændene endog vælges for et dobbelt saa langt Aaremaal som Folketingsmændene og kun gaar af med Halvdelen ad Gangen, saaledes at Landstinget normalt aldrig helt fornyes, er det klart, at en Ret for Kongen til ved Opløsning naarsomhelst at bringe samtlige Valg til Ophør kun kan være forenelig hermed, naar den ses som en Ret, der alene bør anvendes i Undtagelsestilfælde, hvor vigtige Grunde foreligger. Imidlertid vil det regelmæssigt være ugørligt bestemt i Grundloven at fastsætte, af hvilke vigtige Grunde Opløsning kan finde Sted, og Forfatningerne overlader det derfor som Regel formelt til Statsoverhovedets frie Skøn, naar Opløsning skal ske. Dette var ogsaa Tilfældet med Hensyn til begge Ting efter Grl. 1849 og 1866, idet disse efter den belgiske Forfatnings Eksempel gav Kongen formelt *lige fri Adgang til at opløse begge Ting* og alene foreskrev en Opløsning som nødvendig i Tilfælde af Grundlovsforandring. Heri skete en afgørende Ændring ved Grl. 1915 § 22, idet Kongen nu kun har Ret til naarsomhelst at opløse Folketinget, medens derimod hans Ret til at opløse Landstinget bortset fra Grundlovsændringer er indskrænket til et enkelt bestemt Undtagelsestilfælde. Der maa derfor nu sondres mellem Kongens Ret til at opløse Folketinget og hans Ret til at opløse Landstinget.

2. Med Hensyn til *Folketinget* udtaler § 22 kun: Kongen kan opløse Folketinget. Folketinget kan altsaa altid frit opløses, naar tilstrækkelig Grund dertil formenes at foreligge. Som en saadan Grund kan navnlig anføres en Konflikt mellem Folketinget og Regeringen. Fremdeles kan nævnes en Konflikt mellem Tingene eller mellem Regeringen og Landstinget paa et Tidspunkt, hvor Landstinget ikke kan opløses, eller at et stort Spørgsmaal har rejst sig, som Vælgerne ikke ved sidste Valg har haft Lejlighed til at tage Stilling til, eller at Stemningen i Landet synes at vise, at Folketingets Flertal ikke længer er Udtryk for Vælgernes Flertal. Dernæst kan ogsaa Hensynet til, at de ordinære Valg vil falde paa et teknisk ubejleligt Tidspunkt, gøre det forsvarligt ved Opløsning at henlægge dem til et andet Tidspunkt. Det erindres blot herved, at skønt det er Kongen, der

opløser, kan Opløsningen ikke ske uden under ministerielt Ansvar, og Kongens Opløsningsret vil derfor under parlamentarisk Styre faktisk oftest være ensbetydende med en *ministeriel Opløsningsret*, der gør det muligt for det siddende Ministerium at forlægge de ordinære Valg til et for Ministeriets Politik belejligt Tidspunkt. Alligevel er det ikke udelukket, at Kongen ogsaa under parlamentarisk Styre, selv imod sit Ministeriums Ønsker, kan opløse Folketinget, naar han benytter sig af sin Ret til ifølge Grl. § 13 at afskedige Ministeriet og derefter opløser, jfr. kgl. aab. Brev Nr. 131, 31. Marts 1920. Men ligesom denne *kongelige Opløsningsret* kun kan bruges, naar et nyt Ministerium er villigt til at overtage Ansvaret for dette Skridt og medunderskrive saavel Afskedigelsen af Ministrene som Opløsningen af Folketinget, saaledes vil en saadan personlig Indgriben af Kongen under parlamentarisk Styre ogsaa kun være konstitutionelt forsvarlig i rene Undtagelsestilfælde, hvortil kommer, at et siddende Ministerium regelmæssigt selv straks vil indgive sin Afskedsbegæring, naar Kongen ønsker det, saaledes at ingen aabenlys Konflikt vil fremkomme. Nogen Adgang for Mindretallet i Folketinget eller for Vælgerne til mod Regeringens Ønske at fremkalde Opløsning hjemler vor Grundlov derimod ikke, idet Reglen i § 80, Stk. 2, vel kan give Anledning til Opløsning, men ikke hjemler Mindretallet i Folketinget Ret til at fremtvinge en Opløsning. Kun i et enkelt Tilfælde *skal* Opløsning ske, nemlig i Henhold til § 94, naar en Grundlovsbestemmelse er vedtaget, idet Forbeholdet, at Regeringen vil fremme Sagen, under parlamentarisk Styre næppe vil faa praktisk Betydning. Med Hensyn til Antallet af Opløsninger af Folketinget sætter Grundloven formelt ingen Grænse. Det følger imidlertid af det anførte, at gentagne Opløsninger kort efter hinanden kun i ganske særlige Tilfælde vilde være forsvarlige.

3. Hvad derimod *Landstinget* angaar, da er det i Almindelighed uopløseligt, idet det, bortset fra Grundlovsændringers Vedtagelse, jfr. § 94, kun kan opløses under ganske særlige Betingelser, nemlig i Tilfælde af en *vedvarende Konflikt med Folketinget om et Lovforslag*. Betingelserne for en Opløsning af Landstinget er efter § 22 følgende. For det første kræves det, at Folketinget mindst 3 Maaneder inden en Rigsdagssamlings

Slutning — det kan være i Valgperiodens første som i dens sidste Samling, i en overordentlig saavel som i en ordentlig Samling — har vedtaget og oversendt et Lovforslag til Landstinget, der ikke vedtages af dette Ting, og at heller ikke Fællesudvalg herom fører til noget Resultat. Dernæst fordres det, at Folketinget, efter at det er fornyet gennem et *paa Grund af Valgperiodens Udløb* foretaget almindeligt Valg — altsaa ikke gennem Opløsningsvalg — vedtager Forslaget uforandret paa en *ordentlig* Rigsdagssamling, der dog ikke behøver at være den første efter Valget, og indenfor den ovennævnte Frist paany oversender det til Landstinget. Hvis der heller ikke da opnaas Enighed om Forslaget, kan Kongen opløse Landstinget. Da § 22 kun nævner Uenighed om et Lovforslag, vil altsaa Uenighed om et andet Forslag, fx et Forslag til Beslutning i Henhold til § 18, ikke kunne føre til en Opløsning af Landstinget.

Denne Ordning, der er fremgaaet som et Kompromis mellem to modsatte Standpunkter under Forhandlingerne om Grl. af 1915, ét, der ønskede Landstinget fuldstændigt uopløseligt for at give det mere Modstandskraft overfor Folketinget, og et andet, der ønskede det ligesaa frit opløseligt som Folketinget, er af ret usædvanlig Karakter, men har dog sit Forbillede i flere engelske Kolonistatsforfatninger.

Iøvrigt kan Landstinget kun opløses i Tilfælde af Grundlovsforandring, jfr. § 94, men paa den anden Side vil der ogsaa ad denne Vej kunne gennemføres en Opløsning af Landstinget udenfor det i § 22 særligt omhandlede Tilfælde, jfr. den ved Grundlovsændringen i 1920 indsatte 2. midlertidige Bestemmelse til Grl. 1915 om en ekstraordinær Opløsning af Landstinget, der netop var en af Hovedgrundene til Grundlovsforandringen.

4. Opløsningen af hele Rigsdagen eller af et af Tingene kan, da Hensigten med den jo er at bringe ikke den enkelte Rigsdagssamling, men selve Rigsdagsmandaterne til Ophør, ske ikke blot, naar Rigsdagen er samlet, men ogsaa naar den ikke er det, hvilket ogsaa nu forudsættes i § 22. Dog bør Opløsningen ikke ske paa et saadant Tidspunkt, at den gør det umuligt for Rigsdagen at træde sammen paa det i § 40 nævnte Tidspunkt. Opløsning af en samlet Rigsdag vil derhos ogsaa kunne ske, og er

i Praxis gentagne Gange sket, indenfor det Tidsrum, da Rigsdagen ifølge § 19 ikke kan sluttet. Men forsaavidt Opløsningen kan opsættes, vil den overfor Rigsdagen hensynsfuldeste Fremgangsmaade være at lade Rigsdagen gøre sig færdig og slutte den, inden Opløsningen sker.

Opløses et af Tingene, naar Rigsdagen er samlet, skal ifølge § 22, sidste Stk., det andet Tings Møder udsættes, indtil hele Rigsdagen igen træder sammen. Derefter hedder det: dette skal ske inden to Maaneder efter Opløsningen. Grundlovens Forskrift er ogsaa paa dette Punkt noget ufuldkommen. Dels udtaler den intet om, hvad den dog naturligvis forudsætter, at der først skal afholdes nye Valg, inden Rigsdagen igen træder sammen, jfr. derimod § 94 og tidligere Forf. Lov 2. Okt. 1855 § 34. Og dels knytter den Paabudet om Rigsdagens Sammentræden inden to Maaneders Forløb udtrykkeligt kun til det Tilfælde, at det ene Ting er blevet opløst, medens Rigsdagen var samlet. Utvivlsomt maa Reglen dog ogsaa gælde, saavel naar begge Ting er opløste, medens Rigsdagen var samlet, som ogsaa, naar Rigsdagen er blevet helt eller delvis opløst, medens den ikke var samlet, skønt der i det sidste Tilfælde i Virkeligheden ikke i Almindelighed foreligger samme praktiske Trang til dens Sammentræden umiddelbart efter Opløsningen. Nogen Ret til uden Indkaldelse selv at træde sammen to Maaneder efter Opløsningen hjemler Grundloven dog ikke den nyvalgte Rigsdag, og endnu mindre kan Vælgerne selv afholde Valg efter Opløsningen. En blot Overskridelse af to Maaneders-Fristen kan derfor næppe have anden Virkning end at paadrage Regeringen Ansvar for det skete Grundlovsbrud. Om en Opløsning, der ikke efterfølges af Nyvalg, vil være ugyldig, saaledes at i dette Tilfælde den gamle Rigsdag igen kan sammentræde paa det i § 40 bestemte Tidspunkt, maa anses for tvivlsomt. Af Paabudet om Rigsdagens Sammentræden efter Opløsningen maa det derimod følge, at en ny Opløsning, der foretages, inden Rigsdagen endnu er traadt sammen efter den første Opløsning, vil være en Ugyldighed.

Opløsningen sker ved et kgl. aabent Brev, der indføres i Lovtidende. Den virker fra den Dag, den er kundgjort for Rigsdagen eller vedkommende Ting, medmindre den lyder paa, at

den først træder i Kraft fra et senere Tidspunkt. Dette er nu ifølge nyere dansk Praksis altid Tilfældet, saaledes at Opløsningen regelmæssigt først faar Retsvirkning fra Dagen for eller fra Dagen før Nyvalgene, hvorved opnaas, at det Tidsrum, hvori en Rigsdag ikke kan samles, indskrænkes til det mindst mulige. At Udskrivningen af Nyvalgene skal være indeholdt i selve Opløsningsresolutionen, er ikke foreskrevet i Grundloven; regelmæssigt udfærdiges der samtidig med Opløsningsresolutionen en kgl. Resolution om Nyvalg, og da Nyvalgenes Udskrivning saaledes i Tid ligger forud for Opløsningsdagen, er Hensynet til Bestemmelsen i Grl. § 36 om Valget af de landstingsvalgte Medlemmer af Landstinget fyldestgjort.

5. Hvad *Opløsningens Retsvirkninger* angaar, da er dens principale Retsvirkning den, at Rigsdagsmandaterne tilintetgøres, saaledes at der, naar Rigsdagen er opløst, ikke længer findes Rigsdagsmænd, før nye Valg har skaffet andre til Veje, hvorfor nye Valg altid straks maa afholdes efter Opløsningen.

Det er ganske vist blevet hævdet, at ikke Opløsningen, men først de nye Valg kunde tilintetgøre Mandaterne, fordi Grundloven fx i §§ 40 og 22 forudsætter, at der altid maa være en Rigsdag, der kan samles, men denne Mening er uhjemlet. Nyvalg alene kan nemlig ikke ophæve gyldige Valg, men kan først faa Gyldighed fra disses Ophør enten ved Valgperiodens Udløb eller ved ekstraordinær Opløsning, hvilket er ganske klart efter alle Forfatninger, hvor de ordinære Nyvalg altid foretages en vis Tid før Valgperiodens Udløb, og hvor derfor de nyvalgte Kamre aldrig kan træde sammen, før de gamle Kamres Funktionstid er udløbet. Kunde omvendt Nyvalg alene bringe de ældre Valg til Ophør, vilde en særlig Opløsning af disse være overflødig. Opløsningen maa derfor, hvad ogsaa ligger i selve Ordet, have en tilintetgørende Virkning overfor Mandaterne, saaledes at en opløst Rigsdag ikke mere kan træde sammen og fungere, medmindre Forfatningen — saaledes som Grl. 5. Juni 1849 § 13 — udtrykkeligt bestemmer, at den ekstraordinært skal kunne kaldes til Live igen, eller at de gamle Valg først bortfalder, naar Nyvalgene er foretagne. Derfor kan en éngang foretaget Opløsning heller ikke kaldes tilbage, medens der derimod ikke er noget i Vejen for, at blot udskrevne, men endnu ikke afholdte Valg kan udsættes, jfr. Aab. Brev Nr. 153, 12. April 1920. Hvad

Grundloven forudsætter, er kun, at der normalt skal kunne samles en Rigsdag, men den udelukker ikke, at der kan være korte Mellemrum, hvor dette ikke kan ske, hvilket ogsaa er saa meget mindre betænkeligt, som Rigsdagen jo ikke er permanent fungerende, og Kongen i Henhold til § 25 foreløbigt kan give Love, naar Rigsdagen ikke er samlet. En anden Sag er, at dette rigsdagsløse Mellemrum bør gøres saa kort som muligt, hvorfor det er en heldig Praksis, at Opløsningen i Danmark regelmæssig først faar Retskraft fra Dagen før Nyvalgene. At Rigsdagsmandaterne bortfalder ved Opløsningen, er da ogsaa klart forudsat i Vgl. § 87 sidste Pkt., der om de 19 landstingsvalgte Medlemmer udtaler, at de afgaar alle paa éngang efter 8 Aars Forløb, eller i Tilfælde af Landstingets Opløsning sammen med de øvrige Landstingsmedlemmer. En Opløsning af Landstinget bevirker derhos, at ikke blot de valgte Landstingsmænds Mandater, men at ogsaa disses Stedfortræderes eventuelle Adkomster bortfalder, idet Stedfortræderne kun er valgte for samme Tid som Landstingsmændene, jfr. Vgl. § 55.

Da det opløste Tings eller den opløste Rigsdags Medlemmer ved Opløsningen ophører at være Rigsdagsmænd, følger deraf, at ikke blot det opløste Ting eller Rigsdagen som Helhed maa være ophørt med at kunne fungere, indtil Nyvalg er sket, men at ligesaa lidt Udvalg eller Repræsentanter for det opløste Ting eller den opløste Rigsdag kan vedblive at fungere efter Opløsningen, *medmindre dette gyldigt er hjemlet ved Lov eller administrativ Beslutning, jfr. S. 47—49*. Derfor bortfalder ved Opløsningen ikke blot alle almindelige Udvalg nedsatte af det opløste Ting saavel som det i Grl. §§ 49 og 45, Stk. 2, omtalte Rigsdags-Fællesudvalg, men ogsaa de af det opløste Ting i Henhold til § 45, Stk. 1, nedsatte Undersøgelseskommisioner, eftersom disse skal bestaa af Tingets egne Medlemmer. Ligeledes mister de af Landstinget valgte Dommere til Rigsretten ved Landstingets Opløsning deres Sæde i Retten, jfr. Lov om Rigsretten af 3. Marts 1852 § 6, der udtaler, at naar hele Rigsdagen eller Landstinget alene opløses, er Rigsretten derved opløst, og denne Virkning af Opløsningen er indirekte fastslaaet i Grl. § 66, Stk. 2, der kun gør en Undtagelse herfra i det ene Tilfælde, at Sag allerede er rejst for Rigsretten før Opløsningen, idet de af Tinget valgte Medlemmer da for denne Sags Ved-

kommende bevarer deres Sæde i Retten. Derimod antages det i Praksis og er nu udtrykkeligt fastslaaet i Tingenes Forretningsorden, at Tingenes Formænd maa kunne blive ved at fungere efter Opløsningen, indtil Rigsdagen paany træder sammen, ligesom det ogsaa maa anses for forudsat, jfr. § 66, Stk. 2, at den af Folketinget i Henhold til § 14 valgte Anklager kan fortsætte en mod Ministrene rejst Anklage efter Folketingets Opløsning.

Hvad dernæst selve det opløste Tings enkelte Medlemmer angaar, da mister de ved Opløsningen ikke blot den særlige begunstigede Retsstilling, som Rigsdagsmænd nyder, medens Rigsdagen er samlet, jfr. § 56, Pkt. 1, men de kan heller ikke nyde de Rettigheder, der tilkommer Rigsdagsmænd mellem Samlingerne, fx det i Vgl. § 101 fastsatte Vederlag og fri Rejse paa Statsbanerne. Ligeledes ophører de at kunne beklæde de i § 45, Stk. 2, omtalte Kommissionsstillinger og Hverv, forsaavidt Indehaverne af disse *skal* være Rigsdagsmænd. Reglerne om Rigsdagsmænds Fritagelse for Vidneførsel saavel som Beskyttelsen efter § 56, Stk. 2, maa derimod efter deres Hensigt som nærmest tjenende objektive Rets hensyn fremfor individuelle Rettigheder ogsaa komme til Anvendelse paa forhenværende Rigsdagsmænd.

En videre Følge af Opløsningen er det dernæst, at Nyvalg i alle Tilfælde maa afholdes, enten til hele Rigsdagen eller til det opløste Ting, jfr. § 94 og Vgl. §§ 88 og 90.

Er Rigsdagen samlet, naar Opløsningen sker, har Opløsningen derhos en lignende afbrydende Virkning som en Slutning af Rigsdagen. Dette gælder fuldtud, naar hele Rigsdagen opløses, kun med den Modifikation, at hvis den opløste Rigsdag var en ordentlig, som endnu ikke havde skaffet lovlig Finansbevilling til Veje, maa den nyvalgte Rigsdag arve den opløstes fortrinligere Retsstilling, saaledes at den paany maa have Finanslovsforslaget forelagt og ikke kan slutes, før Betingelserne efter § 19 er til Stede. Er kun det ene Ting blevet opløst, gælder derhos det samme fuldtud med Hensyn til det nyvalgte Ting, idet dette paa intet Punkt kan fortsætte det opløste Tings Arbejde. Hvad derimod det ikke opløste Ting angaar, da siges det i § 22, sidste Stk., at dets Møder skal udsættes, naar det andet Ting opløses. Dette er i dansk Praksis forstaaet saaledes,

at det ikke opløste Ting efter Rigsdagens Sammentræden kan fortsætte sit Arbejde, hvor det slap. *Reglen i § 47 maa dog føre til, at Forslaget til Finansloven, hvis det før en Opløsning af Folketinget var oversendt til Landstinget uden at være vedtaget der, maa forelægges paany i Folketinget som i en ny Samling, og det samme maa paa Grund af § 25 antages med Hensyn til Lovforslag om Bekræftelse af foreløbige Love*.

§ 10.

DEN FORENEDE RIGSDAG OG RIGSDAGSFÆLLESUDVALG

Medens Rigsdagen normalt i Henhold til Grl. § 29 fungerer som to særskilte Afdelinger, træder den dog undertiden sammen til et Fællesmøde som en forenet Samling eller forenet Rigsdag. Denne saakaldte forenede Rigsdag dannes ifølge § 65 ved Sammentræden af Folketinget og Landstinget. Til at tage gyldig Beslutning kræves, at over Halvdelen af hvert Tings Medlemmer er tilstede og deltager i Afstemningen. Den vælger selv sin Formand og fastsætter iøvrigt de nærmere Bestemmelser, der vedkommer Forretningsordenen. Skønt den saaledes kunde synes at maatte opfattes som en særlig Rigsdag og ogsaa maa kunne indkaldes som en saadan, saaledes som det skete i 1853, maa det dog antages, at en særlig Indkaldelse ikke er nødvendig, men at Rigsdagen, naar den er samlet, og et Tilfælde maatte opstaa, der kræver en Afgørelse af den forenede Rigsdag, af sig selv maa kunne træde sammen og konstituere sig som saadan, jfr. Lov 11. Febr. 1871 §§ 1 og 2. Den forenede Rigsdag kan derfor ikke opfattes som en særlig Rigsdag, men kun som en særlig Form for eller forenet Samling af den almindelige Rigsdag.

Det er dog kun i meget sjældne Tilfælde, at Rigsdagen kan sammentræde som forenet Rigsdag, thi paa Grund af Budet i § 29 vil det kun kunne ske i Tilfælde, der i selve Grundloven er henviste til den forenede Rigsdags Afgørelse. Det eneste Tilfælde, hvor Grl. 1915 udtrykkeligt henlægger en Afgørelse til den forenede Rigsdag, er nu § 8, sidste Pkt., nemlig det Tilfælde, at der skal vælges en Konge og fastsættes ny Arvefølge,

fordi der ved Tronledighed ingen Tronfølger er. Men dernæst er den forenede Rigsdag ogsaa kompetent i Henhold til Lov 11. Febr. 1871 §§ 1, 2, 4 og 8, hvor der er Tale om Valg af en Rigsforstander til at føre Regeringen i Kongens Sted. *Hjemmelen for den forenede Rigsdags Beføjelser maa her søges i den ved Grl. § 8, Pkt. 1, givne Bemyndigelse til Lovgivningsmagten til at træffe Bestemmelser om Regeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse¹⁾).

I Praxis er der dog i noget større Omfang indført forenede Møder i Rigsdagen. Ikke blot møder Rigsdagen samlet for at høre Kongen eller Statsministeren aabne Samlingen, men der har ogsaa i Praxis, navnlig under Verdenskrigen, været afholdt hemmelige Møder af den samlede Rigsdag for at modtage Oplysninger af Ministrene om Spørgsmaal, der ikke egnede sig til offentlig Drøftelse, ja, der er endog paa saadanne hemmelige Møder blevet vedtaget Resolutioner af den største politiske Betydning, som bagefter er blevne offentliggjorte i Bladene og tilstillede fremmede Magters Gesandter. +Det er imidlertid klart, at saadanne Fællesmøder kun har politisk Betydning, idet det maa være en Følge af § 29, at Rigsdagens Vedtagelse af Lovforslag og af fx de i §§ 18 og 49 omhandlede Beslutninger maa finde Sted i hvert Ting for sig. Hermed stemmer Praxis.

Af Tokammerprincippet i Grl. § 29 maa det endvidere følge, at Rigsdagen ikke uden særlig Hjemmel i Grundloven i *Udførelsen af dens grundlovsbestemte Funktioner* kan betjene sig af Fællesudvalg fremgaaet af begge Ting i Forening. Lige saa lidt kan Fællesudvalg i dette Øjemed nedsættes med Hjemmel i simpel Lov. Det vilde derfor være grundlovsstridigt, om der enten ved Rigsdagsbeslutning eller ved Lov blev oprettet et Fællesudvalg, der skulde træffe Beslutning i Tilfælde af Uenighed mellem Tingene om Finanslovens Vedtagelse eller om Samtykke til Indgaaelse af en Traktat.

En saadan særlig Hjemmel for Anvendelse af Fællesudvalg findes i tre Grundlovsbestemmelser:

1) § 52, hvorefter i Tilfælde af Uoverensstemmelser mellem de to Ting om et Lovforslag hvert af Tingene kan forlange et

¹⁾ Dansk Statsforfatningsret I S. 139—40.

Fællesudvalg nedsat til Udjævning af Uoverensstemmelsen. Fællesudvalgets Størrelse er ikke fastsat i Grundloven, der kun udtaler, at hvert af Tingene skal udnævne et lige stort Antal Medlemmer til Udvalget. Af § 45, Stk. 2, følger det, at Valget skal ske efter Forholdstal.

2) § 49, Stk. 3, hvorefter Valg af Statsrevisorer finder Sted i et Fællesudvalg bestaaende af 30 Medlemmer, 15 valgt af hvert Ting — ved Forholdstalsvalg ifølge § 45, Stk. 2.

3) § 45, Stk. 2, hvorefter Valg af Medlemmer til Kommissioner og Hverv i Tilfælde, hvor det er begge Ting (d.v.s. Rigsdagen), der skal repræsenteres, sker som anført under 2).

Grl. § 29 kan derimod ikke være til Hinder for, at der ved Lov nedsættes Kommissioner, Nævn eller lign. bestaaende helt eller delvis af Rigsdagsmænd udpeget af Rigsdagen selv, saafremt der *ikke herved gøres Indgreb i de Rigsdagen (eller noget andet Organ) ved Grundloven tillagte Funktioner*. Ved Loven kan der være tillagt saadanne Kommissioner forskellige Opgaver, fx at afgive visse Beretninger til vedkommende Ministerium, at modtage Oplysninger eller at samtykke i visse Beslutninger. Paa lignende Maade kan der ogsaa ved administrativ Beslutning nedsættes Kommissioner bestaaende helt eller delvis af Rigsdagsmænd. Disses Opgave kan uden særlig Hjemmel kun være af forberedende og raadgivende Art.

Der kendes flere Eksempler fra Lovgivningen paa Nedsættelse af saadanne Rigsdagsfællesudvalg med raadgivende og kontrollerende Funktioner. Vigtigst er Rigsdagens udenrigspolitiske Nævn, der er nedsat ved Lov Nr. 137 af 13. April 1923. Nævnet har alene til Opgave med Regeringen at drøfte Sager af Betydning for Landets Udenrigspolitik og at modtage Oplysninger fra Regeringen om udenrigspolitiske Forhold.

Af de udviklede Synspunkter følger endvidere, at der efter Grundloven intet er til Hinder for, at de ved Lov eller administrativ Beslutning lovligt nedsatte Kommissioner uanset deres Sammensætning fungerer, selvom Rigsdagens Samling er sluttet, eller et af Tingene endog er opløst.

Det anførte kan præciseres saaledes: *egentlige Rigsdagsudvalg* er alene saadanne, der er nedsat som et Led i Rigsdagens Ar-

bejde med Hjemmel i Tingenes Forretningsorden. Om disse gælder:

1) at de ikke uden særlig Grundlovshjemmel kan være Fællesudvalg, Grl. § 29,

2) at deres Kompetence alene er af forberedende og indstillende Art, og

3) at de i hvert Fald ikke kan fungere efter Rigsdagens Opløsning, et Forhold, der i øvrigt paa Grund af deres Kompetences Natur ikke er af synderlig Betydning.

Om de ved Lov eller administrativ Beslutning nedsatte *Kommissioner og Nævn*, der følgelig ikke udgør et Led i Rigsdagens Arbejde, maa derimod gælde:

1) at der ikke kan være noget i Vejen for, at de helt eller delvis kan bestaa af Rigsdagsmænd udpeget af begge Ting og for saa vidt være Fællesudvalg, jfr. Grl. § 45,

2) at deres Kompetence bestemmes ved den Lov eller Beslutning, i Henhold til hvilken de er nedsat, alene med den Begrænsning, at der ikke herved kan gøres Indhug i Rigsdagens (eller andre Organers) grundlovsbestemte Funktioner, og

3) at Muligheden af deres Funktion i Forhold til Rigsdagens Slutning eller Opløsning alene beror paa Bestemmelserne herom i den Lov eller Beslutning, i Henhold til hvilken de er nedsat+.

§ 11.

OMRAADET FOR RIGSDAGENS VIRKSOMHED

Rigsdagens Medvirken til Lovgivningen, der senere vil blive udførligt omtalt, er ingenlunde Rigsdagens eneste Funktion.

1. I politisk Henseende er det Folketingets vigtigste Opgave at *bestemme Regeringsdannelsen og til Stadighed kontrollere Regeringens Politik*. Formelt er det ganske vist Kongen, der baade udnævner og afskediger Ministrene, men under det parlamentariske Regeringssystem er hans Valg bundet af Folketingets politiske Sammensætning, og hans Rolle indskrænket til at finde den Person, der er i Stand til om sig at samle et Ministerium, der vil finde Folketingets Billigelse. Paa samme Maade er Kongen ogsaa nødt til at afskedige et Ministerium, der ikke

længere nyder Tingets Tillid (medmindre Statsministeren vælger at forsøge at skaffe Ministeriet parlamentarisk Basis gennem Opløsning og Nyvalg). Politisk er det derfor Folketinget, der giver Regeringen dens Mandat, men et Mandat, der til enhver Tid er frit tilbagekaldeligt. I Overensstemmelse hermed er det Folkerepræsentationens, specielt Folketingets Opgave til Stadighed aarvaagent at overvaage Regeringens Politik, afkræve Ministrene Oplysninger og Forklaringer og eventuelt fremkomme med Kritik eller Misbilligelse, i sidste Instans nægte Ministeriet fortsat Tillid.

Rigsdagens censurerende Virksomhed er ikke indskrænket til Regeringens Handlemaade, men udstrækker sig til *hele det offentlige Liv*. Rigsdagens Ting er Nationens fornemste Forum, hvor ethvert offentligt Anliggende, der paakalder almen Interesse, kan tages op til Undersøgelse, Drøftelse og Kritik. Ofte vil maaske Rigsdagen ikke være det rette Sted til Spørgsmaalets endelige Afgørelse, men den Drøftelse, der har fundet Sted, vil i alle Tilfælde være af Betydning som det mest repræsentative Udtryk for den offentlige Mening. Det er af den største Betydning for Sundheden i det offentlige Liv, at der findes denne Adgang til at faa enhver Sag af almen Interesse gjort til Genstand for en offentlig Debat, i hvilken ethvert Parti og enhver Mening har Mulighed for at komme til Orde og blive hørt. Rigsdagens Betydning ytrer sig derfor ikke blot i de Beslutninger, der fattes, men ogsaa gennem den Debat, der finder Sted af Nationens almene Anliggender. Offentlighedens Lys og Kritikkens Hede vil ofte være det bedste Værn mod Magtmisbrug, og de autoritære Partiers Foragt for Parlamenternes Talestrøm dækker i Virkeligheden over en Frygt for at skulle staa til Ansvar for deres Gerninger. Allerede John Stuart Mill skrev: »Repræsentative Forsamlinger forhaanes ofte af deres Fjender som Steder, hvor der kun tales og snakkes. Sjælden har nogen Spot været mindre paa sin Plads. Jeg ved ikke, hvorledes en repræsentativ Forsamling mere nyttig kunde anvende sin Tid end til at tale, naar Genstanden for Talen er Landets store offentlige Interesser, og enhver Sætning i den udtrykker enten en eller anden vigtig Samfundsklasses Mening eller en Persons Mening, til hvem en saadan Samfundsklasse har sat sin Lid.«

Grundloven indeholder en Række Bestemmelser, der paa forskellig Vis tilsigter at muliggøre Rigsdagens kontrollerende Virksomhed og underbygge den ved at give Rigsdagen Magtmidler i Hænde overfor Regeringen.

Sit skarpeste Udtryk har dette fundet i Folketingets Myndighed til efter Grl. §§ 14 og 67 at *tiltale Ministrene for Rigsretten*. Af større praktisk Betydning er den *Kontrol med Statens Finanser*, der følger af, at Budgettet for hvert Aar skal fastsættes i Form af Lov, § 47, og Statsregnskabet prøves af Revisorer valgt af Rigsdagen og derefter forelægges og decideres af Rigsdagen selv, § 49. Ved § 48 er det nu udelukket, at Finanslov kan vedtages som foreløbig Lov, saaledes at Folkerepresentationens ubeskaarne Herredømme over Pengemidlerne er sikret. Og uden Penge kan ingen Regering regere. Den aktuelle praktiske Betydning af disse Tvangsmidler er, saalænge parlamentarisk Regeringsskik følges, ringe, fordi Folketinget kan tvinge en Regering bort blot ved at unddrage den sin Tillid. Deres Betydning er den latente, at de vilde kunne bringes til Anvendelse mod en Regering, der vilde gentage Estrups Forsøg, og de kan ikke bevise deres Effektivitet paa nogen bedre Maade end ved ikke at blive bragt til Anvendelse.

Ogsaa de Bestemmelser, der tilsigter at garantere Tingenes Adgang til at *afkræve Ministrene Oplysninger og Forklaringer*, har under parlamentarisk Styre tabt deres væsentlige Betydning. Ifølge Grl. § 61 kan enhver Rigsdagsmand i det Ting, hvortil han hører, med dettes Samtykke bringe ethvert offentligt Anliggende under Forhandling og derom æske Ministrenes Forklaring. Det er den saakaldte *Interpellationsret*, der altsaa kun kan udøves med vedkommende Tings Samtykke. Ifølge Forretningsordenen indgives Forespørgslen skriftligt og bestemt affattet til Formanden, der anmelder den for Tinget, som derefter træffer Beslutning om, hvorvidt Forespørgslen maa stilles. Da en Rigsdagsmand naturligvis ogsaa uden formelig Hjemmel i Grundloven maatte kunne stille Spørgsmaal til Ministrene, maa den retlige Betydning af den grundlovshjemlede Interpellation søges i, at vedkommende Minister ikke kan afvise Henvendelsen som en ubehørig Indblanding i hans Anliggender, men er pligtig at besvare den eller ihvertfald at angive fyldestgørende

Grunde til, at dette ikke kan ske. I F.F. (§ 24) er det bestemt, at saafremt den Minister, som Forespørgslen er rettet til, anser det for værende i Strid med Landets Interesser, at en offentlig Debat om den paagældende Sag finder Sted til det ansatte Tidspunkt, udsættes Sagen.

Under parlamentarisk Praxis vil det som omtalt næppe have synderlig Interesse at betone Ministrenes Retspligt til at fremkomme med en ønsket Redegørelse. Som oftest fremsættes Forespørgsler derfor paa mere formløs Maade under Forhandlingernes Gang, navnlig i Forbindelse med Finanslovens Behandling. Efter engelsk Forbillede har man ved Revision af F.F. i 1947 indført regelmæssig *Spørgetid* (§ 23). Spørgsmaalet indgives ogsaa i dette Tilfælde skriftligt affattet til Formanden, men Tingets Samtykke udkræves ikke til dets Fremme. Spørgsmaalet videresendes i alle Tilfælde til vedkommende Minister og optages (hvis Spørgeren har udbedt sig mundtligt Svar) paa Listen over Spørgsmaal i Tingets førstkommende Spørgetid. Ministeren har i dette Tilfælde ingen Pligt til at svare. Erklærer han, at han ikke ser sig i Stand til at besvare Spørgsmaalet, er Sagen hermed sluttet. Spørgeren kan ogsaa begære skriftligt Svar, og i saa Fald optrykkes saavel Spørgsmaalet som Svaret i Rigsdagstidende. Ogsaa i dette Tilfælde kan Ministeren selvfølgelig indskrænke sig til at meddele, at han ikke ser sig i Stand til at besvare Spørgsmaalet.

Bestemmelsen i Grl. § 44 om, at hvert af Tingene kan indgive *Adresser* til Kongen, er ikke mere af praktisk Betydning.

Det kan tænkes, at Debatten i Rigsdagen om et offentligt Angiggende ikke kan føres til Ende, fordi Sagen, som den foreligger, ikke er tilstrækkelig oplyst. Dette kan muligvis føre til, at der ved Lov eller administrativ Beslutning nedsættes en Kommission til Granskning af det foreliggende Problem, eller at Sagen, dersom den er af kriminel Natur, overgives til sædvanlig Behandling ved Politi og Domstole. Der er naturligvis heller intet i Vejen for, at hvert af Tingene selv nedsætter et Udvalg til at beskæftige sig med Sagen, fx for at forberede et Lovforslag. Men dersom det drejer sig om et Forhold, der forudsætter Afhøring af Personer, vil uden særlig Hjemmel et Rigsdagsudvalg savne Myndighed hertil. Det kan imidlertid

være af Betydning, at Rigsdagen i Sager af særlig almen Interesse selv er i Stand til at foretage Undersøgelser af denne Art. Herom bestemmer Grl. § 45, Stk. 1, at hvert af Tingene af sine Medlemmer kan nedsætte Kommissioner, de saakaldte *parlamentariske Kommissioner*, til at undersøge almen vigtige Sager, og at disse Kommissioner er berettiget til at fordre skriftlige og mundtlige Oplysninger saavel af private Borgere som af offentlige Myndigheder.

Grundlovshjemmelens Betydning ligger altsaa i den Myndighed, der er tillagt disse Kommissioner til paa samme Maade som Domstolene at foretage Afhøringer. Imidlertid er de Midler, der staar til Raadighed, dersom de ønskede Oplysninger ikke afgives frivilligt, af meget ufuldkommen Art, idet hverken Grundloven eller nogen Lov har tillagt de parlamentariske Kommissioner Tvangsmidler overfor modvillige Personer. Der er derfor ikke anden Vej at gaa end at anlægge Sag mod de paagældende ved Domstolene for at faa dem dømt til at afgive Forklaring, hvorefter de sædvanlige Tvangsmidler til Opfyldelse af Handlingsdom kan bringes til Anvendelse.

Saadanne Kommissioner kan ifølge Grundloven nedsættes til Undersøgelse af enhver Sag, der af Tinget anses for almen vigtig, men det siger sig selv, at den særlige Myndighed, der er deres *raison d'être*, kun er af Interesse i Anliggender, hvor personlige Afhøringer er af Betydning. Dette er fortrinsvis Tilfældet i Anliggender, hvor der er Spørgsmaal om, hvorvidt der foreligger Grundlag for at gøre et Ansvar gældende, eventuelt rejse Tiltale. Normalt vil Undersøgelser i den Anledning foregaa ved Politiet, og Afgørelsen træffes af Anklagemyndigheden. Men i visse Tilfælde, ganske særlig, naar det, som i Spørgsmaal om Ministeransvar, er Folketinget selv, der er Anklagemyndighed, kan det føles paakrævet, at Forundersøgelsen ikke overlades til andre, men foretages af Tinget selv gennem en parlamentarisk Kommission. Selv om disse Kommissioners Virksomhed efter det anførte ingenlunde er begrænset til Undersøgelser af denne Art, kan Forundersøgelse om Grundlag for Ministeranklage nævnes som det Omraade, hvor deres Funktion i særlig Grad er paakrævet.

Parlamentariske Kommissioner er ikke egentlige Rigsdags-

udvalg, jfr. ovf. S. 47 f. Men da de ifølge Grundloven skal bestaa af vedkommende Tings egne Medlemmer, maa det i Mangel af Hjæmmel for det modsatte antages, at de uden videre bortfalder i Tilfælde af Valgperiodens Udløb eller vedkommende Tings Opløsning. Derimod kan det ikke antages, at blot Slutning af en Rigsdagssamling skulde bringe Kommissionens Virksomhed til Ophør. I Praksis har parlamentariske Kommissioner da ogsaa fungeret mellem Samlingerne.

Det følger af Grl. § 45, Stk. 2, at Tingets Valg af en parlamentarisk Kommission skal ske efter Forholdstal. Tinget kan frit bestemme Antallet af dens Medlemmer.

2. I en Række Tilfælde bestemmer Grundloven, at Rigsdagens *Samtykke* skal indhentes i visse vigtige Anliggender, uden at dette behøver at ske i Lovsform. Saaledes udkræves ifølge § 18 Rigsdagens Samtykke til, at Kongen kan erklære Krig eller indgaa forskellige Traktater. Efter § 4 udkræves dens Samtykke til, at Kongen kan være Regent i andre Lande, og efter § 10 til, at Medlemmer af det kongelige Hus kan nyde Aarpenge udenfor Riget. I Tilfælde, hvor der enten ikke findes nogen Kongemagt, eller hvor denne har været forhindret i at fungere, træffer den forenede Rigsdag visse Beslutninger paa egen Haand, nemlig i Tilfælde af Tronledighed om Valg af Konge og om den fremtidige Arvefølge, Grl. § 8, i visse Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse om Valg af Rigsforstander, Lov 11. Febr. 1871, jfr. Grl. § 8.

3. For at udnytte den særlige Indsigt og Erfaring, som Rigsdagens Medlemmer maa formodes at være i Besiddelse af, og for at opnaa en politisk Repræsentation, der afspejler de herskende Partiforhold paa Rigsdagen, forekommer det ret hyppigt, at det bestemmes, at Nævn, Udvalg, Kommissioner o. lign., der nedsættes ved Lov til Varetægelse af visse offentlige Anliggender, skal beklædes helt eller delvis af Rigsdagsmænd, saaledes at det overlades til Rigsdagen at udpege det ønskede Antal Repræsentanter. Som Eksempler herpaa kan nævnes det udenrigspolitiske Nævn efter Lov 13. April 1923, Grønlandsudvalget ifølge Lov 18. April 1925 og Bevillingsudvalget i Henhold til Lov 19. Febr. 1932.

Det er klart, at selve det *Valg*, der herved er overladt Rigs-

dagen, er en *Rigsdagsfunktion*. Denne er ogsaa forudsat i Grl. § 45, Stk. 2, hvor der gives Regler om, hvorledes saadanne Valg af Medlemmer til Kommissioner og Hverv skal foregaa. Det bestemmes, at Valget i alle Tilfælde skal ske efter Forholdstal (jfr. F.F. § 40, L.F. § 40), og at det, dersom begge Ting skal repræsenteres, skal foregaa paa den i § 49 om Valg af Statsrevisorer foreskrevne Maade.

Derimod er det *Arbejde*, der udføres i de forskellige Kommissioner, Nævn og Udvalg, der her tales om, *ikke noget Led i Rigsdagens Arbejde*. De Beslutninger, der træffes, er ikke Rigsdagsbeslutninger eller Forberedelse af saadanne, og den Myndighed, der ved Loven er tillagt vedkommende Forsamling, er ikke en Myndighed, der tilkommer Rigsdagen og udøves paa dennes Vegne. Selvom den Kontakt, der gennem disse forskellige Nævn etc. er knyttet til Rigsdagen, politisk kan være af den største Betydning, falder dog retligt deres Virksomhed udenfor Omraadet for Rigsdagens Virksomhed og skal derfor ikke omtales nærmere her. Om de Konsekvenser m.H.t. Sammensætning og Ophør, der følger af, at de her omtalte Udvalg ikke er egentlige Rigsdagsudvalg, se S. 47—49.

Kapitel II.

LOVGIVNING

§ 12.

LOVGIVNINGSORGANETS KOMPETENCE

Ifølge Grl. § 2 er den lovgivende Magt hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Herved er *Lovgivningsorganet* bestemt som »Kongen og Rigsdagen i Forening«. Dette er et kort Udtryk for den *Lovgivningsprocedure* (*Lovgivningsvej*), der nærmere er angivet ved §§ 16, 23, 24, 43, 51, 52, 60 m. fl., og som skal beskrives i et efterfølgende Afsnit. Her skal derimod det Spørgsmaal behandles: Hvilken er den Funktion eller *Kompetence*, der under Navn af »den lovgivende Magt« er tillagt dette Organ?

(Det bemærkes, at Udtrykket »Lovgivningsmagten« i daglig Tale ofte anvendes ikke om Funktionen, men om Organet).

Dette Spørgsmaal kan opløses i to:

1°. Hvilke Bestemmelser *kan* gyldigt gives i Lovsform (= ad Lovgivningsvejen); eller mere præcist: hvilket er det Sagomraade, indenfor hvilket Bestemmelser, tilblevne ad Lovgivningsvejen, faar Retsgyldighed? Dette Sagomraade benævnes Lovgivningsorganets *Kompetence*. Fx: at sige, at Lovgivningsorganet er kompetent til at give Bestemmelser om Næringslivets Regulering, betyder, at Bestemmelser af dette Indhold, tilblevne i Overensstemmelse med Grundlovens Regler om Lovgivningsproceduren, derved faar Retsgyldighed.

2°. Hvilke Bestemmelser *kan kun* gyldigt gives i Lovsform; eller mere præcist: hvilket er det Sagomraade, indenfor hvilket Bestemmelser udelukkende faar Retsgyldighed, dersom de er tilblevne ad Lovgivningsvejen? Dette Omraade benævnes Lovgivningsorganets *Enekompetence* eller *reserverede Domæne*.

Det er en Selvfølge, at Lovgivningsorganets Enekompetence maa falde indenfor dets Kompetence.

Disse Spørgsmaal kan ikke besvares blot paa Grundlag af den almindelige Udtalelse i Grl. § 2, men kun, naar ogsaa Grundlovens øvrige Bestemmelser og rodfæstet Forfatningssædvane tages i Betragtning.

ad 1. Det er naturligt, at det Organ, der sammensættes af Folkerepræsentationen og Kongemagten i Forening, maa have en meget omfattende Kompetence. Dette maatte endog antages ud fra den ældre politiske Ideologi, der prægede det typiske konstitutionelle Monarki i det 19. Aarh., hvorefter Kongemagten var en politisk Faktor af selvstændig Betydning. Det kan derfor ikke antages og har heller aldrig været antaget, at der i Udtrykket »den lovgivende Magt« positivt skulde ligge en Angivelse af et vist begrænset Sagomraade som Lovgivningsorganets Kompetence. Paa den anden Side kan der ikke være Tale om, at Lovgivningsorganet er omnikompetent. Forholdet er det, at Kompetencen udstrækkes til ethvert Omraade, hvor der ikke er Hjemmel for en Begrænsning. Opgaven bliver altsaa at fastslaa, hvad Lovgivningsorganet *ikke kan*, eller de *negative Grænser* for dets Kompetence.

Det er da først vigtigt at fastslaa, at en saadan Begrænsning *ikke* — som man kunde være tilbøjelig til at tro — *ligger i Grl. § 2* paa den Maade, at »den udøvende Magt« og »den dømmende Magt« er unddraget Lovgivningen, idet de er henlagt henholdsvis til Kongen og til Domstolene. Dette beror paa, at Begreberne »den udøvende Magt« og »den dømmende Magt« *ikke* angiver specifikke Kompetencer eller Sagomraader *sideordnet* med Lovgivningens. Det fælles karakteristiske for disse to Funktioner er, at de er retligt *underordnet* i Forhold til Loven. De tjener til nærmere at udføre, gennemføre og konkretisere, hvad der er bestemt ved Lov, og deres retlige Gyldighed er afledt og betinget i Forhold til Loven, enten direkte saaledes, at de udøves med Hjemmel i Lov, eller ihvertfald saaledes, at de ikke kan have Gyldighed i Strid med Loven. Man kan illustrere dette ved at tænke sig Retssystemet som en Trinfølge af over- og underordnede Kompetencer og de deraf flydende Bestemmelser. Ligesom den lovgivende Magt ligger et Trin under den grundlovgivende, fordi Lovens Gyldighed er betinget og afledt i Forhold til Grundlovens, saaledes ligger igen

den udøvende Magt og den dømmende Magt begge et Trin under den lovgivende, fordi Gyldigheden af de Bestemmelser, der træffes i Administration og Retspleje, er betinget og afledt i Forhold til Loven.

Man vil heraf forstaa, at der aldrig kan blive Tale om en Kompetenceoverskridelse fra Lovgivningsorganets Side i Forhold til den udøvende eller den dømmende Magt. Det, der gør en Akt til henholdsvis en administrativ eller judiciel Akt, er ikke et vist Sagindhold, men dens *Plads i Systemet*. Det er derfor — efter den Definition af Begreberne, der her er givet — udelukket at antage, at en Bestemmelse, der er vedtaget i Lovsform, efter sit Indhold er enten en Forvaltningsakt eller en Dom. Det, der foreligger i de Tilfælde, der tilsyneladende kan tage sig ud paa denne Maade, er blot, at Lovgivningsorganet undtagelsesvis har truffet Bestemmelser af saadant mere konkret Indhold, som den sædvanligvis plejer at overlade til Administration og Retspleje. Men i samme Øjeblik Beslutningen er truffet ad Lovgivningsvejen, mister den netop den Karakter af underordnet, betinget og afledt Gyldighed, der er det, der udmærker de administrative og judicielle Akter.

Hvis det fx ved Lov bestemmes, at der skal bygges en Skole i Hobro eller sættes en Lyskurv op i et bestemt Gadekryds, er dette ikke efter sit Indhold en Forvaltningsakt og Funktion af den udøvende Magt. For Beslutningen er netop ikke truffet til Udøvelse af en Magt i Henhold til Lov og til dennes nærmere Gennemførelse og Konkretisering. Paa samme Maade: dersom det ved Lov bestemmes, at A, der af Højesteret er dømt til Fængsel, alligevel vil være at sætte paa fri Fod, er dette ikke en ny Dom, fordi Bestemmelsen ikke er en Afgørelse i Henhold til Loven, men en primær og oprindelig Vedtagelse.

Det er naturligvis ikke paa Forhaand givet, at Udtrykkene »den udøvende Magt« og »den dømmende Magt« i Grl. § 2 skal forstaas paa den her angivne trinfunktionelle Maade. En ældre Opfattelse har fortolket Begrebet »den udøvende Magt« saaledes, at det ogsaa omfatter et vist Sagomraade, nemlig saadanne Forskrifter, der ikke umiddelbart henvender sig til Borgerne og berører deres Rettigheder, men angaar de offentlige Myndigheders Organisation og Virke,

altsaa store Dele af den offentlige Ret. Man har dog ikke heraf draget den Konsekvens, at Lovgivningsorganet ikke skulde være kompetent paa disse Omraader. Teorien har derimod praktisk Betydning for Spørgsmaalet om Lovgivningsorganets Enekompetence og skal derfor nærmere omtales i det følgende, hvor dette Emne drøftes.

Derimod følger en *negativ Begrænsning* af Lovgivningskompetencen paa forskellig Vis af Grundlovens *øvrige Bestemmelser*. Generelt kan det siges, at der ad Lovgivningsvejen ikke kan gives Bestemmelser, der strider mod Grundloven. Der skjuler sig imidlertid ret forskelligartede Forhold bag dette generelle Udtryk.

For det første betyder hver eneste Grundlovsparagraf, der ikke udtrykkeligt (eller efter Fortolkning) anerkender, at den kan ændres eller fraviges ved Lov (§§ 7, 17, 49, 66, 70, 79), paa den Maade en Skranke for Lovgivningen, at der ikke ad denne Vej kan gives Bestemmelser, der enten generelt ændrer eller i det foreliggende Tilfælde er i Strid med Grundlovens Bud. Kompetencen hertil er nemlig ved Grl. § 94 *forbeholdt den grundlovgivende Instans*. Dernæst er der en Række Paragraffer, der *forbeholder* en vis saglig Kompetence *for andre Organer end Lovgivningsorganet* og altsaa derved sætter negative Grænser for dettes Kompetence. De forbeholdte Kompetencer, der her tales om, er altsaa grundlovsumiddelbare og falder følgelig ikke ind under Begrebet »den udøvende Magt«, saaledes som dette ovenfor er defineret. Det drejer sig om følgende Tilfælde:

a) Kompetencer forbeholdt *Kongen* (*Kongens Prærogativer*; de tilsvarende Akter kaldes *Prærogativakter* eller *Regeringsakter*), nemlig:

— ifølge § 13 Udnævnelse og Afskedigelse af Ministre, Bestemmelse af deres Antal og om Forretningernes Fordeling mellem dem;

— ifølge § 18 Kompetencen i udenrigspolitiske Forhold;

— ifølge §§ 19—22 Indkaldelse og Slutning af Rigsdagen, Udsættelse af dens Møder og Opløsning af Tingene, og

— ifølge § 26 Benaadning og Amnesti.

Disse Akter kan følgelig ikke foretages ved Lov. Man kunde

maaske synes, at denne Antagelse er urimelig, fordi jo ogsaa Kongens Medvirken er paakrævet til Aktens Foretagelse ad Lovgivningsvejen. Herved overses, at er Beslutning en Gang truffet ad Lovgivningsvejen, ophæves herved Kongens fremtidige frie Beslutningsmyndighed vedrørende det paagældende Forhold. Dersom fx en Minister udnævnes ved Lov, vilde han ogsaa kun kunne afskediges paa samme Maade.

Man vil se, at de her nævnte Grundlovsparagraffer paa dobbelt Maade har Betydning som Skranke for Lovgivningskompetencen. § 13 fx er for det første til Hinder for en Lovvedtagelse af det Indhold, at det fremtidig tilkommer Folketinget at udnævne Ministrene. En saadan Vedtagelse er ugyldig, fordi Kompetencen til at træffe den er forbeholdt den grundlovgivende Instans. Samme Paragraf er endvidere til Hinder for en Lovvedtagelse om Udnævnelse af en bestemt Person til Minister, denne Gang fordi Kompetencen hertil er forbeholdt Kongen.

b) Kompetencer forbeholdt *Rigsdagen eller dens enkelte Ting*, nemlig:

- ifølge § 45 Nedsættelse af parlamentariske Kommissioner;
- ifølge § 49 Valg af Revisorer;
- ifølge § 53 Afgørelse af Valgs Gyldighed;
- ifølge § 64 Fastsættelse af Forretningsorden.

Tilsvarende Kommentarer kan anføres som ovf. under a).

c) Kompetence til Rigsdagstiltale er forbeholdt *alternativt* Kongen eller Folketinget, Grl. §§ 14 og 67; Kompetence til Lovinitiativ paa samme Maade Kongen og hvert af Tingene.

*

Sammenfattende kan vi herefter sige, at den *Kompetence*, der under Navn af »den lovgivende Magt« er tillagt Lovgivningsorganet, omfatter *ethvert Sagomraade, der ikke er forbeholdt enten den grundlovgivende Instans eller Organer sideordnet med Lovgivningsorganet (Kongen, Rigsdagen og dens enkelte Ting)*. Eller kortere: den lovgivende Magt, der tilkommer Kongen og Rigsdagen i Forening, er den *almindelige, grundlovs-umiddelbare, retsanordnende Magt*.

ad 2. Vi vender os derefter til Spørgsmaalet, hvorvidt saadanne Bestemmelser, der ifølge det foregaaende kan træffes ad

Lovgivningsvejen, muligvis ogsaa kan træffes ad anden Vej, eller altsaa Spørgsmaalet, i hvilket Omfang den Lovgivningen tillagte Competence tillige er en *Enekompetence*. Problemet, der kun har Betydning i Forhold til Kongemagten, maa deles op i to.

a. For det første kan man spørge, hvorvidt Lovgivningen selv kan *bemyndige* Kongen (eller andre udøvende Organer) til at træffe Bestemmelse i saadanne Anliggender, der kunde være ordnet ved Lov. Principielt maa dette besvares bekræftende, fordi, som vi har set, ethvert administrativt Anliggende kunde være ordnet ved Lov, fx ogsaa Beslutning om Bygning af en Skole i Hobro eller Opsættelse af en Lyskurv i et Gadekryds. Spørgsmaalet kan derfor kun være, om der er visse *Grænser* for, hvad der udtrykkeligt eller stiltiende kan overlades til Administrationen, nærmere bestemt, om Lovgivningen kan bemyndige Administrationen til at udfærdige *almindelige Retsforskrifter*. Man taler i saa Fald traditionelt om *Delegation af Lovgivningsmagt* (skønt dette Begreb efter ovenfor angivne Definition egentlig er videre) og benævner de i Overensstemmelse hermed administrativt udfærdigede Bestemmelser *Delegationsanordninger*.

Der kan nu i Overensstemmelse med fast konstitutionel Praxis saavel her i Landet som i alle andre demokratisk styrede Lande heller ikke være Tvivl om, at saadan Delegation af Lovgivningsmagt kan ske, selv i Tilfælde, hvor den Myndighed, der delegeres, er af meget omfattende Karakter. Den vældige Udvidelse af Statsforretningernes Omfang, der har fundet Sted i nyere Tid, især paa det økonomiske Omraade og især under Krig og Krise, har gjort det umuligt for det tungt arbejdende Lovgivningsorgan paa store og vigtige Omraader at beholde den retsanordnende Myndighed i egne Hænder. Kravet om hurtig, effektiv og teknisk detaljeret Administration fører tvungende med sig, at den retsanordnende Magt i vidt Omfang maa overlades til Ministrene eller videre til under dem sorterende særlige Forvaltningsnævn, Raad, Direktoratet o. lign. Det maa blive Lovgivningens egen Sag at skønne over, hvor langt den ønsker at gaa indenfor den yderste Grænse, at en Delegation af saa vidtgaaende Omfang, at den paa det nærmeste ophæver

Rigsdagens Funktion, maa anses for grundlovsstridig. Det samme maa ogsaa gælde, dersom Delegationen skulde have en saadan vilkaarlig og usædvanlig Karakter, at den kommer i Strid med ellers anerkendte Forfatningsprincipper og ikke har Hjemmel i den hidtidige Delegationspraksis. Det vilde fx være Tilfældet, dersom man tildelte en kommunal Myndighed Magt til at anordne Ret for det øvrige Land eller samlede en omfattende Anordningskompetence i en enkelt Persons Haand uden Hensyn til sædvanlig saglig Kompetencefordeling. Endelig maa det kræves, at Loven, uanset Fuldmagtens Omfang, giver denne en tilstrækkelig bestemt saglig Afgrænsning. Det vil være naturligt, at Fuldmagten ogsaa tidsbegrænses, men Krav herom kan under parlamentarisk Styre næppe stilles som Gyldighedsbetingelse.

Spørgsmaalet om Fuldmagtsloves Gyldighed har i 1930'erne været meget omstridt i amerikansk Ret m.H.t. de vidtstrakte Fuldmagter, Kongressen gav Præsident Roosevelt til økonomisk at genrejse Landet efter den store Krise i 1929. Højesteret underkendte ved en enkelt Lejlighed Bestemmelser i en saadan Lov som forfatningsstridige, fordi de var for ubestemt holdt. I dansk Praksis har Gyldigheden af de meget omfattende Fuldmagtslove af 7. Aug. 1914 og 2. Sept. 1939 (med senere Efterfølgere) ikke været bestridt. I den i U.f.R. 1941 S. 1076 refererede Sag antog Højesteret, at Mælkeloven (Nr. 415 af 5. Aug. 1940), der giver Handelsministeren en meget vidtgaaende Fuldmagt til at fastsætte Bestemmelser for Mælkehandelen, ikke var uforenelig med Grl. § 2.

Ved det Forslag til Lov om Færøernes Hjemmestyre, der for Tiden er under Udarbejdelse, er der hjemlet en meget omfattende Delegation af Lovgivningsmagt i færøske Særanliggender til det færøske Hjemmestyre. En saadan Delegation paa lokalt Grundlag er usædvanlig og i Almindelighed utilladelig, men finder i det foreliggende Tilfælde sin Retfærdiggørelse i den Særstilling, som Færøerne indtager indenfor Riget i national, historisk og geografisk Henseende.

Specielle Forbud mod Delegation af Lovgivningsmagt findes i enkelte Grundlovsbestemmelser, der udtaler, at visse Anliggender *kun* kan ordnes *ved Lov*. Dette er Tilfældet efter

— § 46 med Hensyn til Paalæg, Forandring eller Ophævelse af Skatter;

— § 48 med Hensyn til Tilvejebringelse af Grundlag for Finansstyret (Finansloven);

— § 50 om Meddelelse af Indfødsret, og

— § 68 om Ordning af den dømmende Magts Udøvelse.

Disse Forbud kan dog ikke udelukke, at der i Forbindelse med en Lovordning af det paagældende Forhold hjemles Administrationen Myndighed til paa underordnede Punkter at træffe nærmere Gennemførelsesbestemmelser eller at meddele Dispensationer og Undtagelser fra Loven.

Ogsaa Grl. § 80 og § 46, 2. Sætning, der henholdsvis om Ekspropriation og om Udskrivning af Mandskab, Optagelse af Statslaan samt Afhændelse af Domæner udtaler, at disse Ting *kun* kan ske *ifølge Lov*, lægger et vist Baand paa Delegationsfriheden. Strengt taget er nemlig Kravet om Lovhjemmel overflødigt, fordi det allerede følger af det almindelige Princip om Forvaltningens Lovmæssighed. Skal Ordene ikke staa komplet overflødige, maa der tillægges dem en særlig Betydning. Det mest nærliggende er at forstaa dem saaledes, at der udkræves til en vis Grad særlig Lov, jfr. nærmere nedf. S. 231 ved Fortolkningen af § 80. Det vil altsaa være udelukket, at Lovgivningen een Gang for alle bemyndiger Kongen eller andre til at foretage Ekspropriation, udskrive Mandskab o.s.v.

Lovgivningens Bemyndigelse til Administrationen kan ogsaa have det Indhold, at der i enkelte Tilfælde kan gøres *Undtagelse* fra Lovens almindelige Regel (Dispensationer, Bevillinger). Ogsaa her foreligger en Delegation af Kompetence, men man taler i disse Tilfælde paa Grund af Bestemmelsens konkrete Indhold ikke om en Anordningsmagt.

En særlig Form for Delegationsanordning foreligger i de generelle *Tjenesteforskrifter*, der kan udstedes af overordnede Tjenesteinstanser til underordnede¹⁾. Disse kan ganske vist udstedes uden *særlig* Hjemmel i Lov og henregnes derfor sædvanligvis ikke til denne Gruppe. Man bør dog efter min Mening

¹⁾ Dansk Forvaltningsret S. 45 f.

opfatte Forholdet saaledes, at Hjemmelen til disse Forskrifters Udstedelse ligger i den Lovgivning, der har etableret de forskellige Tjenester og Instansfølgen, jfr. Tjenestemandslovens § 3 og Straffelovens § 156, i Forbindelse med den almindelige Bemyndigelse til at træffe Gennemførelsesforanstaltninger, som praktisk talt enhver Lov indeholder eller maa forudsættes at indeholde, jfr. Grl. § 24. Det maa derhos erindres, at de tjenstlige Befalingers lovlige Indhold ingenlunde er vilkaarligt, men begrænset ved denne almindelige Bemyndigelse, eventuelt i Forbindelse med særlig delegeret Magt. Tjenesteforskrifterne angiver altsaa — i Modsætning til de nedf. omtalte Prærogativanordninger — ikke noget udskilt Sagomraade, der underligger Administrationens selvstændige Anordningsmyndighed, men tjener udelukkende til Gennemførelse af Loven og den Administrationen eventuelt delegerede Magt. Det eneste, der adskiller dem fra andre Delegationsanordninger, er, at Hjemlen til deres Udstedelse er af almindelig Karakter, en Gang for alle knyttet til Administrationsapparatets Organisation og almindelige Funktion.

b. Delegationsanordninger kaldes ogsaa uselvstændige Anordninger, fordi de ikke støtter sig paa nogen selvstændig Anordningskompetence for Administrationen, men alene paa Lovgivningens Bemyndigelse. Et andet Spørgsmaal er, om der herudover tilkommer Kongen en *selvstændig Anordningsret*, der ikke er hjemlet i Lov, saaledes altsaa at Lovgivningsorganet paa visse Omraader maa tolerere en konkurrerende Anordningsmyndighed fra Kongens Side uden Folkerepræsentationens Medvirken.

Under vore Dages parlamentariske Regeringssystem har dette Spørgsmaal ingen synderlig Interesse. Naar der ikke bestaar og ikke kan bestaa nogen politisk Modsætning mellem Folkemagt og Kongemagt (Regering), er det uden politisk Betydning, om Kongen paa visse Omraader kan udstede Anordninger paa egen Haand eller ej. Da der intet er til Hinder for, at Folkerepræsentationen, hvad Øjeblik det skal være, ad Lovgivningsvejen inddrager de paagældende Omraader under sin Kontrol, er det berettiget at sige, at ogsaa den formelt selvstændige Anordning reelt hviler paa en stiltiende Bemyndigelse og derfor ikke prin-

cipielt adskiller sig fra Delegationsanordningen. I det parlamentariske Demokrati er al Anordningsmagt reelt underordnet Lovgivningsmagten, og det skyldes kun specielle tekniske Hensyn eller principløs historisk Vilkaarlighed, at Bemyndigelsen i visse Tilfælde ikke er givet udtrykkeligt.

Formelt selvstændige Anordninger forekommer i Form af de saakaldte *Prærogativanordninger*. Ved Grundlovens Givelse i 1849 blev Spørgsmaalet om Kongens selvstændige Anordningsmyndighed ikke principielt afgjort. Der opstod heller ikke i den efterfølgende Udvikling nogen konstitutionel Kamp om dette Spørgsmaal. De store politiske Modsætninger blev udkæmpet paa andet Omraade, nemlig med Hensyn til Regeringsdannelsen og Bevillingsmyndigheden. Hvad Anordningsmagten angaar, gjorde Kongemagten paa sin Side intet Forsøg paa ad denne Vej at bekæmpe Rigsdagens Magt, medens denne paa sin Side intet havde at indvende imod, at forskellige Anliggender, der under Enevælden var blevet ordnet ved kgl. Resolution uden Iagttagelse af den sædvanlige Lovgivningsform (Tinglæsning) eller ved Kollegieresolution, indtil videre fortsat blev reguleret af Administrationen. Lovgivningsmagten var ikke straks efter Grundlovens Givelse i Stand til paa alle Omraader at overtage Arbejdet for at gennemføre de Reformer, som ansaas for nødvendige. Men Meningen var, at de paagældende Omraader efterhaanden skulde inddrages under Lovgivningen, og Administrationens selvstændige Anordningsmagt derved opføre. Saaledes blev fx kommunale Afgifter paalagt ved prærogative Anordninger indtil Skatteloven af 11. Febr. 1863 og Nedlæggelse af Sognekommuner og Indlemmelse af Sognekommuner i Købstadskommuner ordnet paa samme Maade indtil Indlemmelsesloven af 28. Juni 1920 og Landkommuneloven af 25. Marts 1933. Men endnu refterer forskellige Omraader, som Lovgivningsmagten hidtil ikke har fundet Anledning til at undrage Administrationen. Nævnes kan eksempelvis mange Spørgsmaal vedr. *Undervisningsvæsenet*, herunder Universitetets Retsforhold, *Grønlands Styre*, hvori der dog ved Lovene af 1. April 1925 om Fangst, Fiskeri og Jagt i grønlandske Farvande og af 18. April 1925 om Grønlands Styre er gjort betydelige Indhug, og Ordningen ved *Udlevering* af Personer for For-

brydelser i Udlandet. Det er dog kun beskedne Omraader, der endnu ikke er inddraget under Lovgivningen, og de udgøres antagelig tildels af saadanne, hvor man, selv om Gebetet blev inddraget under Lovgivningen, alligevel vilde bemyndige Administrationen til Udstedelse af Delegationsanordninger. Disse Omraaders Særstilling savner enhver rationel Begrundelse og kan alene forklares gennem den historiske Udvikling.

En tilsvarende prerogativ Magt med Hensyn til konkrete Beslutninger er endelig hjemlet Kongen ved Grl. § 27, forsaavidt angaar Adgang til at meddele saadanne *Bevillinger* og *Undtagelser fra Lovene, som ifølge de før 5. Juni 1849 gældende Regler er i Brug*. Ogsaa her er der Tale om et Levn fra Enevældens Tid, der til enhver Tid kan ophæves ved Lov.

Medens som sagt Spørgsmaalet om Kongens selvstændige Anordningsret i vore Dage er uden enhver principiel eller praktisk-politisk Betydning, har det tidligere udgjort Kærnepunktet i en konstitutionel Teori af stor politisk Relevans. Saalænge nemlig, som i det typiske konstitutionelle Monarki, Kongemagten repræsenterede en selvstændig politisk Magtfaktor i Modsætning til Folkerepræsentationen, kunde det være af betydelig Interesse for konservative Kredse omkring Kongemagten at hævde Tilstedeværelsen af et Omraade, indenfor hvilket Kongen frit kunde træffe Bestemmelse uden Indblanding af Folkerepræsentationen. Historisk og ideologisk fandt denne Tendens en Støtte i den Opfattelse, at det konstitutionelle Monarki hvilede paa en frivillig Indskrænkning fra Kongens Side i hans principielt enevældige Magt. »Suveræniteten« var stadig hos Fyrsten. Hans Magt beroede ikke paa Forfatningen, men paa guddommelig Legitimation (Kongedømmet af Guds Naade). Forfatningen, der ofte var oktroyeret, blev tværtimod opfattet som et Udslag af Kongens oprindelige Magtfuldkommenhed og indeholdt typisk en Bestemmelse om, at Statsmagten udelt var hos Monarken, der udøver den med de i Grundloven fastsatte Indskrænkninger (det indskrænkede Monarki). Ud fra disse Forudsætninger var det ikke urimeligt at fortolke den »lovgivende Magt«, til hvis Udøvelse Folkerepræsentationens Medvirken var paakrævet (Enekompetencen), paa indskrænkende Vis, saaledes at der blev reserveret et Omraade for Monarken, paa hvilket han fortsat var enevældig og kunde give selvstændige Anordninger i Kraft af sin oprindelige Magtfuldkommenhed. Man naaede

(i Tyskland) dette Maal gennem en Teori om, at Folkerepræsentationens Medvirken alene var paakrævet til Vedtagelse af Regler, der direkte henvender sig til Borgerne og umiddelbart berører deres Frihed og Ejendom, medens Kongen derimod paa egen Haand kunde give Anordninger, der alene angaar Forvaltningens Organisation og Udøvelse, de saakaldte *Forvaltningsanordninger*. Det var i Virkeligheden et meget betydningsfuldt Omraade af den offentlige Ret, der paa denne Maade blev forbeholdt den enevældige Magt, omfattende fx Statens Forfatning, Domstolenes og andre offentlige Myndigheders Sammensætning, Forretninger og Forretningsorden, Tjenestemændenes Retsforhold og Aflønning, Anvendelsen af Statens Finanser, Driften af alle Statsanstalter o.s.v. — altsammen medmindre Forfatningen paa enkelte Punkter udtrykkeligt havde tillagt Folkerepræsentationen en speciel Ret til Medvirken. Teorien benægtede ikke, at ogsaa Lovgivningen var kompetent paa alle disse Omraader. Men da Kongen frit kunde nægte sin Medvirken til en Lovgivningsakt, havde han det i sin Magt at holde Folkerepræsentationens Indblanding ude.

Denne Teori — hvorefter altsaa Lovgivningsmagtens Enekompetence er begrænset til Regler, der direkte berører Borgernes Frihed og Ejendom (ogsaa kaldet *Lov i materiel Forstand*) — har ogsaa spillet en vis Rolle her i Landet. Frihed-Ejendomskriteriet var bestemmende for Stænderforfatningens Kompetence, Anordn. 28. Maj 1831 § 4, og Grundlovens Givere forudsatte, at Lovgivningsorganets Enekompetence var identisk med Stænderforsamlingernes raadgivende Kompetence. Imidlertid kom som nævnt ovf. Teorien aldrig til at spille nogen Rolle som Vaaben i den politiske Kamp. Man byggede i Praksis overhovedet ikke paa dette Kriterium. Alligevel blev Teorien, der havde camoufleret sig som en almengyldig retsfilosofisk Sandhed, ved med at leve videre i Lærebøgerne op til nyeste Tid. Efterhaanden blev dog, for at undgaa aabenbar Modstrid med de virkelige Forhold, Friheds-Ejendoms-Kriteriet fortolket saa udtyndet, at Forvaltningsanordningerne — der engang havde dækket det meste af den offentlige Ret — endte med kun at omfatte de ovf. omtalte generelle Tjenesteinstrukser. Et smukt Eksempel paa, hvorledes en Teori, der under ændrede Forhold har tabt sin Mening, dog kan vedblive at leve videre i doktrinær Forstening.

Sammenfattende kan man sige, at Lovgivningsorganets *Enekompetence i Realiteten falder sammen med dets Kompetence*.

Der eksisterer paa intet Omraade en Anordningsret for Kongen, der ikke udtrykkeligt eller stiltiende hviler paa en Bemyndigelse fra Folkerepræsentationen. Man kan opstille følgende Skema:

Bemyndigelsen er	hertil svarer
udtrykkelig og speciel	den sædvanlige Delegationsanordn.
stiltiende og speciel	Prærogativanordn.
stiltiende og almindelig	Tjenesteforskriften

FORFATNINGSBESTEMMELSER

§ 13.

FORMEL ÆNDRING AF FORFATNINGEN

*Ifølge Grundlovens eget Indhold kan den ændres paa tre Maader. Hovedbestemmelsen er § 94, hvori der foreskrives en særlig Fremgangsmaade ved Forfatningsforandringer. Men herudover findes der i enkelte Grundlovsbestemmelser en særlig Hjemmel til Ændring ad den almindelige Lovgivningsvej, og endelig er der i een Bestemmelse Hjemmel til Ændring ved den forenede Rigsdags Beslutning.

1. *Forandring ved simpel Lov.*

De Bestemmelser i Forfatningen, der indeholder udtrykkelig Hjemmel for, at de kan ændres ad den almindelige Lovgivningsvej, er kun materiel og ikke tillige formel Forfatningsret. Bestemmelserne er følgende:

§ 7, Pkt. 3: Statsraadet fører Regeringen i det Tilfælde, at Kongen ikke umiddelbart ved Tronskiftet kan afgive Forsikring om at ville holde Grl.

§ 17, Pkt. 1: Kongen besætter alle Embeder i samme Omfang som hidtil.

§ 49, Stk. 1: Statsrevisorernes Virksomhed og Statsregnskabets Godkendelse, cfr. Stk. 3 om deres Valg.

§ 66 og 3. midlertidige Bestemmelse: Rigsretten og Rettergangsmaaden ved Rigsretten.

Det omtales andetsteds, at §§ 70 og 79 i et vist Omfang kan fraviges ved Lov. Se endvidere § 17, Stk. 4.

2. *Forandring ved den forenede Rigsdags Beslutning.*

Tronfølgeoven er ved at blive nævnt i § 1 blevet en Del af den formelle Forfatning. I en bestemt Situation, nemlig hvor der ved Tronledighed ikke findes nogen Tronfølger, kan der gives nye Regler om Tronfølgen uden Iagttagelse af § 94 blot ved den forenede Rigsdags Beslutning § 8, Pkt. 2.

3. *Forandring i Overensstemmelse med § 94.*

Ifølge § 94 skal den særlige Forfatningsændringsprocedure følges ved Gennemførelse af »Forandring i eller Tillæg til nærværende Grundlov«. Den herved forudsatte Søndring mellem Forandringer og Tillæg har ikke større systematisk Interesse. Ved Tillæg tænkes der vel nærmest paa *nye Retsnormer* — hvad enten de placeres blandt de øvrige Bestemmelser eller i Fortsættelse af disse —, som ophøjes til Forfatningsbestemmelser, hvorefter følger, at de ikke kan ændres ad den almindelige Lovgivningsvej. Herved vil der altid ske en Begrænsning af Lovgivningsmagtens Competence og derved en Ændring af § 2. Et Tillæg til Grl. indeholder derfor implicite en Forandring.

I nogle Stater, fx U. S. A., følger man den Praksis altid at formulere Ændringer i Forfatningen som Tillæg (amendments) saaledes, at den oprindelige Lovtekst formelt lades uændret. Den danske Tradition er anderledes*.

Reglerne om den Fremgangsmaade, der skal følges ved Foretagelse af Ændringer i en Stats Forfatning, varierer en Del. Undertiden nøjes man med at kræve *kvalificeret Flertal* i den lovgivende Forsamling. Som Regel kræves det, at Folket selv skal være hørt, inden en Grundlovsforandring endelig kan vedtages. De fleste monarkiske Forfatninger gaar ikke videre end til at kræve Folkets Billigelse i den indirekte Form af en *Opløsning eller Nyvalg*, saaledes at Grundlovsforandringer først kan endelig vedtages, efter at Nyvalg af Rigsdagen har fundet Sted, og baade Junigrl. og den gennemsete Grl.s Ordning var

i Overensstemmelse hermed. Enkelte Stater som Schweiz, de nordamerikanske Enkeltstater og den australske Forbundsstat nøjes dog ikke hermed, men kræver i Stedet Vælgernes direkte Samtykke i Form af *umiddelbar Folkeafstemning* (obligatorisk Forfatningsreferendum), og dette Forbillede har Grl. 1915 nu forsaavidt fulgt, som den i § 94 kræver ikke blot Forslagets gentagne Vedtagelse paa to Rigsdage med Opløsning imellem, men yderligere en efterfølgende Vedtagelse ved direkte Folkeafstemning¹⁾.

Den i § 94 omhandlede Fremgangsmaade er herefter følgende:

A. *Rigsdagsbehandlingen.* Forslag til Forandring i eller Tillæg til Grl. maa for det første udtrykkeligt betegne sig som Grundlovsforslag. Gør det ikke det, vil det ifølge Bestemmelser i Tingenes Forretningsordener blive afvist af Formanden. Ændringsforslag, der indeholder Forandring i eller Tillæg til Grl., kan ifølge Forretningsordenen kun stilles til Grundlovsforslag. Er et Forslag derfor ikke ved dets Forelæggelse betegnet som Grundlovsforslag, vil det ikke senere kunne faa Gyldighed som saadant, selvom Regeringen efter dets Vedtagelse paa Rigsdagen i Stedet for at stadfæste det maatte opløse Rigsdagen, og selvom den ny Rigsdag maatte vedtage det paany uændret. Ifølge § 24 bortfalder nemlig et Lovforslag, naar det ikke er stadfæstet inden næste Rigsdagssamling, og vel gælder der her en Undtagelse for Grundlovsforslag, men for at falde ind under Undtagelsen maa Forslaget udtrykkeligt fremtræde som et Grundlovsforslag. Det kunde nemlig meget vel tænkes, at en Rigsdag vil være villig til at vedtage en Lov, der materielt udgør et Tillæg til Grl., fx en Valglov, uden at ville have den slaaet formelt fast som en Grundlovsbestemmelse, der igen kun kan ændres i Henhold til § 94.

Forslaget kan fremsættes saavel paa ordentlig som paa overordentlig Rigsdag. Om Initiativet gælder de almindelige Regler i §§ 23 og 43, saa at Forslaget kan fremsættes saavel af Regeringen som af hvert af Tingene gennem enkelte Rigsdagsmænd

¹⁾ *Hvorfor Demokrati?* S. 302—25.

eller af Tinget som Helhed, og det er ligegyldigt, i hvilket af Tingene Forslaget først fremsættes.

Med Hensyn til Forslagets Behandling paa Rigsdagen forholdes der som ved andre Lovforslag, jfr. §§ 51—52 og 60. *Naar Forslaget er vedtaget af Rigsdagen, tager Regeringen selvstændigt Stilling til, om den vil fremme Sagen, og det er tænkeligt, omend næppe meget praktisk, at Regeringen, fx fordi Forslaget under Forhandlingerne har faaet en utilfredsstillende Affattelse, beslutter at lade Sagen falde*. Hvis Regeringen beslutter at fremme Sagen, viser Forskellen fra almindelige Lovforslag sig derved, at Forslaget ikke forelægges til Stadfæstelse inden næste Rigsdagssamling, og selvom Stadfæstelse maatte blive erhvervet, bliver Forslaget ikke derved til Grundlov. Derimod bliver Rigsdagen at opløse inden Valgperiodens Udløb, og almindelige Valg skal foregaa baade til Folketinget og til Landstinget. Uagtet den ny Grundlov har indført Appel til Vælgerne gennem en direkte Folkeafstemning, har den dog bibeholdt den tidligere gældende Regel om Opløsning af begge Ting.

Et Grundlovsforslag kræver saaledes en dobbelt Appel til Vælgerne, først en indirekte gennem Opløsning og derefter en direkte, hvad der er noget ret enestaaende og i hvert Fald yderligere vil vanskeliggøre en Grundlovsændring, samtidig med at Grundlovsændringens Vej vil kunne benyttes til at søge gennemført en Opløsning af Landstinget. Ifølge § 22 skal den nyvalgte Rigsdag træde sammen senest to Maaneder efter Opløsningen. Da der ikke i Grundloven er fastsat nogen Minimumsfrist for Udskrivningen af Valget, vil Grundlovsvalget kunne udskrives med kort Varsel.

Paa den nyvalgte Rigsdag bliver Grundlovsforslaget paany at behandle og vedtage i det hele efter de almindelige Regler, og der er navnlig ikke Tale om, at den ny Rigsdag skulde være valgt alene til Behandling af Grundlovsforslaget. Dog skal den ny Rigsdag først og fremmest føre Grundlovssagen til Ende, og derfor *skal* Behandlingen af Grundlovsforslaget for at føre til et Resultat finde Sted paa den efter Valget følgende ordentlige eller overordentlige Rigsdag, d.v.s. paa den første Rigsdagssamling efter Valget. Om Forslaget betragtes som

hvilende og derfor af Formanden i det Ting, der sidst vedtog det, oversendes til det andet Ting, eller det, som man gør i nyere Praksis, forelægges den ny Rigsdag formelt som et nyt Forslag, maa være ligegyldigt, blot Forslaget reelt er det samme. Naturligvis kan Ændringsforslag efter de sædvanlige Regler stilles til Grundlovsforslaget ogsaa under dets Behandling paa den ny Rigsdag, men dersom saadanne Ændringsforslag vedtages, udslettes Virkningen af det i forrige Samling vedtagne, selv om der kun er Tale om en mindre væsentlig Ændring. Den tagne Beslutning kan da vel tjene som Udgangspunkt for en ny grundlovsmæssig Behandling, men der kan ikke paa dette Grundlag skrides til Folkeafstemning. Spørgsmaalet var udtrykkeligt afgjort i Junigrundloven og den gennemsete Grl., der fastslog, at Forslaget skulde vedtages »i uforandret Skikkelse«, og gode Grunde taler for at fortolke § 94 paa lignende Maade. Grænsen mellem væsentlige og uvæsentlige Ændringer er jo ganske flydende. Det har heller ikke været Meningen med den nye Formulering at gøre nogen Realitetsændring paa dette Punkt.

B. *Folkeafstemning.* Vedtages Beslutningen uændret af den ny Rigsdag — noget kvalificeret Flertal er ikke her foreskrevet — bliver den dernæst at forelægge Folketingsvælgerne til Godkendelse eller Forkastelse ved en direkte Afstemning. De til Folketinget stemmeberettigede Statsborgere medvirker herved ikke i Egenskab af Vælgere — thi her finder intet Valg Sted —, men som umiddelbare Medudøvere af Lovgivningsmagten jævnsides med Kongen og Rigsdagen. Afstemningen skal finde Sted inden et halvt Aar efter den sidste Rigsdags Vedtagelse. Nogen Frist, inden hvis Udløb Forslaget ikke maa forelægges Vælgere til Afstemning, er derimod ikke fastsat i selve § 94, der overlader det helt til den almindelige Lovgivningsmagt at fastsætte de nærmere Regler for Afstemningen ved Lov. Disse Regler er givne ved en Lov fra 1920 om Folkeafstemning i Anledning af Grundlovsforandringer (Lov Nr. 355 af 23. Juni 1920, jfr. Lov Nr. 66 af 11. Marts 1939 § 4 og Lov Nr. 191 af 12. Maj 1939 § 3, jfr. § 4). Herefter skal Folkeafstemningen foretages tidligst 8 Dage efter, at Forslaget til Grundlovsforandringen er

offentliggjort, og senest 6 Maaneder efter, at Forslaget er gjort færdigt fra Rigsdagen. Grundlovsforslaget skal altsaa offentliggøres, for at de stemmeberettigede Borgere kan sætte sig ind i det, men nærmere Regler om, i hvilket Omfang Offentliggørelse skal ske, er ikke givne. *Fristen 8 Dage kan synes kort, men da Forslaget ikke er ændret ved den fornyede Rigsdagsbehandling, vil der faktisk altid, inden der stemmes, have været rigelig Tid til offentlig Drøftelse af Forslagets Enkeltheder*. Afstemningen foregaar efter lignende Regler som Folketingsvalgene, kun at der alene stemmes Ja eller Nej. Det er fremdeles Rigsdagens Beslutning, altsaa *Grundlovsforslaget som Helhed*, ikke dets enkelte Paragrafer hver for sig, der bliver at forelægge til Afstemning, hvorfor Vælgernes Frihed til at godkende eller forkaste Forslaget faktisk bliver meget forskellig, eftersom Forslaget angaar kun en Ændring i en enkelt Grundlovsbestemmelse eller maaske gaar ud paa en Revision af hele Grundloven.

For at Grundlovsbeslutningen skal anses som vedtaget ved Folkeafstemningen, kræves det dernæst ikke blot, at et Flertal af de i Afstemningen deltagende har stemt for Rigsdagens Beslutning, men det kræves yderligere, at ogsaa mindst 45 pCt. af *samtlige Vælgere* har afgivet deres Stemme for den. Man har herved villet hindre, at Grundlovsforandringer gennemføres, medmindre der er stort Flertal for dem i Befolkningen, eller Bestemmelsen har saa stor almindelig Interesse, at Vælgerne i meget stort Antal deltager i Afstemningen. Denne Regel, der er ret enestaaende, kræver paa en vis Maade et kvalificeret Flertal. Ganske vist ikke formelt og heller ikke reelt, hvis mindst 90 pCt. af de Stemmeberettigede deltager i Afstemningen. Hvis derimod et mindre Antal deltager, ændres Forholdet. Udgør Valgdeltagelsen saaledes kun lidt over 45 pCt., skal endog saa godt som alle Deltagerne stemme for Forslaget for at føre det igennem.

Som Følge af disse Regler om Folkeafstemning er det blevet meget vanskeligt at gennemføre Ændringer af Forfatningen. Hvor vanskeligt ses bedst af Afstemningsresultaterne ved de to siden 1920 af Rigsdagen vedtagne Forslag til Forfatnings-

ændringer. Ændringen af 1920, der foranledigedes af Genforeningen, gennemførtes med kun 47,5 pCt. Stemmer for. Og Ændringen af 1939 kunde ikke gennemføres, da kun 44,5 pCt. af Vælgerne stemte for. Opposition fra et enkelt af de større politiske Partier var nok til at hindre Vedtagelse.

C. *Stadfæstelse*. Endelig kræver § 94, at Beslutningen for at blive Grl. skal stadfæstes af Kongen, og for denne Stadfæstelse gælder (muligvis) Fristen i § 24 ikke. Efter den i Norge gældende Ordning bliver en Forfatningsændring gyldig uden kongelig Stadfæstelse.

*

Da Grundloven ikke saaledes som flere fremmede Forfatninger udtrykkeligt slaar fast, hvilke Landsdele der hører til den danske Stat, vil Rigets enkelte Landsdele kunne afstaas, uden at nogen Grundlovsforandring dertil er nødvendig. Men Bestemmelsen i § 18 maa iagttages. I Klasse med en Landafstaaelse maa stilles det, at en Landsdel, der kræver Løsrivelse, anerkendes som en selvstændig, suveræn, ikke mere til det danske Rige hørende Stat.

Omvendt følger det af Grundlovens Titel, at naar en Landsdel først er kommet til at høre til den Del af Danmarks Rige, for hvilken Grundloven som Helhed gælder — her bortset alt-saa fra Grønland —, vil det ikke uden Grundlovsændring kunne bestemmes, at Grundloven helt eller delvis ikke længer skulde gælde for vedkommende Landsdel, fx Færøerne. Paa lignende Maade vil en Indskrænkning af Grundloven til kun at gælde for visse af Rigets Anliggender, medens de øvrige henlagdes fx under en nordisk Forbundsforfatning, ikke kunne ske uden ved Grundlovsændring i Overensstemmelse med § 94 (jfr. Grundlovsindskrænkningen af 29. Aug. 1855).

Paa den i § 94 anførte Maade vil der kunne gennemføres en Ændring i eller Ophævelse af *enhver* Forfatningsbestemmelse. Ogsaa de Begrænsninger i Lovgivningsmagts Kompetence, der er gennemført for at beskytte Borgerne mod Statsmagts Indgreb, vil kunne ophæves efter § 94. Selv det meget kategoriske Forbud i § 84 mod Genindførelse af Censur med trykte Skrifter (»ingensinde») kan ændres eller ophæves.

§ 14.

FORFATNINGSLOVES FORTOLKNING OG
DOMSTOLENES PRØVELSESRET

Traditionelt sonderer man indenfor Læren om Domstolenes Prøvelsesret overfor Love mellem den *materielle* og den *formelle* Prøvelsesret. At Domstolene har materiel Prøvelsesret, vil sige, at de under Retstvister kan tilsidesætte en Lovbestemmelse med den Begrundelse, at dens *Indhold* strider mod Forfatningen. Formel Prøvelsesret betyder en Ordning, hvorefter Domstolene *af andre Grunde* kan tilsidesætte en Lovbestemmelse, fx fordi Forfatningens Bestemmelser om Kompetencen til at give Love, om Loves Form og Fremgangsmaaden ved Loves Tilblivelse ikke er overholdt.

Systemet materiel Prøvelsesret er historisk knyttet til Forfatningsudviklingen i U.S.A. i Tiden ca. 1760—1820, og det kendes kun i Stater, der har en Forfatning i formel Forstand, som bygger paa Magtfordelingslæren og sikrer Domstolenes Uafhængighed. Derimod kan man ogsaa i Stater, der kun har en Forfatning i materiel Forstand (England), rejse det Spørgsmaal, om Domstolene kan prøve, om en Beslutning, der benævnes Lov, hidrører fra den Myndighed, som ifølge Sædvanen har Lovgivningskompetencen, og er udgaaet i den af Sædvanen fastslaaede Form (Kontrasignatur).

Sondringen mellem formel og materiel Prøvelsesret har mindre Interesse, naar Forfatningen som den danske baade indeholder Bestemmelser om Lovgivningskompetencen, Loves Form og Fremgangsmaaden ved Loves Tilblivelse og Bestemmelser, der hindrer Lovgivning af et bestemt Indhold. Det er et Spørgsmaal, om der overhovedet er Grund til at opretholde Sondringen. De Problemer, der opstaar, er i begge Tilfælde:

a) Efter hvilke *Synspunkter* afgøres det, om en Lov er forfatningsstridig?

b) Hvad er *Virkningen* af, at en Lov er forfatningsstridig?

c) Hvilke *Myndigheder* afgør, om en Lov er forfatningsstridig, og hvilken Virkning dette har?

1. *Formel Prøvelsesret.*

Det antages i Almindelighed, at Domstole kan nægte at

bringe Love i Anvendelse, saafremt de finder, at der ved Tilblivelsen foreligger *Kompetencemangler* eller *Formmangler* (i snævrere Forstand). Synderlig praktisk Betydning har det ikke at fastslaa dette. Under normale Forhold melder Spørgsmaalet sig overhovedet ikke. Hvis det endelig bliver aktuelt (Revolution, Statskup, Militærbesættelse), vil Domstolene som oftest være ude af Stand til at lægge traditionelle Retssynspunkter til Grund for Afgørelsen.

Om der foreligger en Kompetencemangel eller Formmangel, maa afgøres ved Fortolkning af Grl., specielt dennes §§ 2, 13 og 29. Da disse klart angiver Lovgivningsorganet og Formen, ses det ikke, at der kan opstaa noget Spørgsmaal om Fortolkningssynspunkterne.

Virkningen af, at »Loven« er forfatningsstridig, maa være, at Loven er ugyldig fra første Færd.

Derimod viser Erfaringen, at Spørgsmaalet om Betydningen af, at man ikke har fulgt den i Grl. angivne *Fremgangsmaade ved Tilblivelsen*, ikke er helt akademisk. Vel foreligger der hverken om dette eller de ovenanførte Spørgsmaal nogen Retsafgørelse. Men der kan paavises Eksempler paa, at Love har været behæftet med Forberedelsesmangler.

De Forfatningsbestemmelser, der i denne Sammenhæng har Interesse, er §§ 51—52 og 60 om Rigsdagsbehandlingen og § 80, Stk. 2, om Stadfæstelsen. Blandt disse koncentrerer Opmærksomheden om § 80, Stk. 2, som erfaringsmæssigt ikke altid overholdes i Praxis (jfr. S. 100).

Om en Lov i disse Tilfælde er forfatningsstridig, maa afgøres ved Fortolkning af Forfatningsbestemmelserne efter lignende Synspunkter, som naar Talen er om forfatningsstridigt Indhold. Der kan her opstaa en Række vanskelige Fortolkningsspørgsmaal, fx ved § 51 om Ændringer i et Lovforslag har været saa vidtgaaende, at Lovforslaget i Realiteten ikke har været til 3 Behandlinger i hvert af Tingene, om »Stemmer ikke« Stemmerne skal medregnes ved Afgørelsen af, om det efter § 60 fornødne Antal Medlemmer har deltaget i Afstemningen, og om et Lovforslag overhovedet er et Ekspropriationsforslag og omfattes af § 80, Stk. 2 (jfr. S. 94, 96 f., 99 f.). Men er det klart, at der foreligger en Ekspropriationsbestemmelse, vil selve Afgø-

relsen af, om Fristen er overholdt, ikke kunne give Anledning til Tvivl. Det, der i saa Fald kan være vanskeligt at afgøre, er, om den Omstændighed, at Loven er stadfæstet uden Iagttagelse af Fristreglen, skal have Ugyldighedsvirkning.

Man kan nemlig ikke uden videre gaa ud fra, at enhver forfatningsstridig Lov er ugyldig. Virkningerne af den forfatningsstridige Fremgangsmaade kan være begrænset til, at den eller de ansvarlige kan drages til Ansvar, for Ministerens Vedkommen- de ved Rigsretten, for forsætlig eller uagtsom Tilsidesættelse af tjenstlige Pligter. Om Fejlen skal have Ugyldighedsvirkning eller kun denne svagere Virkning, maa afgøres ved en realistisk Vurdering af samtlige foreliggende Omstændigheder, hvor der navnlig ses hen til, om Fejlen har haft reel Betydning.

Hvis der fx under en Retssag fremsættes den Indsigelse mod Anvendelsen af Ekspropriationsbestemmelserne i Købstadkom- munalloven af 1933 § 23, Stk. 4, eller Naturfredningsloven af 1937 § 1, Stk. 2, at disse Love er stadfæstet uden Iagttagelse af § 80, Stk. 2, viser det Faktum, at der ikke inden Fristens Udløb blev protesteret mod Stadfæstelsen, at den begaaede Lovover- trædelse har været af mere formel Karakter. Lovene vilde allige- vel være blevet stadfæstet. Efter den realistiske Indstilling, som Domstolene har i alle Lovfortolkningssager, maa man kunne paaregne, at Lovene trods det begaaede Grundlovsbrud vil blive opretholdt. Hvis der derimod var protesteret rettidigt i Over- ensstemmelse med § 80, Stk. 2, maatte de anførte Ekspropria- tionsbestemmelser — men næppe Lovene i deres Helhed — tilsidesættes som ugyldige.

Ud fra lignende Synspunkter maa det antages, at i hvert Fald kun en grov Tilsidesættelse af Reglerne i §§ 51—52 vil have Ugyldighedsvirkning. Jfr. S. 134 om Domstolenes Stilling til et lignende Problem ved de foreløbige Love.

Spørgsmaalet om Forfatningsstridighed og Ugyldighedsvirk- ning kan komme til at foreligge ikke blot for Domstolene, men ogsaa for Tingenes Formænd (§§ 51, 52, 60) og Administra- tionen (navnlig § 80, Stk. 2), og baade Formændene og Ad- ministrationen maa være berettiget og forpligtet til at tage Stil- ling til opstaaende Spørgsmaal. Nogle antager, at Domstolene overhovedet ikke har formel Prøvelsesret (Læren om res inter-

na), men denne Lære gaar utvivlsomt for vidt, naar Talen er om Bestemmelser som § 80, Stk. 2. Da Spørgsmaalet om formel Prøvelsesret som anført hidtil overhovedet ikke ses at have foreligget for en dansk Domstol, synes det ikke at have større praktisk Betydning, hvorfor det ikke skal forfølges.

2. *Materiel Prøvelsesret.*

Spørgsmaalet materiel Prøvelsesret drøftes i Almindelighed uden Forbindelse med Spørgsmaalet, efter hvilke Synspunkter det afgøres, om en Lov er forfatningsstridig, og hvad Virkningen er af, at en Lov er forfatningsstridig.

Med Hensyn til Prøvelsesretten gaar man endvidere ud fra, at der kun kan være Tale om en af to Løsninger. Man kan overlade til Lovgivningsmagten selv at afgøre, hvor langt dens Kompetence gaar (det franske System, ingen materiel Prøvelsesret). Eller man kan tillægge Domstolene Kompetence til under en Retstvist at afgøre, om en Lov strider mod Forfatningen (det amerikanske System, materiel Prøvelsesret).

Det antages almindeligt, at dansk Ret har reciperet den amerikanske Doktrin. Nellesmann bekæmpede denne Lære, men i Matzen fandt den en ivrig Fortaler, og fra Matzens Tid fik den almindelig Tilslutning i Teorien.

Domstolenes Stilling til Spørgsmaalet var længe præget af en vis Forsigtighed. Endnu i H.R. Dommen i U.f.R. 1913 S. 457 (Esbjerg Havn Sagen, Grl. § 80 om Almenvellet) lader Retten staa hen, om Domstolene overhovedet har Kompetence til at undersøge, om en Lovs Indhold er forfatningsstridigt. Efter at Reglerne om Fremgangsmaaden ved Forfatningsændringer i 1915 var blevet ændret paa en saadan Maade, at Ændringer ikke kan gennemføres af det almindelige Lovgivningsorgan blot med Iagttagelse af en særlig Procedure, er der afsagt en Del Domme, hvori Domstolene er gaaet ud fra, at de har Prøvelsesret.

Det var navnlig i Sagerne om Forholdet mellem Lensafløsningsloven af 1919 og Grl. § 80 (U.f.R. 1921 S. 148 og S. 153), at Domstolene klart indtog det Standpunkt, at de havde Prøvelsesret. Landsretten underkendte Loven paa to Punkter med Hjemmel i § 80. Højesteret opretholdt Loven med den Begrun-

delse, at der i § 91 var en særlig Hjemmel i Forhold til Besidderne for at gennemføre Afløsningen som sket, og udtalte yderligere, at den Ret, som den successionsberettigede Slægt havde, ikke var saa væsensforskellig fra en almindelig Arveret, at Lovgivningsmagten kunde være afskaaret fra at lade Reglerne afløse af de almindelige Arveregler.

I senere Domme har Domstolene fastholdt, at de har Prøvelsesret. Nogle af disse omtales i anden Sammenhæng, og der henvises herom til Fremstillingen S. 62, 82, 173, 188, 234.

En enkelt Forfatter (Troels G. Jørgensen) mener nu at kunne fastslaa, at Doktrinen om Prøvelsesretten i dansk Ret er hjemlet ved en Retssædvane.

Undersøger man, hvorledes herskende Lære er kommet til denne Løsning, viser det sig, at den fortolkes ind i Forfatningen. Udgangspunktet er, at Forfatningen ikke afgør Spørgsmaalet. Det maa afgøres ud fra Sagens Natur og ved Fortolkning af Forfatningen, og den Bestemmelse, hvorefter man udleder Læren, er § 94. Derimod tillægges der ikke i denne Sammenhæng Bestemmelserne i §§ 2, 70 og 71 nogen Betydning.

Den, der sammenligner den amerikanske Højesterets Praxis¹⁾ med den danske Højesterets, bemærker straks, at Læren anvendes højst forskelligt. Fra 1857 til 1937 har U.S.A.'s Højesteret i ca. 75 Tilfælde tilsidesat Bestemmelser i Kongreslove. Den danske Højesteret har aldrig tilsidesat en Lovregel som forfatningsstridig, og den eneste Landsretsdom, hvorved en Lov er underkendt, Dommen i Lensafløsningssagen, ændredes af Højesteret.

Forklaringen paa, at Prøvelsesretsdoktrinen (Problem 3) i Retsanvendelsen kan føre til saa forskellige Resultater, maa søges i den indre Sammenhæng, der er mellem Problem 3 og Problem 1, Forfatningsfortolkningssynspunkterne.

Det Spørgsmaal, der forelægges for Domstolene, gaar, som en Analyse af Afgørelserne viser, ikke ud paa, om en Lovbestemmelse, *hvis Indhold klart strider mod Forfatningen*, er ugyldig. Var Problemet saa simpelt, vilde det være lettere at løse. Fra Logikkens Side er det et stærkt Standpunkt at hævde, at en Lov,

¹⁾ *Forfatning og Sædvane* S. 13—41 med Henvisninger.

der er uforenelig med Forfatningen, maa være ugyldig. Ellers er Forfatningen kun tomme Ord og Talemaader. »Enten er Forfatningen en højeste Lov, som ikke kan ændres paa sædvanlig Maade, eller ogsaa er den paa Linje med almindelige Lovgivningsakter og kan som andre Love forandres, naar det passer Lovgivningsmagten. Hvis det første er rigtigt, saa er en Lovgivningsakt, der strider mod Forfatningen, ikke en Lov. Hvis det sidste er rigtigt, saa er skrevne Forfatninger kun absurde Forsøg fra Folkets Side paa at begrænse en Magt, som efter sin Natur ikke kan begrænses«. (Marshalls retslogiske Betragtning i Sagen Marbury v. Madison fra 1803).

Betragtningerne er ret selvfølgelige. Der er i Virkeligheden selv blandt Modstanderne af den amerikanske Lære ikke mange, der ikke kan tiltræde disse Betragtninger om, at en Lov, der strider mod Forfatningen, (som Regel) maa være ugyldig. *Det vanskelige er netop at afgøre, om en Lov strider mod Forfatningen.* Det er dette, der ikke kan opnaas Enighed om.

Om en Lov strider mod Forfatningen, maa afgøres ved Fortolkning dels af Lovens, dels af Forfatningens Indhold. Efter hvilke Principper skal man fortolke en Forfatning?

Herom er der udviklet forskellige Anskuelser. Der kan navnlig paavises en Modsætning mellem et mere absolut og et mere relativt Synspunkt.

Naar det absolutte Synspunkt, der kan føres tilbage til Naturretstænkningen, udvikles i sin Renhed, anses det som Forfatningsfortolkningens Maal at tilstræbe en uforanderlig Fortolkning af Forfatningen, at fortolke den historisk korrekt, saa man rammer de Forestillinger, der var herskende ved dens Gennemførelse. Forfatningen skal, som man har sagt, staa »fast og uforanderlig som et Bjerg under voldsomme Storme, som en Klippe i fraadende Bølger«. En Forfatning skal ikke fortolkes saaledes, at den betyder et i Dag og noget andet en Gang senere, naar Forholdene har ændret sig. Ifølge det relative Synspunkt bør der ved Forfatningsfortolkning tages Hensyn til, at en Forfatning skal staa gennem Generationer og følgelig vil blive anvendt under meget forskelligartede Forhold. Dens Indhold bør derfor i *et vist Omfang* gennem Fortolkning kunne tilpasses til ændrede Behov og ændrede Forestillinger.

Disse Betragtningssmaader, der er Udtryk for forskellige filosofiske Indstillinger, støder man paa saavel i fremmed Teori som i Domstolenes Praksis, og Striden om Prøvelsesretten bliver kun forstaaelig, naar man erindrer den Indflydelse, som Synspunkterne har haft paa Retsudviklingen. Erfaringen viser nemlig, at Politikerne gennemgaaende er tilbøjelige til at fortolke Forfatningen efter Nutidens Behov og Forestillinger, d.v.s. at hælde ny Vin paa de gamle Flasker, medens mange Juristers Tankegang beherskes af Uforanderlighedssynspunktet. Naar dette System dominerer i den øverste Domstol (U.S.A. fra 1857—1937), vil den materielle Prøvelsesret kunne blive en Realitet, medens den, naar Domstolens Medlemmer overvejende accepterer Tilpasnings- og Omfortolkningssynspunktet, kun vil blive en Papirdoktrin. Der kan da vanskeligt opstaa alvorlig Konflikt mellem Lovgivningsmagt og Domstole om Forfatningens Fortolkning (Danmark, U.S.A. fra 1937).

I dansk Forfatningsteori finder man ikke almindelige Betragtninger om disse Spørgsmaal, men Uforanderlighedssynspunktet spores ofte ved Fortolkningen af enkelte Forfatningsbestemmelser. Striden mellem Matzen og Venstrepolitikerne fra 1870'erne om Parlamentarismen som Regeringsform er et klassisk Eksempel. Det, Venstre forsøgte, var at omfortolke bl. a. Grundlovens § 1 om den indskrænket-monarkiske Regeringsform, saa den kom til at svare til dets Forestillinger om, hvad Samtiden krævede. Her overfor paaviste Matzen, at de Forestillinger, som i 1849 forbandtes med »indskrænket-monarkisk«, gik ud paa, at der ved Siden af en stærk Folkemagt skulde staa en stærk Kongemagt, hvorfor Venstres Fortolkning var historisk ukorrekt. Følgen af Regeringen Estrups Hævdelse af Uforanderlighedssynspunktet blev Provisorietiden.

Indenfor nyere norsk Teori er *Knoph* gaaet ind for ikke at opfatte visse Forfatningsbestemmelser »som stive og absolutte rettsregler, hvis innhold er fiksert en gang for alle, men mere som bøielige og tøielige prinsipper der kan føie sig efter forholdene og følge med sin tid«, og senere har *Castberg* bl. a. under Henviisning til den norske Grundlovs anseelige Alder advaret mod at anvende den historiske Fortolkningsmetode overfor den. Grundlove bør efter Castberg fortolkes saaledes, at

de saavidt muligt ikke kommer i Strid med de Retsgrundsætninger, som ellers gælder i Samfundet. Herunder kan man ikke undgaa undertiden at maatte sætte sig ud over det, som bevislig var Lovgavernes Hensigt, den Gang de under helt andre Forhold vedtog Grundloven¹⁾).

Karakteristisk for den danske Højesterets Praksis er det nu, at *Domstolen Gang paa Gang har anvendt smidige Fortolkningssynspunkter og derved undgaaet Konflikter i Forfatnings-sager*. Et Eksempel herpaa foreligger allerede fra Provisorietiden, hvor Højesteret ved at følge Regeringens Fortolkning af en Forfatningsbestemmelse undgik at komme i Konflikt med den. Det drejede sig om § 25 i den gennemsete Grundlov, hvori det overensstemmende med Junigrundloven bestemtes, at foreløbige Love »altid bør forelægges den følgende Rigsdag«, medens det ikke som nu bestemtes, at de bortfaldt, saafremt de ikke opnaaede Rigsdagens Bekræftelse. Dette var derimod klart forudsat i den Indstilling fra Grundlovsudvalget, i Henhold til hvilken Bestemmelsen blev indsat. Den historisk korrekte Fortolkning vilde derfor være, at en foreløbig Lov bortfaldt med Rigsdagssamlingens Slutning, saafremt den ikke var bekræftet. I Strid hermed fortolkede Regeringen Bestemmelsen saaledes, at en foreløbig Lov godt kunde overleve en Rigsdagssamling, og opnaaede Højesterets Godkendelse af denne »objektive« Fortolkning (U.f.R. 1887, S. 142).

Et Eksempel paa, at Højesteret ved at tiltræde en nyere Fortolkning af Grundloven har undgaaet Konflikt med Lovgivningsmagten, er den Dom (U.f.R. 1935 S. 1), hvorved det fastsloges, at Grl. § 71, Pkt. 2, »maa antages at aabne Plads for, at det ved Lov bestemmes, at Dommere ubetinget skal afgaa ved en bestemt Alder, naar Aldersgrænsen fastsættes saaledes, at Dommerne ved denne Alder ikke længer kan anses fuldt egnede til at bestride deres Embedsforretninger«. Fra Underrettsdommernes Side blev der anført gode Grunde for at blive staaende ved en Fortolkning, som man tidligere havde anlagt, og som Følge heraf underkende den Ændringslov fra 1933 til Tjenestemandssloven, hvorved der indførtes en obligatorisk Al-

¹⁾ R. Knoph: Rettslige Standarder 1939 S. 182. F. Castberg: Norges Statsforfatning 2. Udg. 1947 I S. 90—94.

dersgrænse for Dommere. Højesteret omfortolkede Grundloven. Lovens Overensstemmelse med Forfatningen kan iøvrigt forsvares ogsaa ud fra andre Synspunkter (S. 172—73).

En almindelig, betydningsfuld Udtalelse om Højesterets Stilling i disse Sager findes endelig i Præmisserne til en Dom om Fæsteafsløsningslovens Forhold til Forfatningen (U.f.R. 1921 S. 644), hvori det udtales, at »efter alt, hvad der foreligger, kan det *ikke med den Sikkerhed, som maatte kræves*, for at Domstolene skulde kunne tilsidesætte Bestemmelserne i en paa grundlovsmæssig Maade vedtaget Lov som grundlovsstridig, statueres, at Appellanten ikke vil faa fuld Erstatning«.

Sammenholder man denne vigtige Udtalelse med det Faktum, at Højesteret ikke, siden Domstolen gik positivt ind for Læren om Domstolenes Prøvelsesret, har underkendt en Lov som forfatningsstridig, kan man vist kort gengive Højesterets Dommerflertals Stilling saaledes, at man vel antager, at Domstolene har Prøvelsesret, men samtidig fastslaar, at Domstolene i tvivlsomme Sager ikke bør sætte deres Skøn over Lovgivningsmagtens. Herved aabnes der Mulighed for, at Lovgivningsmagten *i et vist Omfang* kan omfortolke Forfatningen efter Nutidens Behov og Forestillinger. Afstanden fra dette Standpunkt til den Anskuelse, der benægter Tilstedeværelsen af en Prøvelsesret, er i Realiteten ikke stor.

Hvis Teori og Praxis ved Fortolkningen af almindelige Love fastholdt som Hovedsynspunkt, at Love bør fortolkes historisk korrekt, vilde der være en vis Logik i at proklamere det som Forfatningsfortolkningens Maal at underkaste Forfatningen en uforanderlig Fortolkning, men der kan paavises talrige Eksempler paa, at man har omfortolket ældre Lovbestemmelser for at faa dem til at stemme med moderne Forhold. Paa D.L.s Tid betød Fortov i D.L. 5—10—56 vistnok en Afstand af 3 Alen, medens man nu nøjes med betydeligt mindre (den større Grundværdi som Følge af tættere Bebyggelse). Kendt er ogsaa Ørstedes Omfortolkning af D.L. 5—5—2, hvorved Reglen om Servitutters Stiftelse ved 20 Aars Hævd under Paavirkning fra fransk Ret begrænsedes til de positive synbare Servitutter.

Iøvrigt vilde selve Læren om Domstolenes materielle Prøvelsesret, om den i den ældre amerikanske Udformning med

Domstolene som øverste Afgørelsesmyndighed i tvivlsomme Forfatningsfortolkningsspørgsmaal ansaas for gældende dansk Ret, være indført ved en Omfortolkning af Forfatningen. Af Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling og en Afstemning om et Ændringsforslag (»Alle Love og Anordninger, der er i Strid med Grundlovens Bestemmelser, er for saa vidt uden Gyldighed«) fremgaar det nemlig, at der var Flertal mod Indførelse af det amerikanske System¹).

Højesterets Praksis i Forfatningssager er som anført Udtryk for den almindelige Grundsætning, at der er en Formodning for, at Love stemmer med Grundloven. Er der en rimelig Tvivl om Forfatningens Rækkevidde, fortolkes den i Favør af Lovgivningen. Synspunktet accentueres, jo længere en Lov har været praktiseret af Myndighederne og accepteret af dem, den vedrører. Traditionelle Sædvaneretssynspunkter taler for denne Opfattelse. Hvis man antager, at Forfatningslove gyldigt kan ændres gennem Sædvane (Sædvaner contra legem), synes det ligefrem selvmodsigende ikke tillige at anerkende, at Love styrkes overfor Forfatningen gennem Sædvane (Sædvaner secundum legem). Den bedste Fortolker af Lovene er Sædvanen (Paulus). De Forsøg, der i dansk Praksis har været gjort paa at faa Love tilsidesat, har som Regel vedrørt Love, der lige er gennemført.

I fremmed Ret ser man ofte fremdraget det Synspunkt, at Konflikten Forfatning—Lov kan undgaas ikke blot ved at fortolke Forfatningen, men ogsaa ved *at fortolke Loven paa en saadan Maade, at den bringes i Overensstemmelse med Forfatningen*. Hvis fx Administrationen misbruger Reglen i Vejforordningen 13. Dec. 1793 § 16 og nogle senere Love om det offentliges Adgang til at tilegne sig Vejmaterialer uden fuld Erstatning til at kræve Afstaaelse fra Gruslejer, der udnyttes erhvervsmæssigt, kan Domstolene sætte en Stopper herfor ved at fortolke denne førkonstitutionelle Grundsætning begrænsende med Henviſning til Grl. § 80. Herved undgaar de at erklære disse Bestemmelser for forfatningsstridige. Saafremt man har den Opfattelse, at det for Domstolenes Stilling indenfor Statsstyret er gavnligt at søge at undgaa Underkendelse, er denne

¹) *Forfatning og Sædvane* S. 74—76.

Udvej sikkert at anbefale i saadanne Tilfælde, hvor Administrationen benytter Fortolkningsvejen til at udvide Indgrebsmulighederne overfor Borgerne udover rimelige Grænser. Erfaringen viser, at saadan ekstensiv Fortolkning ikke saa sjældent søges gennemført.

Med Hensyn til Spørgsmaalet, om Virkningen af, at en Lov har et forfatningsstridigt Indhold, er, at Loven er ugyldig (Problem 2), bemærkes, at dette som Regel maa antages. Man kan dog, da Spørgsmaalet ikke kan afgøres abstrakt, næppe se helt bort fra, at Domstolene ogsaa her undtagelsesvis, fx hvor der siden Lovens Gennemførelse er forløbet længere Tid, vil kunne komme til det Resultat, at den bør opretholdes som gyldig.

3. *Retlige Forudsætninger i Grundloven.*

I Forbindelse med Spørgsmaalet om forfatningsstridige Love maa der endelig peges paa, at man, naar et Begreb fra den almindelige Lovgivning indgaar i Grundloven, i Almindelighed ikke i den bør indfortolke en Forudsætning om, at Begrebet, saa længe Grundloven staar uændret, maa bibeholdes uforandret i den almindelige Lovgivning. Eksempler: Grl. § 30 forudsætter, at der i den almindelige Lovgivning findes Regler om Æresoprejsning, Fattigunderstøttelse, Konkurs og Umyndiggørelse. § 37 forudsætter, at der paa Færøerne findes et Lagting. § 78, Stk. 3, forudsætter, at der findes en Strafart, der hedder simpelt Fængsel.

Det er i saadanne Tilfælde en given Ting, at den almindelige Lovgivning uden at kolliderer med Grundloven kan foretage Ændringer i Betingelserne for Æresoprejsning og Umyndiggørelse, forandre Lagtingets Sammensætning o.s.v. Forudsætningen i Grundloven gaar i hvert Fald kun ud paa, at der findes Regler om disse Forhold, ikke, at de har et bestemt Indhold. Om der ved almindelig Lovgivning kan foretages en fuldstændig Afskaffelse af Umyndiggørelsesinstituttet, Lagtinget o.s.v., kan være mere tvivlsomt. Man har, formentlig med Føje, ikke anset det for uforeneligt med Grundloven, at Æresoprejsningsinstituttet blev afløst af Regler om automatisk Ophør af den valgretsfortabende Virkning af en Straffedom efter 5 Aars Forløb, eller at Strafarterne simpelt Fængsel, Fængsel paa sæd-

vanlig Fangekost og Fængsel paa Vand og Brød erstattedes af Straarten Hæfte, der herefter i Relation til § 78, Stk. 3, er traadt i Stedet for simpelt Fængsel. Derimod maa Grundloven bindende forudsætte, at der paa Færøerne findes en lokal Styrelse, der vælger en Landstingsmand, og at der findes Regler om, at visse Personer, der har modtaget Understøttelse af det offentlige eller er ude af Raadighed over deres Bo paa Grund af konstateret Insolvens eller visse personlige Forhold, ikke har Valgret. Om man karakteriserer disse Forhold gennem Benyttelse af Begreberne Lagtinget, Fattigunderstøttelse, Konkurs og Umyndiggørelse, kan derimod næppe være afgørende. Paa Benævnelsen kan det ikke komme an.

4. *Den traditionelle Argumentation.*

De yderligere Betragtninger, der traditionelt fremføres for og imod Prøvelsesretsdoktrinen, er i Hovedsagen hentet fra den politiske og juridiske Diskussion om Spørgsmaalet i U.S.A. omkring Aar 1800. Deres immanente Forudsætning er, at der kun er to Standpunkter, det amerikanske og det franske. Aerkender man, at der findes et Mellemstandpunkt, mister Argumenterne for de yderliggaaende Standpunkter en Del af deres overbevisende Kraft.

En meget yndet Maade at argumentere for Prøvelsesret paa er at anvende slaaende Eksempler. Bør Domstolene kunne tilsidesætte en Lov, der indfører Censur? Ja. Men slutter man herfra, at Domstolene bør kunne afgøre alle Forfatningsfortolkningsspørgsmaal, overser man, at det kun er de tvivlsomme Fortolkningsspørgsmaal, der kommer for Domstolene, og selv om man er enig i, at Domstolene ikke bør være bundet af en Censurlov, behøver man ikke at være enig i, at det er Domstolene, der skal afgøre de tvivlsomme Forfatningsfortolkningsspørgsmaal. Men ved at begrænse Løsningsmulighederne til to, tvinger man dem, man diskuterer med, ind i et bestemt Standpunkt.

De Betragtninger, der anføres med Hensyn til Usikkerhedstilstand og Domstolssupremati som Følge af en Aerkendelse af det amerikanske System, og de Modbetragtninger, der anføres, er Gengangere fra Aar 1800. At diskutere dette rent abstrakt, turde i Dag være formaalsløst. Man har visse Erfaringer fra U.S.A., hvortil der kan henvises. De viser, at det amerikanske System kan praktiseres saaledes, at Højesteret bliver den mægtigste Statsmyndighed, der til

Tider har fremkaldt megen Usikkerhed i Retstilstanden. Paa den anden Side viser den danske Højesterets Praksis, at en Accept af Prøvelsesretsdoktrinen ikke i sig selv fører til Domstolstyranni og Retsusikkerhed. Afgørende bliver den Maade, hvorpaa Læren praktiseres. Den abstrakte Diskussion er formaalsløs. Synspunkterne maa relativiseres.

Naar man som et undskyldende Forsvar for Prøvelsesretsdoktrinen har henvist til, at Domstolene ikke annullerer Loven, men kun tilsidesætter den »i et enkelt Tilfælde«, foreligger der en Betragtning uden nogen Værdi. Faktisk vil blot en enkelt Højesteretsafgørelse kunne neutralisere en Lov. Det følger af den Vægt, som underordnede Domstole tillægger Højesteretsafgørelser. I Realiteten erklæres Lovbestemmelsen for ugyldig.

Til Betragtningen om, at Prøvelsesretsdoktrinen skulde være blevet en Sædvaneretsregel, bemærkes, at Reglen ifølge sin Oprindelse falder udenfor den traditionelle romersk-kanoniske Lære om Retssædvaners Opstaaen. Herefter er Grundlaget de retsundergivnes Retsindstilling (*consensus utentium*). Fra politisk Side har man flere Gange protesteret mod, at Højesteret indfortolker Læren i Forfatningen. Jeg kan derfor ikke se, at man efter den traditionelle Lære kan tale om en Sædvaneretsdannelse. Et andet Spørgsmaal er, om den traditionelle Lære er hensigtsmæssig.

5. *Reminiscens fra Naturretsfilosofien.*

I Teorien, navnlig nyere fransk, men ogsaa dansk, ser man af og til fremført den Lære, at Domstole kan tilsidesætte Love alene med den Begrundelse, at de strider mod Forfatningens Aand og Grundsætninger, konstitutionelle Principper, almindelige Retsprincipper og lign. Erfaringen viser, at det ikke lykkes at trænge igennem ved Domstolene med saadanne Paastande, i hvert Fald ikke ved danske. Læren er en Udløber af Naturretsfilosofien¹⁾.

6. *Prøvelsesret overfor Forfatningsændringer.*

Spørgsmaalet materiel Prøvelsesret overfor Forfatningsændringer er ud fra samme Betragtning uden Interesse. Spørgsmaalet formel Prøvelsesret kan derimod blive aktuelt ogsaa ved

¹⁾ *Forfatning og Sædvane* S. 98—101.

Forfatningsændringer. Det kan tænkes, at der fx opstaar Strid om, hvorvidt der ved Folkeafstemning er opnaaet den fornødne Majoritet (Fradraget for døde Vælgere). I Princippet maa Domstolene kunne tage Spørgsmaalet under Paakendelse. U.S.A.s Højesteret har flere Gange været stillet overfor Spørgsmaalet, om amendments var gyldig vedtaget, men har altid opretholdt dem.

§ 15.

SUSPENSION AF FORFATNINGSBESTEMMELSER UD FRA NØDRETSSYNSPUNKTET

1. Ud fra de naturretlige Forestillinger, som var raadende, da den amerikanske Forbundsforfatning af 1787 og den franske Menneske- og Borgerrettighedernes Erklæring af 1789 blev til, er det vanskeligt at begrunde en formel Adgang til Suspension af de Forfatningsbestemmelser, som skal beskytte Individet mod Statsmagten. Grundsynspunktet er jo netop dette, at Forfatningsbestemmelserne gives til Beskyttelse af Rettigheder, der eksisterer før og uafhængigt af Forfatningen. Desuagtet indeholdt Forfatningen af 1787 en Bestemmelse om, at »the privilege of the writ of habeas corpus« kunde suspenderes, naar den offentlige Sikkerhed krævede det paa Grund af Oprør eller fjendtligt Angreb.

Opgiver man Forestillingen om, at visse Forfatningsbestemmelser er givet til Beskyttelse af medfødte og ufortabelige Menneskerettigheder, støder Tanken om *i selve Forfatningen* at optage Bestemmelser om Adgang til under ekstraordinære Forhold midlertidigt at sætte Forfatningsbestemmelser ud af Kraft ikke paa retsfilosofiske Hindringer. I nyere Forfatningslove findes af og til herhenhørende Bestemmelser. Prototypen er Art. 48 i Weimarforfatningen af 1919, hvorefter Rigspræsidenten gennem Nødforordninger kunde suspendere visse af de forfatningsmæssige Grundrettigheder, naar den offentlige Sikkerhed og Orden i væsentlig Grad var udsat for Fare.

Saadanne Suspensionsbestemmelser er ikke optaget i den danske Grundlov og heller ikke i den norske eller den svenske. Man var under Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigs-

forsamling klar over, at det var et Problem, om der ikke under ekstraordinære Forhold som Krig og Belejringsstilstand maatte være Adgang for Regeringen til at indføre fx Pressezensur, men undlod at lovfæste en Regel herom, antagelig ud fra den Betragtning, at det er vanskeligt at udforme en Regel, som ikke kan misbruges (jfr. Udviklingen under Weimarforfatningen).

2. Sætningen, at »Nød bryder alle Love«, fører imidlertid indenfor Forfatningsretten til, at ogsaa Forfatningsbestemmelser kan sættes ud af Kraft under ekstraordinære Forhold, selv om der ikke findes formel Hjemmel dertil. Dette var man klar over under Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling. Under de to Verdenskrige har man set talrige Eksempler herpaa. Elverumsfuldmagten af 1940 til den norske Regering, den norske Højesterets Udnævnelse af et Administrationsraad og de danske Departementscheferes Overtagelse i 1943 af en begrænset Lovgivningsmyndighed gennem Lovanordninger var ekstra-konstitutionelle Handlinger.

Naar man skal legalisere saadanne Handlinger, kan man gaa frem paa forskellig Maade.

a) Teori og Praksis forsøger undertiden at forlige ekstra-konstitutionelle Statsakter med Forfatningen gennem dristig Fortolkning. Nødretssynspunktet anvendes i saa Fald som *Grundlag for en Fortolkning, som man under normale Forhold vilde anse for utilladelig.*

Som Eksempel herpaa kan nævnes Forbud mod offentlig Befordring af Dagblade, naar de bringer Meddelelser, som anses for statsfarlige. Saadanne Forbud er, naar der er Tale om større Dagblade, meget effektive Tvangsmidler, der vel maa sidestilles med Censur, men desuagtet har de i Nødsituationer været anvendt selv i Lande, hvis Forfatningslove værner Pressefriheden.

Tanken om at begrænse Pressefriheden gennem Postbefordringsforbud synes første Gang opstaaet under den amerikanske Borgerkrig i 1860'erne, hvor Postministeren forbød Befordring af Dagblade, der gik ind for Fredsslutning med Sydstaterne. Ved Spionage-Loven af 1917 bemyndigedes Administrationen til at udelukke fra Postbefordring ethvert Dagblad, som bragte en Artikel af nærmere angivet Indhold, og denne Lov opretholdtes af Højesteret som forfatningsmæssig. I en senere Afgørelse vedrørende den

materielle Trykkefriheds Omfang kom det relative Fortolkningssynspunkt endnu klarere frem gennem en Udtalelse om, at tiltalte under normale Forhold vilde have været forfatningsmæssig berettiget til at skrive, hvad han havde skrevet. Derefter anføres det, at enhver Handlings Karakter beror paa de Omstændigheder, hvorunder den udføres. »Naar en Nation er i Krig, er der mange Udtalelser, der maaske nok kunde fremsættes under Fredsforhold, som er en saadan Hindring for at føre Krigen med fornøden Kraft, at man ikke kan taale dem, saalænge Mænd kæmper. Ingen Domstol vil anse dem for beskyttet af nogen Forfatningsbestemmelse.«

I svensk Ret anvendte man fra 1940 tilsvarende Fremgangsmaade for at hindre Pressen i at bringe Meddelelser, der kunde udsætte Statens Neutralitet for Fare, og forsøgte som i U.S.A. at forlige den udstedte Forordning med Forfatningen, hvilket frembød større Vanskeligheder, da R.F. § 86 udtrykkeligt tilsikrede, at Skrifter kunde udkomme uden nogen af den offentlige Magt »i förväg lagda hinder«. Regeringen omfortolkede derefter Bestemmelsen saaledes, at den ikke gjaldt Hindringer skabt paa denne Maade.

Videst i Retning af at give Forfatningslove en ekstensiv Fortolkning for i en Nødsituation at legalisere Statsmyndigheders Optræden synes man at være gaaet i Schweiz under forrige Verdenskrig, hvor man for at forene en ekstra-konstitutionel Fuldmagtslov med Forfatningen i dennes Art. 2 om, at det var Forbundets Opgave at haandhæve Fædrelandets Uafhængighed, fandt en formel Hjemmel for, at Forbundsforsamlingen kunde tilsidesætte Forfatningens øvrige Bestemmelser, naar der var Tale om at haandhæve Forbundsforfatningens »højeste Norm«.

b) Undertiden er det umuligt ad Fortolkningsvejen at forlige ekstra-konstitutionelle Statsakter med Forfatningen, og den forfatningsmæssige Justifikation maa da søges ud fra selve Nødretssynspunktet. I dette Øjemed er der i udenlandsk Forfatningsret ofte blevet opstillet Teorier om »konstitutionel Nødret«. Ifølge Sagens Natur er det imidlertid vanskeligt, ja vel ugørligt paa Forhaand at opstille Regler om, hvornaar der foreligger en saadan Nødsituation, at Statens Myndigheder retmæssigt, d.v.s. uden at ifalde Ansvar, kan bryde Forfatningen. Teoriens Betragtninger om Betingelserne for Udøvelse af konstitutionel Nødret er derfor altid vage. Der maa ifølge Castberg foreligge en ekstraordinær Situation, som gør, at det fremstiller

sig som nødvendigt at tilsidesætte ellers gældende Regler, og Tilsidesættelsen er ikke berettiget i større Udstrækning, end Situationen kræver. Men i saa Fald anses det for retmæssigt, 1) at et Statsorgan trænger ind paa et andet Statsorgans Myndighedsomraade (norsk Højesterets Udnævnelse af et Administrationsraad), 2) at absolutte Grundlovsbud ophæves (Frihedsrettighederne), og 3) at Formforskrifter tilsidesættes (Elverumsfuldmagten).

Erfaringen viser, at Domstole ikke er tilbøjelige til at acceptere saadanne Synspunkter, men om der er vundet meget ved at opstille en detailleret Teori om konstitutionel Nødret, turde være tvivlsomt. Om en Situation er saa ekstraordinær, at den gør et Forfatningsbrud retmæssigt, maa til syvende og sidst afhænge af, *om den forfatningsstridige Handlemaade almindeligt accepteres som gyldig Ret*. Herom kan der ikke paa Forhaand formuleres præcise Regler. Garantien for, at en Regering ikke gaar for vidt, maa søges i det parlamentariske System, hvorefter vi »lægger Ansvar et paa Ministre, som kan afskediges, hvis de jugerer forkert; vi frygter ikke, at de skal true vor Frihed, og samtidig venter vi, at Kongens og Folkets Tjenere ikke viger tilbage for Ansvar et, om der opstaar en Situation, hvor der maa handles, uden at der er Tid til at indhente Parlamentets Godkendelse«. (Anson).

FORMELLE LOVE

§ 16.

FORMELLE LOVES TILBLIVELSE

Gennemførelsen af en almindelig Lov sker paa den Maade, at Rigsdagen vedtager et Lovforslag, som derefter stadfæstes af Kongen og forkyndes som Lov.

I. Rigsdagsbehandlingen.

1. Lovinitiativ har ifølge Grl. §§ 23 og 43 saavel Kongen som hvert af Tingene, hvorfor man indenfor Lovforslagene sondrer mellem Regeringsforslag og private Lovforslag.

Udarbejdelse af Regeringsforslag sker paa Ministrenes For-

anledning. Undertiden sker det i en særlig sagkyndig Kommission, men ofte nøjes man med at lade Udarbejdelsen ske ved en eller flere Tjenestemænd. Udkastet gaar derefter i Ministermøde, hvor der træffes Beslutning om, hvorvidt og i hvilken Skikkelse det skal fremsættes. Hvis det besluttet at fremme Forslaget, indhenter vedkommende Minister Kongens Tilslutning, hvilket efter § 16 skal ske i Statsraadet, men i Praxis hyppigt sker gennem Kabinettet mod Forbehold om Korroboration. Derefter forelægges det i et af Tingene. Hvis Forelæggelsen finder Sted i Folketinget, skal den ifølge Forretningsordenen foregaa *skriftligt*, medmindre vedkommende Minister overfor Formanden udtaler Ønske om mundtlig Forelæggelse.

Det har i Praxis Gang paa Gang vist sig, at der fra Centraladministrationens og Ministrenes Side har været anvendt for lidt Omhu ved Udarbejdelsen af Lovforslag, og der har i den Anledning været fremført Kritik af den nu anvendte Fremgangsmaade og fremsat Forslag om Indførelse efter svensk Forbillede af et »Lovraad« bestaaende af Personer, der er særlig kyndige i Lovgivningsspørgsmaal. Forslaget har ikke hidtil faaet Tilslutning fra politisk Side.

Regeringen er grundlovsmæssigt forpligtet til hvert Aar at forelægge et Finanslovforslag, § 47, samt til, naar den i Kraft af § 25 har udstedt en foreløbig Lov, at forelægge denne for Rigsdagen til Bekræftelse eller til Efterretning. Herudover kan det af en Forskrift i den almindelige Lovgivning fremgaa, at en Lov skal forelægges til Revision.

Der er ikke som i England under Rigsdagsbehandlingen tillagt Regeringsforslag noget Fortrin. Men da de under parlamentarisk Styre faktisk har langt større Udsigt til at føres igennem, har de mere og mere fortrængt de private Lovforslag.

Hvad det private Lovinitiativ angaar, hedder det i § 43: »Hvert af Tingene er berettiget til at foreslaa og for sit Vedkommende at vedtage Love.« Der er saaledes ikke som i den norske Grundlov hjemlet de enkelte Medlemmer, men kun Tinget selv en ubetinget Forslagsret. Det vilde derfor ikke være i Strid med Grundloven, om Tinget, som det tidligere var Tilfældet, øvede en vis Censur for at forebygge Fremsættelsen af umodne Forslag eller for at skaffe Tid til Regeringsforslagene

Behandling. Den parlamentariske Udvikling herhjemme har dog gjort slige Regler overflødige, og alle Lovforslag behandles derfor ganske ens, uanset fra hvem de fremkommer. Efter Tingenes Forretningsorden skal de være affattede i Lovsform, og efter at være anmeldte til Formanden forelægges de i et Møde. Derefter gaar de normalt til 1. Behandling, men de kan afvises uden Forhandling. Lovforslag kan regelmæssigt forelægges, i hvilket af Tingene det skal være. Kun med Hensyn til foreløbige Love og Forslag til Finanslove, Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove gælder det, at de skal forelægges først i Folketinget, § 25 og § 47, Stk. 3. Faktisk er dog i nyere Tid, navnlig siden Systemskiftet i 1901, ikke blot alle Lovforslag af større finansiel Betydning, men næsten alle vigtigere Lovforslag blevet forelagt først i Folketinget. Det aarlige Indfødsretsforslag forelægges traditionelt først i Landstinget.

Ifølge Forretningsordenen kan saavel Regeringsforslag som private Forslag paa ethvert Trin af Behandlingen tages tilbage, dog at de atter kan optages af andre.

2. De nærmere Regler om Rigsdagens Behandling af almindelige Lovforslag findes dels i Grl. §§ 51—52 og 60, dels i de af Tingene med Hjemmel i § 64 vedtagne Forretningsordener, der ifølge Praxis har Gyldighed, indtil de ændres af vedkommende Ting. De nugældende er af 1918, men der er senere vedtaget talrige Ændringer. Navnlig har man i 1947 foretaget principielle Ændringer i Folketingets Forretningsorden, hvorved der bl. a. er indført Spørgetimer og skriftlig Forelæggelse af Lovforslag. Reglerne for motiverede Dagsordener er samtidig udbygget i Overensstemmelse med den stedfundne politiske Udvikling.

Reglen i § 51 gaar ud paa, at intet Lovforslag kan endeligt vedtages, forinden det tre Gange har været behandlet i Tinget, d.v.s. i hvert af Tingene. For at sikre en grundig Behandling skal der efter Forretningsordenerne hengaa en vis Tid mellem hver Behandling. Paa den anden Side er det ofte nødvendigt hurtigt at kunne gennemføre et Lovforslag fx om Forhøjelse af indirekte Skatter eller Optagelse af Statslaan. I saadanne Tilfælde kan der med Hjemmel i almindelige Bestemmelser i Forretningsordenerne med nærmere fastsat kvalificeret Majori-

tet dispenseres fra Fristbestemmelserne. Hen mod Rigsdagssamlingens Slutning anvendes Dispensationsbestemmelserne i et saadant Omfang, at Fristreglerne faktisk sættes ud af Kraft.

Da Kravet om kvalificeret Majoritet til Fravigelse af Forretningsordenens Regler ikke kan udledes af § 64, men kun af Forretningsordenerne, vil det endog være muligt for en Regering, dersom den blot kan mønstre simpel Majoritet blandt vedkommende Tings Medlemmer, at gennemtvinge Fravigelse. Med Hjemmel i § 64 kan der i saa Fald ved simpel Majoritet foretages en Ændring i eller Dispensation fra Bestemmelserne om kvalificeret Majoritet. Fremgangsmaaden er fuldtud lovlig, men vil i vide Kredse blive betragtet som et groft politisk Misbrug. Den vil have Traditionen mod sig.

Da et Lovforslag efter § 51 ikke kan betragtes som vedtaget, før det har været tre Gange behandlet i Tinget, er Tinget først endelig bundet ved Afstemningen ved 3. Behandling, medens dets tidligere Afstemninger i Sagen kun kan betragtes som foreløbige. Derimod kan det, da samme Lovforslag ifølge Grundlovens Bud skal være behandlet tre Gange i Tinget, spørges, hvor indgribende Ændringer et Ting kan vedtage ved 2. og 3. Behandling, uden at Lovforslaget derved mister sin Identitet. Spørgsmaalet er ikke uden Betydning, da det ikke kan bestrides, at Ændringerne kan være saa indgribende, baade hvad Titel og Indhold angaar, at der maa siges at foreligge et helt nyt Lovforslag. Da Grænsen her imidlertid er skønsmåssig, maa det overlades til Tingets Formand at paase Grænsens Overholdelse, og det kan næppe antages, at Domstolene, bortset i alt Fald fra meget grove Tilfælde, skulde kunne underkende hans Skøn.

Første Behandling slutter ofte med Vedtagelse af Forslag om Nedsættelse af et Udvalg til nærmere Behandling af Lovforslaget. Saadanne Udvalg bestaar udelukkende af Medlemmer af vedkommende Ting. Til Behandling af Finanslovforslaget nedsættes der ved hver Samlings Begyndelse i begge Ting staaende Udvalg, Finansudvalgene, og der nedsættes ogsaa en Del andre staaende Udvalg.

Det er i parlamentariske Forsamlinger en ikke ualmindelig Foreteelse, at Forhandlingerne trækker i Langdrag, og undertiden gøres der Forsøg paa at sabotere Gennemførelsen af et

Lovforslag ved Misbrug af Taletiden (parlamentarisk Obstruktion). Dette kan modvirkes paa forskellig Maade. Folketingets Forretningsorden indeholder fx detaillerede, stærkt differentierede Regler, hvorefter saavel ved Lovforslagets Forelæggelse som ved alle tre Behandlinger Adgangen til at faa Ordet er blevet begrænset og selve Taletiden rationeret. Desuden kan i begge Ting Formanden eller et vist Antal Medlemmer, saafremt de finder, at Forhandlingerne drages utilbørligt i Langdrag, foreslaa deres Afslutning, og Afstemning om dette Forslag finder da Sted *uden forudgaaende Forhandling* (closure).

Endelig Vedtagelse af et Lovforslag kan kun ske ved formelig Afstemning, hvorimod Formanden ved Afgørelser om Ændringsforslag og Overgang til 2. og 3. Behandling har en ret vid Bemyndigelse til at erklære et Afstemningspunkt for afgjort uden Afstemning, naar ingen begærer saadan foretaget.

3. Naar et Lovforslag er vedtaget i det ene Ting, bliver det i den Form, hvori det er vedtaget, af Tingets Formand at oversende til det andet Ting for at forelægges dette, Grl. § 52. Vedtages det uændret her, bliver det at tilstille Statsministeren. Hvis det derimod forandres, gaar Forslaget paany til første Ting. Ved disse saakaldte *eneste Behandlinger* er Fremgangsmaaden som ved Lovforslags 3. Behandling.

Lykkes det heller ikke ved disse eneste Behandlinger at naa til Enighed, er Forslaget dog endnu ikke dermed endelig bortfaldet. Naar det forlanges af det ene af Tingene, skal hvert af Tingene udnævne et lige stort Antal Medlemmer — ikke nødvendigvis 15 — til at træde sammen i et Fællesudvalg, som afgiver Betænkning og gør Indstilling til Tingene. I Henhold til Udvalgets Indstilling, eller, hvis der ikke opnaas Enighed, Indstillinger, finder derefter endelig Afgørelse Sted i hvert Ting for sig, saaledes at Lovforslaget derved er enten endelig vedtaget eller endelig bortfaldet. Tokammerssystemets Princip er altsaa herved strængt fastholdt i vor Grundlov, der, bortset fra det ekstraordinære Tilfælde, der omtales i § 8, Pkt. 2, i intet Tilfælde hjemler, at Enighed om en Lov kan tilvejebringes ved Sammentræden af begge Ting, Sammentælling af de i begge Ting afgivne Stemmer eller ved et besluttende Fællesudvalgs Afgørelse.

I Grl. 1866 § 53, jfr. Grl. 1849 § 57, hed det, at Fællesudvalget skulde afgive Betænkning »over Uoverensstemmelserne« og derom gøre Indstilling til Tingene. Det maatte da tidligere antages, at Udvalget kun var berettiget til at gøre Indstilling angaaende saadanne Punkter, hvorom der under Behandlingen havde været Uoverensstemmelse, men ikke kunde gøre Indstilling om helt nye Ændringer, en Begrænsning, der imidlertid ikke fastholdtes i Praksis, idet navnlig en hel Række selvstændige og vidtrækkende Grundlovsændringer baade i 1866 og under den sidste Grundlovsrevision vedtoges ved en eneste Behandling efter Fællesudvalg. Grl. 1915 § 52 har imidlertid slettet de fremhævede Ord, og *der er altsaa nu formelt ikke nogen bestemt Grænse for de nye Ændringer, der kan vedtages ved Tingenes eneste Behandling efter Fællesudvalg*. Paabudet i § 51 om tre Gange Behandling af ethvert Lovforslag i hvert af Tingene er derved gjort i endnu højere Grad end tidligere til en *lex imperfecta*.

Forsaavidt der gennem denne sidste Behandling eller allerede tidligere maatte være opnaaet en overensstemmende Beslutning i begge Ting, foreligger en Rigsdagsbeslutning, som derefter af Formanden i det Ting, der sidst har behandlet Sagen, bliver tilstillet Statsministeren for med en af vedkommende Fagminister udfærdiget og kontraseret Forestilling at forelægges Kongen til Stadfæstelse.

4. Med Hensyn til Tingenes Beslutninger erindres, at ifølge § 60 intet af Tingene kan tage nogen Beslutning, naar ikke over Halvdelen af dets Medlemmer er til Stede *og deltager i Afstemningen*. Ved Tingets Medlemmer forstaas i Praksis det faktiske Antal Medlemmer, saaledes at ledige Pladser altsaa ikke regnes med. Simpelt Flertal er tilstrækkeligt undtagen ved midlertidige Afgivelser fra Forretningsordenen i paatrængende Tilfælde, hvortil der kræves kvalificeret Majoritet. Staar Stemmerne lige, er Forslaget forkastet.

Afstemningen sker i Reglen paa den Maade, at Formanden først opfordrer de Medlemmer, der stemmer for Forslaget, og derefter dem, der stemmer imod, til at rejse sig. Hvis det samlede Antal Stemmer ikke udgør over Halvdelen af Tingets Medlemmer, og der er Medlemmer til Stede, som hverken har stemt for eller imod, er det et Spørgsmaal, om man kan

betrakte disse Medlemmer som deltagende i Afstemningen ved Afgørelsen af, om Beslutningsdygtighed (»quorum«) foreligger. Spørgsmaalet har tidligere været omstridt. A. F. Krieger hævdede, at det var en overordentlig hasarderet Fortolkning af § 60 at medregne »Stemmer ikke«. Ved Forretningsordenerne er Problemet afgjort derhen, at Formanden kan opfordre disse Medlemmer til at rejse sig og derefter medregne dem som deltagende i Afstemningen. Det antages i Praksis og har fundet Udtryk i den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i 1947 afgivne Indstilling om Ændringer, at »naar Formanden i Henhold til Forretningsordenens § 39 opfordrer Medlemmer, der hverken har stemt for eller imod et Forslag, til at rejse sig, er disse pligtige at efterkomme Formandens Opfordring.«

Opnaas der ikke ad denne Vej det tilstrækkelige Antal Deltagere i Afstemningen, lader Formanden foretage *Navneopraab*, ligesom saadan Afstemning ogsaa i andre Tilfælde kan ske efter Formandens Skøn eller paa Begæring af et vist Antal Medlemmer. I Landstingets Forretningsorden findes der endnu Regler om Afstemning ved Kugler, *Ballotering*, naar der fremsættes skriftlig Begæring derom af et Antal Medlemmer. Den tilsvarende Bestemmelse i Folketingets Forretningsorden er strøget ved Revisionen i 1947. Reglen stammer fra den grundlovgivende Rigsforsamling. Saa vidt vides er Ballotering kun anvendt een Gang i Rigsdagens Historie (1893).

5. Opnaas der ikke paa Rigsdagen Enighed om et Lovforslag, er det bortfaldet. Men der er i den nugældende Forfatning intet til Hinder for, at et nyt Forslag af samme Indhold straks igen kan fremsættes.

II. Kongens Stadfæstelse.

1. At ingen Rigsdagsbeslutning kan blive til Lov uden Kongens Samtykke, fremgaar af Grl. §§ 2 og 24. Selv om et Lovforslag oprindelig er forelagt af Regeringen og uændret vedtaget af Rigsdagen, er Kongens efterfølgende Stadfæstelse nødvendig, for at Rigsdagsbeslutningen kan blive til Lov. Naar disse Regler ofte gengives saaledes, at Kongen har et absolut Veto overfor Rigsdagens Lovgivningsbeslutninger, er denne Udtryksmaade ikke helt korrekt, idet tværtimod ingen Lov kan blive til

uden Kongens Samtykke. Hvor som i U.S.A. en Præsident kun har et suspensivt Veto, bliver den lovgivende Forsamlings Beslutning uden videre til Lov, naar blot Vetoet ikke er benyttet inden en vis Frist.

Kongens Stadfæstelse af Love skal ifølge § 16 finde Sted efter forudgaaende Forhandling i Statsraadet og skal ske i selve Statsraadet. I Praksis sker Stadfæstelsen dog ofte uden Forhandling i og udenfor Statsraadet for senere at bekræftes (»korroboreres«) i dette. Kongens Samtykke til de af hele Rigsdagen vedtagne Lovbeslutninger vil under parlamentarisk Styre saa godt som aldrig blive nægtet, idet Ministrene ved Hjælp af deres Flertal i Folketinget regelmæssigt vil hindre, at en af Regeringen uønsket Rigsdagsbeslutning kommer i Stand. Stadfæstelse er senest nægtet i 1865. Spørgsmaalet har dog været brændende saa sent som i 1929, da Folketinget opløstes under Ministeriet Madsen-Mygdal paa et Tidspunkt, hvor flere af de af Ministeriet gennemførte, men af Oppositionen hæftigt bekæmpede Love endnu ikke var stadfæstede af Kongen. Resultatet blev, at Kongen uden at afvente Udfaldet af Folketingsvalget stadfæstede alle de paagældende Love, deriblandt en Lov om Værn for Erhvervs- og Arbejdskraften, der først længe efter ophævedes. Et rent personligt Veto vil Kongen under parlamentarisk Styre vanskeligt kunne udøve.

Kongens Stadfæstelse sker ved, at Kongen meddeler Lovforslaget sin Underskrift, kontraseret af en Minister, jfr. § 13. Skulde Stadfæstelsen være meddelt en fra Rigsdagens Vedtagelse afvigende Tekst, er den betydningsløs, og Fejlen vil da altid kunne rettes ved, at Kongen inden næste Rigsdagssamling stadfæster Lovforslaget i den rigtige Affattelse.

Har Kongen ikke stadfæstet et af Rigsdagen vedtaget Lovforslag inden næste Rigsdagssamling, er det bortfaldet, § 24, sidste Pkt. Kongen er altsaa ikke forpligtet til, inden han slutter Rigsdagssamlingen, at tage sin Bestemmelse, saaledes som Reglen oprindelig var efter den gammelstænderske Ordning, der endnu gælder fx i England og Norge. Kongen har tværtimod en Frist til at overveje Spørgsmaalet i, en Frist, der dog ikke er ganske bestemt fastsat, men kun gælder indtil næste Rigsdagssamling. Under Rigsdagssamling falder saavel ordentlig som

overordentlig Rigsdagssamling, og hvis Rigsdagen sidder inde næsten hele Aaret, indskrænkes Overvejelsesfristen faktisk til et Minimum. Er Fristen oversiddet, er Lovforslaget bortfaldet. Da det kun er en paa gyldig Maade meddelt Stadfæstelse, der giver en Rigsdagsbeslutning Lovskraft, vil en af Kongen udenfor Statsraadet meddelt Stadfæstelse næppe være tilstrækkelig, hvis den ikke inden næste Rigsdagssamlings Begyndelse bekræftes i Statsraadet.

Paa den anden Side maa det af § 24, sidste Pkt., følge, at Loven ikke bortfalder, saafremt Kongens Stadfæstelse blot foreligger inden næste Rigsdagssamling, selvom Loven ved Administrationens Forsømmelse ikke maatte være kundgjort forinden. Spørgsmaalet har været aktuelt flere Gange, fx Loven af 14. April 1905 om Tvangsakkord udenfor Konkurs og Lov 13. April 1938 om Handel med Foder- og Gødningstoffer.

2. Undtagelsesvis er der dog visse Lovforslag, der trods § 24 ikke bortfalder, fordi de ikke inden næste Rigsdagssamling stadfæstes af Kongen. Dette gælder 1) Grundlovsforslag, jfr. § 94, til hvilken Bestemmelse § 24 udtrykkelig henviser, idet disse, naar de første Gang vedtages af Rigsdagen, ikke maa stadfæstes af Kongen, og 2) Lovforslag, der indeholder Ekspropriationsbestemmelser, forsaavidt $\frac{1}{4}$ af Folketingets Medlemmer inden 14 Dage efter Forslagets Vedtagelse kræver Stadfæstelsen udskudt indtil efter nye Valg til Folketinget, jfr. § 80, Stk. 2. Et saadant Forslag bortfalder vel, men der er dog den Sammenhæng mellem det bortfaldne og det senere efter nye Valg vedtagne, at hvis de er identiske, kan § 80, Stk. 2, ikke paany anvendes.

*Omraadet for § 80, Stk. 2, der blev indsat i 1915, er angivet som »Lovforslag vedrørende Ekspropriation af Ejendom«. Efter Sammenhængen maa Bestemmelsen afgrænses saaledes, at den omhandler de Ejendomsafstaaelser, der efter § 80, Stk. 1, kun kan gennemføres mod fuld Erstatning. Den Tvivl, der kommer frem ved Fortolkningen af § 80, Stk. 1, dukker saaledes ogsaa op ved Fortolkning af Stadfæstelsesbestemmelsen. Det kan ikke være afgørende, om der i Lovforslagets Overskrift eller dets Afstaaelsesbestemmelser anvendes Udtrykket Ekspropriation. Bestemmelsens Rækkevidde kan heller ikke begrænses til Lovforslag, der udelukkende eller dog overvejende handler om

Ejendomsafstaaelse, men den maa finde Anvendelse ved Stadfæstelse af ethvert Lovforslag, der indeholder Bestemmelser om Ejendomsafstaaelse mod Erstatning. Selv om fx et Lovforslag om Folkeskolen eller Købstadkommunernes Styrelse kun indeholder en enkelt Ekspropriationsbestemmelse, maa Administrationen paase, *at det først indstilles til Stadfæstelse, naar 14 Dages Fristen er udløbet*. Herimod syndes der af og til i Praksis.

Eksempler: Købstadkommunalloven Nr. 87 af 25. Marts 1933, der i § 23, Stk. 4, indeholder en Ekspropriationsbestemmelse, var færdig fra Rigsdagens Side den 22. Marts. Naturfredningsloven Nr. 140 af 7. Maj 1937, der i § 1, Stk. 2, og formentlig ogsaa til dels i § 13 indeholder Ekspropriationsbestemmelser, var først færdigbehandlet den 5. Maj.

Foretages Stadfæstelsen inden Fristens Udløb, vil der kunne blive Tale om Ansvar for Tjenesteforseelse for de for Stadfæstelsen ansvarlige, og Loven maa formentlig, saafremt der inden Fristens Udløb rejses Krav om Stadfæstelsens Udsættelse, anses for helt eller delvis ugyldig*.

Det er kun $\frac{1}{2}$ af *Folketingets* Medlemmer, der kan kræve, at Forslaget skal blive hvilende indtil nye Valg; men paa den anden Side behøver de ikke at rejse dette Krav inden Forslagets endelige Vedtagelse i Folketinget. Kravet kan fremsættes indtil 14 Dage efter Forslagets endelige Vedtagelse paa Rigsdagen, og det maa, da der ikke er gjort Undtagelser, kunne rejses *selv efter Rigsdagens Slutning* og sikkert ogsaa *selv efter Folketingets Opløsning*, uanset om Opløsningen ophæver Folketingets Mandater før eller efter Fristens Udløb. Fremsættes Kravet, kan Lovforslaget først stadfæstes, naar det paany er vedtaget uforandret af en ny Rigsdag, efter at der er foretaget nye Valg til *Folketinget*. Om disse Valg skal være Opløsningsvalg, eller om de ordinære Folketingsvalg skal afventes, eller om Regeringen helt vil lade Lovforslaget falde eller fremsætte det igen uden Ekspropriationsbestemmelse, er overladt til Regeringens Bestemmelse. Derimod skal Lovforslaget for at kunne indstilles til kgl. Stadfæstelse, uden at § 80, Stk. 2, paany kan komme til Anvendelse, vedtages *uændret* af den første efter de nye Valg — »den derefter» — sammentrædende Rigsdag.

3. Ved Stadfæstelsen af et Lovforslag, der kun kan meddeles paa Forslaget som Helhed, ikke delvis gives, delvis nægtes, faar det ifølge § 24 »Lovskraft«. Deri ligger, men mere ligger heller ikke deri, at Loven nu har *formel Retskraft* som Lov i den Forstand, at den uanset Indholdet kun kan ændres ved ny formel Lov, med mindre den selv bestemmer noget andet, fx at den kan ophæves eller ændres ved kgl. Anordning.

Dette gælder, hvad enten Loven er kundgjort eller ej, hvorfor den engang meddelte kgl. Stadfæstelse heller ikke senere kan tages tilbage af Kongen forinden Kundgørelsen. Det gælder fremdeles, uanset om Loven skal træde i Kraft straks eller, som det er Reglen, først til et vist senere Tidspunkt. I sidste Fald bliver den, skønt lovlig forkyndt, uden mindste materiel Retskraft, saalænge den til dens Ikrafttræden satte Frist ikke er indtraadt; ja, der vil endog ikke være noget i Vejen for, at Loven, jfr. som Eksempel Lov om Rettens Pleje af 26. Marts 1909, aldrig nogensinde kommer til at træde i Kraft. Men formel Lovskraft har selv den i Aarevis ikke i Kraft traadte Lov, jfr. Grl. 1915, der først traadte i Kraft i 1918, idet den til enhver Tid kan sættes i Kraft paa den i Loven udtrykkeligt eller stiltiende fastsatte Maade og ikke kan ændres uden ved ny Lov.

III. Kundgørelsen.

For at en af Kongen stadfæstet Lovbestemmelse skal kunne kundgøres som Lov, maa den ogsaa formelt være udfærdiget som saadan. Denne formelle Udfærdigelse af Loven, *Promulgation*, hvorved det fastslaas, at Loven er blevet til paa forfatningsmæssig Maade, omtales dog ikke særligt i Grundloven. Promulgationen er altid et faktisk nødvendigt Led i Lovens Sanktion og Bekendtgørelse, men hvor Statschefen, som fx Præsidenten i en Republik, ikke har Sanktionsret, fremtræder Promulgationen ogsaa formelt som en særlig ham paahvilende Pligt. I dansk Praksis finder den regelmæssigt ikke Sted som en særlig Akt, men sker under eet med Stadfæstelsen, idet Lovforslaget, forinden det underskrives af Kongen, overskrives »Lov« og forsynes med Indgangsformelen: »Vi o.s.v. gjøre vitterligt: Rigsdagen har vedtaget og Vi ved Vort Samtykke

stadfæstet følgende Lov« samt med Efterlevelseshorskriften: »Hvorefter alle Vedkommende sig have at rette« (alt bekræftet under Kongens Navn og Segl). I nogle Tilfælde sker dog Udfærdigelsen som en fra Stadfæstelsen helt forskellig Akt, idet en Lov, der ændrer en ældre Lov, undertiden bemyndiger Kongen eller vedkommende Minister til at samle begge Loves Indhold i en ny Lov og udfærdige den som saadan. Fremgangsmaaden er ikke uden Betæneligheder, idet Tvivl undertiden kan opstaa om, i hvilket Omfang Administrationen herved kan være bemyndiget til at fravige den ældre Tekst.

De nærmere Regler om Loves Kundgørelse og Ikrafttræden fremstilles i *Dansk Forvaltningsret*, S. 24 ff.

BEVILLINGSLOVE OG STATSREGNSKAB

§ 17.

BUDGETREGLERNES OPRINDELSE

Under ethvert ordnet Statsstyre er det nødvendigt, at der søges tilvejebragt et Finansbudget, hvorved forstaas en tal-mæssig Opstilling og Vurdering af Statens Indtægter og Udgifter i en kommende Periode, Budgetterminen. Ogsaa under Enevælden fandtes der Regler om Fastsættelse af et aarligt Finansbudget, men de indførtes først paa et sent Tidspunkt, ved et Rescript fra 1841. Finansforvaltningen var Enevældens Achilleshæl.

Hvor der findes en Folkerepræsentation, viser Erfaringen, at den vil tilstræbe under en eller anden Form at faa Indflydelse paa Anvendelsen af Statskassens Indtægter. Finansforvaltningen er »den konstitutionelle Forfatnings Rygrad«. De raadgivende Provinsialstænder viste da ogsaa under deres Forhandlinger om forelagte Skatte- og Afgiftsforslag megen Interesse for, hvad Pengene skulde bruges til, og fremsatte Kritik af Finansstyret. Kort efter Indførelsen af aarlige Budgetter androg de om, at Budgetforslaget maatte blive dem forelagt, hvilket vilde betyde en Udvidelse af deres Myndighed, jfr. Stænderanordningen af 1831 § 4. Andragendet blev afslaaet.

Ved Junigrundlovens Gennemførelse var det en Selvfølge, at

der maatte indrømmes Rigsdagen Medbestemmelsesret over Anvendelsen af Statens Indtægter, men dette kunde ske under forskellige Former. Efter fransk-belgisk Forbillede, indirekte engelsk, bestemtes det, at det aarlige Budget skulde tilvejebringes ved Anvendelse af formel Lovs Form, og at Forslaget skulde behandles først i Folketinget. Derudover gaves der en Regel om, at Skatter ikke maatte opkræves, forinden Finansloven var vedtaget, og at ingen Udgift maatte afholdes, som ikke havde Hjemmel i Finansloven.

Det skulde i Praxis hurtigt vise sig, at man gennem disse kortfattede Bestemmelser langt fra havde løst alle Budgetproblemer. I de følgende Aar udbyggede og supplerede man derfor Grundlovens Budgetregler gennem Lovgivningspraksis. Selve Budgetskemaet overtoges fra Enevælden, men reformeredes under Paavirkning fra norsk Ret. Der skabtes Regler om midlertidige Bevillingslove, og Regler om Afholdelse af ubevilgede Udgifter, derunder Bestemmelser om Finansloven supplerende Tillægsbevillingslove samt Regler om Finanslovens Supplementsperiode. Der dannede sig lidt efter lidt en Praxis med Hensyn til Lovgivning paa Finansloven gennem saakaldte Tekstanmærkninger. Ved de senere Grundlovsrevisioner har man optaget en Del af disse Bestemmelser, men langt fra alle. Skal man give et Billede af gældende dansk Budgetret, maa man tage Hensyn til disse gennem Lovgivningspraksis og administrativ Praxis udformede Detailregler.

§ 18.

FOLKETINGET SOM BEVILLINGSMYNDIGHED

Efter Grl. §§ 47—48 kendes der tre Slags Bevillingslove, Finanslove og Tillægsbevillingslove, der er specificerede Budgetlove, og midlertidige Bevillingslove, der er uspecificerede Bemyndigelseslove af nærmere fastlagt Indhold.

Om den aarlige Finanslovs Tilblivelse bestemmes det i § 47, Stk. 1, at Finanslovsforslaget *skal* fremsættes af Regeringen paa hver *ordentlig* Rigsdag *straks* efter, at samme (d.v.s. Folketinget) er sat, og i § 47, Stk. 3, at baade Forslag til Finanslove, Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove skal be-

handles først i Folketinget. Bortset herfra gælder der ifølge Grl. ingen særlige Regler om Rigsdagsbehandling og Stadfæstelse. De lige fremstillede Regler om almindelige Loves Tilblivelse er anvendelige.

Med Udgangspunkt i Junigrundlovens Regel om Folketingets Fortrinsret til at behandle Finanslovforslaget har der i Tidens Løb dannet sig den politiske Sædvane, at det i Realiteten er Folketinget, der bestemmer Finans- og Tillægsbevillingsloves Indhold. Skønt der aldrig har været megen Lighed mellem de *tekniske* Budgetregler i England og Danmark, har denne *politiske* Udvikling fundet Sted under utvivlsom Paavirkning fra den engelske Forfatningsudvikling, der endte med Parlamentsloven af 1911, hvorved Overhuset mistede sin Indflydelse paa Indholdet af finansielle Lovforslag.

Da Junigrundloven gennemførtes, havde det i engelsk Forfatningsret i mange Aarhundreder været anerkendt, at finansielle Lovforslag skulde forelægges først i Underhuset. Fra Slutningen af det 17. Aarhundrede drog Underhuset endvidere den Konsekvens af Forfatningsudviklingen, at Overhuset kun kunde »reject, but not amend« finansielle Lovforslag. Senere udvidede Underhuset sine politiske Krav, og i 1861 lykkedes det ved at koble finansielle Bestemmelser sammen til eet Lovforslag at tvinge Overhuset til at vedtage ogsaa uønskede Bestemmelser, om det ikke vilde risikere, at Staten ved Budgetterminens Begyndelse ikke havde de for en forsvarlig Finansadministration fornødne Love.

I de følgende Aar acquiescerede Overhuset ved Underhusets finansielle Overherredømme, men i 1909 forkastede det Finanslovforslaget (Finance Bill, Forslaget om supplerende Skatter, hvorimod det aarlige Forslag om supplerende Bevillinger hedder Appropriation Bill) for at forhindre en radikal Ejendomsskatte-reform. Følgen var Parlamentsloven af 1911, der dreves igennem Overhuset under Trusel om Pairkup. Herefter er Stillingen den, at et Lovforslag, som Underhusets Speaker erklærer for en Money Bill (d.v.s. Bevillingslove samt yderligere Skattelove og Love om Statslaan og Statsgarantier), og som vedtages af Underhuset en vis Tid inden Parlamentssamlingens Slutning og oversendes til Overhuset, maa vedtages af dette inden en kort Frist. Ellers stadfæstes det uden Overhusets Samtykke. Ved Veto-loven begrænsedes tillige Overhusets Adgang til at modsætte sig Gennemførelsen af en almindelig Lov.

Folketingets dominerende Indflydelse i Bevillingssager beror dels paa den forfatningsmæssige Sædvane, at Folketinget først vedtager Finanslovforslaget og oversender det til Landstinget i Slutningen af Marts, hvorved Landstinget bringes i en Tvangssituation med Hensyn til Behandlingsmaaden, dels paa den Sædvane, at Ministrene med Tilslutning alene fra Folketingets Finansudvalg straks kan afholde løbende Udgifter »paa forventet Tillægsbevilling«.

Oprindelsen til den første Sædvane maa søges saa langt tilbage som i de første Aar efter 1849. Fra Venstrepolitikernes Side slog man straks ind paa den velberegnete Taktik at beholde Finanslovforslaget længst muligt i Folketinget for paa denne Maade at svække Landstingets Indflydelse i Bevillingssager. Fremgangsmaaden var den, at man straks lod Finanslovforslaget komme til en grundig politisk Førstebehandling, hvor snart sagt alle almindelige og specielle Spørgsmaal kunde fremdrages og debatteres. Derefter sendtes Forslaget i Finansudvalget, hvor dets enkelte Poster underkastedes en minutiøs Undersøgelse. Folketinget bemægtigede sig Finanslovforslaget i en saadan Grad, at en Landstingsmand allerede i den første Samling mistrøstigt karakteriserede Landstingets Opgave med Hensyn til Finansloven som at sige Ja og Amen. I »Studier over den danske Finanslov 1850—64« fastslaaer Albert Olsen, at Landstingets Indflydelse paa Finansloven indtil 1864 var lig Nul. Det var Folketinget, der prægede Finansloven, og dettes Finansudvalg var allerede da blevet Rigsdagens mægtigste Udvalg, hvorfra Initiativet til mange administrative Reformer udgik (»Samraad«).

Provisorietiden betød et Forsøg paa at ophæve Folketingets faktiske Overherredømme i Bevillingssager, provokeret frem af det Krav om Folketingsparlamentarisme, som det forenede Venstre fremsatte i skarp Form i 1870 med Henviisning netop til Folketingets forfatningsmæssige Fortrinsret til at behandle Finanslovforslaget og — fra 1866 — Tillægsbevillingslovforslag. Med Systemskiftet sejrede Kravet, og herefter fæstnedes den tidligere Sædvane.

Antagelig omkring Systemskiftet slog man ind paa en ny Praksis i Bevillingssager, som sammenlagt hermed har ført til

en fuldstændig Underminering af Landstingets Indflydelse. Det havde fra Forfatningens første Aar fra visse Sider været antaget, at Regeringen uden Hjemmel i en Bevillingslov paa eget Ansvar kunde afholde ubevilgede Udgifter paa forventet T.B., forsaavidt de var paatrængende nødvendige og uforudsete. Denne Fremgangsmaade frembød, som Erfaringen havde vist (Rigsretssagerne i 1855—56 og 1877), en vis Risiko for Regeringen.

Ministrene kom derfor efterhaanden ind paa at sikre sig politisk Dækning i Folketinget ved at forelægge saadanne Sager for Finansudvalget. Paa Grundlag heraf har der lidt efter lidt udviklet sig den Sædvane, at en Minister med Tilslutning fra Finansministeriet og fra Folketingets Finansudvalg kan afholde snart sagt enhver politisk ønskelig eller hensigtsmæssig Udgift. Kravet om, at kun paatrængende nødvendige, uforudsete Udgifter kan afholdes paa forventet T.B., er forlængst strøget. Tilslutning fra Landstingets Finansudvalg indhentes kun i ekstraordinære Tilfælde.

Naar Tillægsbevillingsforslaget nogen Tid efter Finansaarets Udløb oversendes til Landstinget, er den væsentligste Del af de nye frie Bevillinger forlængst forbrugt. Under disse Omstændigheder er der ikke megen Realitet i Landstingets Behandling af Forslaget. Den er kun en Ekspedition.

Landstinget har ogsaa efter Provisorietiden ved forskellige Lejligheder forsøgt at gaa mod Strømmen, men uden Held. Det nedsætter nu som Folketinget straks ved Samlingens Begyndelse et staaende Finansudvalg, der skal »følge« Finans- og Tillægsbevillingslovforslagets Behandling i Folketinget, men Udvalgets politiske Indflydelse er ikke stor. Senest i 1941—43 har Landstingets Finansudvalg forsøgt et Fremstød for at faa Indflydelse paa Afgørelsen af Tillægsbevillingssagerne.

Under disse Forhold har Landstinget set det som sin væsentligste Opgave ved Behandlingen af Budgetlove at paase, at Folketinget ikke misbruger sin faktiske Magt til at foretage vidtgaaende Ændringer i Skatte- og Afgiftslove eller i de almindelige Udgiftslove. Landstingets Opgave er, som man har sagt, blevet begrænset til at hævde Finans- og Tillægsbevillingslovenes Renhed. Ved en enkelt Lejlighed (Finansloven 1925/26) har

det med Held krævet Forhøjelse af de militære Bevillinger ud fra det Synspunkt, at de militære Love i Realiteten vilde blive ændret gennem de foreslaaede Bevillinger. Landstinget har dog ikke modsat sig enhver Ændring af Lovgivningen gennem Finans- og Tillægsbevillingslove. Der har dannet sig den Praksis, at der gennem Tekstanmærkning kan foretages midlertidige eller mindre væsentlige Ændringer i Bestemmelser af finansiel Betydning, herunder Skatte- og Afgiftslove. Saaferst der i Forbindelse med en Udgift paa forventet T.B. skal foretages en saadan Lovændring, søger Ministrene Tilslutning ogsaa fra Landstingets Finansudvalg og afholder som Regel Udgiften, naar denne foreligger. En formløs Fremgangsmaade.

Endelig findes der i enkelte Love udtrykkelige Bestemmelser om, at der til visse Foranstaltninger kræves Tilslutning fra *Rigsdagens* Finansudvalg, d.v.s. begge Tings. De nærmere Vilkaar for Statslaans Optagelse henskydes ofte til senere Godkendelse af Finansudvalgene. Et andet Eks.: Afgiften for Benyttelse af Radiomodtagerapparater kan kun ændres med Tilslutning fra begge Finansudvalg (Lovbekg. Nr. 282 af 8. Maj 1946 § 2, Stk. 1).

Da Folketingets Overherredømme i Bevillingssager bortset fra § 47, Stk. 3, kun beror paa politisk Sædvane, har det ikke det samme klare Grundlag, som Underhusets har i Parlamentsloven af 1911. Sædvaner kan ændres. Teoretisk kan Landstinget ved at gennemtvinge en midlertidig Bevillingslov tiltage sig Tid til at give Finanslovforslaget en Realitetsbehandling, men en saadan Ændring af Sædvanen vil selvsagt blive bekæmpet af Folketingsflertallet.

§ 19.

BETYDNINGEN AF LOVFORMENS ANVENDELSE

For de autoritativt formulerede Retsforskrifter kan der opstilles den almindelige Grundsætning, at den Fremgangsmaade, der har været anvendt ved en Retsnorms Tilblivelse, ogsaa kan anvendes til dens Ændring (eller Ophævelse). Hvad der er blevet til i almindelig Lovs Form, kan ændres ved Anvendelse

af samme Form, en kgl. Anordning kan ændres ved ny kgl. Anordning, en Bkg. fra Justitsministeren ved ny justitsministeriel Bkg. o.s.v.

Saafrømt to Retsnormer paa samme Gyldighedstrin strider mod hinanden, sejrer som Regel, men ikke altid, den sidste (lex posterior og lex specialis Synspunkterne).

For Bevillingsloves Vedkommende fører Synspunktet til, at en Finanslov kan ændres og suppleres under Iagttagelse af den Fremgangsmaade, der er fulgt ved dens Tilblivelse, d.v.s. ved en Lov vedtaget under Iagttagelse af § 47, Stk. 3, en Tillægsbevillingslov. Strider Tillægsbevillingsloven mod Finansloven, har den som Regel Forrang. Men der rejser sig for disse Loves Vedkommende yderligere det Spørgsmaal, om almindelige Love og Bevillingslove er jævn gode Love i den Forstand, at en Bestemmelse i en almindelig Lov kan ændres gennem Bevillingslov, og om Bevillingslovens Form kan anvendes til Gennemførelse af enhver Bestemmelse, der henhører under Lovgivningsmagtens Competence.

Dette Spørgsmaal, der ikke opstaar i de Lande (fx Norge og Sverige), hvor Budgettet vedtages ved en simpel Rigsdagsbeslutning, maa afgøres ved en Fortolkning af Grundloven ud fra fast Forfatningsskik, og det kan ikke løses ved Hjælp af en vilkaarlig opstillet systematisk Sondring mellem formelle og materielle Love, jfr. S. 66—67. Man har efter Indholdet af §§ 46—47 navnlig peget paa følgende Løsningsmuligheder:

- 1) Bevillingslovsformen kan overalt erstatte Lovsformen (den traditionelle Opfattelse).
- 2) Bevillingslovsformen kan kun anvendes til at foretage Ændringer i den Lovgivning, der vedrører Statens Indtægter og Udgifter. Selv der kan den kun anvendes, saafremt der ikke i Grl. findes Forudsætninger i modsat Retning, hvilket er Tilfældet i §§ 9 og 46. Det kan dog gyldigt bestemmes, at en Skat ikke skal opkræves i et enkelt Finansaar (Berlin i T.f.R. 1931 S. 363 ff, navnlig S. 392—94).

Gennemblader man nogle Finans- og Tillægsbevillingslove, bemærker man, at det vrimler med Bestemmelser, der prætenderer at ændre eller erstatte formelle Love. Disse *Tekstanmærkninger*, d.v.s. formulerede Regler af typisk Lovsindhold, fandtes

indtil Midten af 1920'erne i selve Teksten til den skematiske Opstilling af Indtægts- og Udgiftsposter (Anmærkninger i Teksten), men blev da (af Bramsnæs) taget ud af Teksten og samlet efter Teksten (Anmærkninger *til* Teksten). Udtrykket maa ikke forveksles med Benævnelsen Anmærkninger til Finanslovforslaget (= Motiver).

Da Finansloven handler om Statens økonomiske Anliggender, vilde det være en mærkelig Tanke, som da heller ingen hidtil har faaet, at gennemføre fx en Ændring af Ægteskabslovens Skilsmisseregler eller Straffelovens Regler om Manddrab gennem en Tekstanmærkning. Spørgsmaalet, om dette gyldigt kan ske, kan ikke være betydningsfuldt. Forskellen mellem Lønsningerne bliver derfor navnlig, om man anerkender, at Skatter varigt kan paalægges, forandres eller ophæves, Statslaan optages og Domæner afhændes ved Finanslov, eller ej.

Tekstanmærkningernes typiske Omraade er Bestemmelser om højere Løn, Pension og særlige Ydelser til en Tjenestemand eller til Grupper af Tjenestemænd, end T.L. hjemler, Pensionsbestemmelser efter T.L. § 61, Vederlagsbestemmelser efter T.L. § 42, Stk. 1, visse Godkendelser, o.s.v. Paa dette Omraade har Tekstanmærkningerne gammel Hævd. Men ved Siden heraf er det i de senere Aar blevet almindeligt at anvende Tekstanmærkninger paa Skatte- og Afgiftsomraadet, dog ikke paa den Maade, at der paalægges nye Skatter og Afgifter, og kun i enkeltstaaende Tilfælde til Forhøjelser. Saadanne Ændringer gennemføres stadig ved særlig Lov. Det, Tekstanmærkningerne her anvendes til, er at skabe Hjemmel til at give Dispensation i enkelte Tilfælde eller til at gennemføre *midlertidige* Nedsættelser af enkelte Told- eller Afgiftssatser eller af bestemte Persongruppers Statsskat.

Et Eftersyn af Tekstanmærkningerne viser, hvilket Omfang denne Praksis efterhaanden har taget. Toldsatserne for fx Avispapir, Ryper og Træhuse er ændret midlertidigt, talløse Tekstanmærkninger handler om Lempelser i Stempel- og Tinglysningsafgifter, og der findes Tekstanmærkning om Vægtafgift paa Motorkøretøjer, Dykkerafgift, Sukkerafgift o.s.v. Nogle af disse er senere indarbejdet i Lovene. Fra Slutningen af 1930'erne dukker endelig op talrige Tekstanmærkninger vedrørende den almindelige Statsindkomstskat (og implicate den kommunale Beskatning). Finansministeren bemyndiges til at bestemme, at visse Til-

skud (fx til Alders- og Invaliderrentenydere) eller Indtægter (Besætningsreduktion for Landbrugere, Handlendes Lageropgørelser) ikke eller ikke fuldtud skal anses som skattepligtig Indkomst, at indrømme ekstraordinære skattefri Afskrivninger (Skibe) eller Henlæggelser o.s.v. Indholdet af Tekstanmærkning Nr. 41 til § 26 i T.B. 1940/41 er en Bemyndigelse til eventuelt at forhøje Statsindkomstskatten.

Endelig findes der Tekstanmærkninger gaaende ud paa Bemyndigelse til Salg af sønderjydske Domænegaarde (cfr. Grl. § 46) samt talrige om Bemyndigelse til Overtagelse af Statsgarantier.

Det Spørgsmaal, der skal besvares, er nu ikke, om det er en heldig Praksis at ændre Love gennem Tekstanmærkning. Saa snart der er Tale om Bemyndigelse til andet end til at give en enkeltstaaende Dispensation, er det en uheldig Fremgangsmaade, man er slaaet ind paa. Finanslov og Tillægsbevillingslov har umiddelbart kun Interesse for Forvaltningen og studeres ikke af Sagførere og Dommere. I visse Lovsamlinger udelader man konsekvent disse Love som værende uden Interesse. Selv om der ofte, omend langtfra altid, udstedes en Bekendtgørelse om den Udnyttelse, der gøres af Tekstanmærkningerne, saa vil det være besværligt at finde ud af, hvilke Lovbestemmelser der egentlig gælder paa et bestemt Retsomraade. De Tekstanmærkninger, der sigter mod en større Kreds, burde derfor gennemføres i almindelig Lovs Form. Forvaltningen er ved at blive for nonchalant. Vil man fx have Oplysning om, hvorledes Statskassen oprindelig har overtaget Garanti for de umaadelige Kreditter, som Nationalbanken under Besættelsen blev tvunget til at yde Besættelsesmagten, skal man slaa op paa Tekstanmærkning Nr. 37 til § 26 i T.B. for 1940/41! Hvad nytter det saa at foreskrive i Grl. § 46, at Statslaan kun kan optages ifølge (speciel) Lov, naar en saadan Statsgaranti kan ordnes ved Tekstanmærkning.

Det forfatningsretlige Problem er imidlertid ikke, om man billiger eller ikke billiger denne Praksis, men om den maa karakteriseres som forfatningsstridig. Og det er en helt anden Historie, som Kipling siger.

Støtten for den Opfattelse, at der ikke gennem Bevillingslov kan foretages *varige* Ændringer i Skatte- og Afgiftslove, søges

i § 46. Det hævdes, at Lov her staar som Modsætning til Finanslov, saa at der i Bestemmelsen indeholdes et klart Forbud mod Skattelovgivning paa Bevillingslov.

Historisk synes denne Fortolkning vel begrundet. Krieger, som i 1849 var Ordfører for Grundlovsudvalget, fortolkede senere § 46 saaledes, at den udtrykte det almindelige konstitutionelle Princip, at Skattelove 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 vaagne op igen den 1. April Vore Skattelove er permanente. Vore Skattelove kan i Følge Grundlovens Bestemmelser ikke hæves ved Finansloven, og der kan ikke heller indføres nye Skatter ved Finansloven.« Under Forhandlingerne i 1849 udtalte han, at Formaalet med § 46 var at fastslaa, at en Skattelov ikke kan forandres paa Finansloven, og at man havde tilsigtet at præcisere, at det enkelte Ting ikke ved at nægte en Skats Opkrævning skulde kunne forstyrre den Regel, der er givet i § 46.

Hvis man gaar ud fra, 1) at Lov i § 46 staar som Modsætning til Finanslov, og 2) at Virkningen heraf bliver, at Skattelove ikke gyldigt kan ændres eller ophæves ved Finanslov, Statslaan ikke gyldigt optages og Domæner ikke gyldigt afhændes i Henhold til Bestemmelse paa Finanslov, synes det noget tvivlsomt, om den Praksis med Hensyn til Skattetekstanmærkninger og Tekstanmærkninger om Salg af Domænegaarde, som man er slaaet ind paa med alle vedkommendes Samtykke, ikke maa karakteriseres som delvis forfatningsstridig.

En saadan Fortolkning bør ikke accepteres uden tvingende Nødvendighed, der næppe foreligger. Det forfatningsretlige Udgangspunkt maa være, at Bevillingslove har samme Kraft som almindelige Love. De udgaar fra samme Myndighed, Formen er den samme, og Fremgangsmaaden ved Tilblivelsen er bortset fra § 47, Stk. 3, den samme. Der skal herefter en sikker Støtte til for at begrænse deres Magt til at ændre almindelige Love.

En saadan Regel behøver man ikke at udlede af § 46, selv om man indrømmer, at Lov her staar i Modsætning til Finanslov. For Afgørelsen af, om der handles forfatningsstridigt, maa det

være af Betydning, *hvilke Interesser det er, der skal værnes gennem Retsnormen*. Kriegers citerede Udtalelser kan tydes eller dog omtydes saaledes, at Bestemmelsen er indsat *udelukkende i Landstingets Interesse*. Formaalet kan ikke være af Hensyn til Borgerne at hindre, at der gennem Ændringer af almindelige Love paa Bevillingslov skabes en forvirret Retstilstand, for i saa Fald maatte man have forbudt Ændring af enhver Lovregel gennem Bevillingslov. Formaalet maa være at hindre, at Folketinget benytter den af § 47, Stk. 3, følgende Fortrinsstilling og den konstitutionelle Nødvendighed for en aarlig Finanslov til at presse Landstinget til at gaa med til Skattelove og Ændringer i saadanne, som det ellers ikke vilde acceptere. Det var nærliggende at accentuere dette i 1849, fordi man netop i de Lande, hvorfra man hentede Bestemmelsen om Folketingets Førsteret, havde den Regel, at denne Førsteret ogsaa gjaldt Skatte- og Statslaanelove.

Landstinget kan derfor med fuld forfatningsmæssig Føje protestere imod, at Folketinget oversender et Bevillingslovsforslag, der indeholder selv den mindste Ændring i Skattelove eller Bestemmelser om Salg af Domæner. Det kan stemme saadanne Bestemmelser ud og lægge Ansvaret for en eventuel Konflikt paa Folketinget. Men gaar det ind paa at vedtage en Bevillingslov med saadanne Bestemmelser, har det givet Afkald paa det Hensyn, der efter Forfatningen skal vises det, og det er herefter ud fra en realistisk Vurdering vanskeligt at indse, hvad der nu skulde kunne anføres for at erklære Bestemmelserne for ugyldige. Det antages derfor, at de er gyldige.

Beslægtede Synspunkter kendes paa andre Retsomraader fx overfor visse Bestemmelser i Bygningslovgivningen.

At Lovgivningsmagten fortolker § 46 ud fra disse Synspunkter synes at fremgaa 1) af de Tekstanmærkninger, der, omend som Regel midlertidigt, ændrer Skatte- og Afgiftslove, og 2) af Bestemmelsen i § 53 i Statsskatteloven Nr. 149 af 10. April 1922, hvorefter Finansministeren, saafremt han finder, at Udbyttet af Statsskatten bliver for stort, kan stille Forslag om, at der gennem Tekstanmærkning foretages en forholdsmæssig Nedskrivning. Bestemmelsen blev anvendt i 1927/28.

En Fortolkning af Grl. § 9 ud fra lignende Synspunkter fører

til, at Kongen med forfatningsmæssig Føje dels kan protestere imod, at der paa et Forslag til Bevillingslov optages Ændringer i Civillisteloven, dels kan nægte at stadfæste en Bevillingslov, saafremt der paa Rigsdagen er indsat saadanne Bestemmelser. Men stadfæster Kongen Loven, er Ændringen gyldig.

Om der gennem Bevillingslov kan foretages Ændringer i den ikke-økonomiske Lovgivning, er et rent akademisk Problem. For den benægtende Besvarelse har man henvist til Bestemmelsen i § 47, Stk. 1, »Overslag over Statens Indtægter og Udgifter«. Det ses ikke, at det af denne Bestemmelse følger, at Finanslovsforslaget ikke kan indeholde andet, og langt mindre bestemmes der noget om, hvad *Finansloven* ikke kan indeholde. Da Afgrænsningen mellem økonomiske og ikke-økonomiske Love er flydende, er Læren næppe heller de lege ferenda heldig.

Den Omstændighed, at Bevillingslove kun gælder for et Aar, kan ikke være til Hinder for, at der i dem gyldigt kan optages Lovændringer, som skal have Gyldighed udover Finansaaret. Lovens Titel vil i saa Fald ikke svare til dens Indhold, men dette kan ikke være af Betydning. I Tvivlstilfælde har Tekstanmærkninger kun Gyldighed for Finansaaret.

Konklusionen af de anførte Betragtninger er, at enhver Bestemmelse, der gyldigt kan optages i en Lov, kan optages i en Bevillingslov eller sagt med andre Ord, at Bevillingslovsformen har samme Kraft som den almindelige Lovs Form. Efter Karakteren af de hidtidige Ændringer har Domstolene ikke haft Lejlighed til at tage Stilling til Problemet.

§ 20.

MIDLERTIDIGE BEVILLINGSLOVE

Da *Finansloven* efter § 47 qua Finanslov kun har Gyldighed for et Aar ad Gangen, opstaar der et særligt konstitutionelt Problem, saafremt det ikke lykkes rettidig at tilvejebringe en ny Finanslov. Denne Situation kan komme til at foreligge paa forskellig Maade.

- 1) Forhandlingerne trækker ud saaledes, at Forslaget ikke er vedtaget den 31. Marts (*Budgetforsinkelse*).
- 2) Tingene kan ikke blive enige, og det lykkes ikke efter For-

handling i § 52-Fællesudvalg at naa til ligelydende Vedtagelse (*Budgetuoverensstemmelse*).

3) Et af Tingene forkaster Forslaget (*Budgetnægtelse*).

Efter § 47, Stk. 2, er det Regeringens Pligt, saafremt Behandlingen ikke kan ventes tilendebragt inden Finansaarets Begyndelse, at forelægge Forslag til en midlertidig Bevillingslov. Denne Bestemmelse sigter navnlig paa Tilfælde af Budgetforsinkelse og paa saadanne Tilfælde af Budgetuoverensstemmelse, der ikke er afklaret den 31. Marts, men Regeringen maa formentlig altid i Situation 2 og ogsaa i Situation 3 være berettiget til at forelægge Forslag til en midlertidig Bevillingslov. Nogen Mulighed for at lade Afgørelsen om Budgettets Indhold finde Sted i et besluttende Rigsdagsfællesudvalg, er der ikke; cfr. Novemberforfatningen af 1863 § 56.

Hvis Finansloven ikke foreligger den 1. April, anviser Forfatningen ingen anden Udvej end Vedtagelse af en midlertidig Bevillingslov. Spørgsmaalet, om Bevillingslove kan udstedes i Kraft af Kongens provisoriske Lovgivningsmyndighed, har med de Ændringer, der foretoges i 1915 i Grl. § 48 (»af Rigsdagen«), faaet et utvetydigt benægtende Svar.

Den midlertidige Bevillingslov er en af Lovgivningsmagten under Rigsdagens Medvirkning vedtaget finansiel Bemyndigelseslov af begrænset Rækkevidde, hvis Indhold er fastlagt i § 47, Stk. 2, medens den provisoriske Bevillingslov var udstedt af Kongen under Ministerkontrasignatur. Indholdet behøver blot at bestaa i en Henvisning til eller Gentagelse af § 47, Stk. 2. Et specificeret Overslag over Indtægter og Udgifter findes altsaa ikke i Loven. Herved adskiller den sig tillige fra Tillægsbevillingsloven, der i sin ydre Form nøje slutter sig til Finansloven, som den supplerer og korrigerer. I Modsætning hertil er den midlertidige Bevillingslov et Surrogat for en Finanslov.

Det er paa andre Lovgivningsomraader en ikke ukendt Metode at forsøge at klare en vanskelig politisk Situation gennem en Bemyndigelseslov. Herved kan man tilsløre principielle Uoverensstemmelser. Tanken om at klare Budgetforsinkelsessituationen gennem en af Rigsdagen vedtagen midlertidig Bemyndigelseslov var saa nærliggende, at den meldte sig allerede

i 1850, hvor Folketinget paa Grund af Tidspunktet for Rigsdagens Sammentræden kun havde haft knap 2 Maaneder til at behandle Forslaget, og paany i 1853. Skønt Junigrundloven ikke omtalte denne Udvej, var der saaledes straks efter dens Tilblivelse opstaaet en Praksis, hvorefter midlertidige Bevillingslove maatte anses for forfatningsmæssige. Under den gennemsete Grl. maatte man Gang paa Gang ty til Vedtagelsen af en midlertidig Bevillingslov.

Indtil det første Estrupske Provisorium i 1877 lykkedes det hver Gang at faa den midlertidige Bevillingslov afløst af en normal Finanslov. I Finansaaret 1877/78 vedtoges der først en kortvarig midlertidig Bevillingslov, derefter udstedtes der en provisorisk Bevillingslov. Da denne blev forelagt i Folketinget, blev den forkastet, men samtidig vedtoges der en ny midlertidig Bevillingslov, som senere maatte forlænges Finansaaret ud. Heller ikke i Finansaaret 1881/82 lykkedes det at faa vedtaget andet end midlertidige Bevillingslove.

Naar denne Udvej med Vedtagelse af en Bemyndigelseslov tilsidst blev ubrugbar, beroede det paa, at der opstod Strid mellem Folketing og Landsting om Forstaaelsen af det traditionelle Skema for Bemyndigelsens Omfang. Fra 1885 til 1894 regeredes der derefter alene paa Grundlag af provisoriske Bevillingslove.

Indholdet af § 47, Stk. 2, er hentet fra den Rigsdagsbeslutning af 1894, der afsluttede Provisorietiden, traditionelt kaldt »Forliget«. Foruden nogle redaktionelle Ændringer er der foretaget to reelle. Begrænsningen af Lovens Varighed til 2 Maaneder er strøget, og en Bestemmelse om, at Rigsdagen »burde« vedtage Loven, er udgaaet. Af Grl.'s Tekst sporer man, at Bestemmelsen er brygget sammen under besværlige politiske Forhandlinger.

Med Hensyn til Statens Indtægter er Reglen klar. Det hedder blot, at Regeringen bemyndiges til at opkræve de lovhjemlede Skatter og Statens øvrige Indtægter.

Paa Udgiftssiden sondres der i Overensstemmelse med det tidligere anvendte Budgetskema mellem ordentlige og overordentlige Udgifter, idet det indledningsvis anføres, at Regeringen bemyndiges til at afholde de Udgifter, der er fornødne for Statshusholdningens uforstyrrede Førelse. Forsaaavidt angaar de

ordentlige Udgifter, er Bemyndigelsen begrænset saaledes, at i intet Tilfælde de ved den sidste Finanslov og den (eller de) sig dertil sluttende Tillægsbevillingslov hjemlede ordentlige Udgiftsposter overskrides.

Allerede denne Bestemmelse vil i de fleste Tilfælde gøre det umuligt igennem et længere Tidsrum at regere forfatningsmæssigt paa Grundlag af en midlertidig Bevillingslov. En Række af de større Udgiftsposter er bestemt ved Lov paa en saadan Maade, at de under visse Betingelser automatisk forhøjes, fx Tjenestemandslønninger (Reguleringstillægget) og Refusioner til Kommunerne. Mod Finansaarets Slutning vil Regeringen ofte køre fast, hvis der ikke gennemføres en Finanslov.

Bemyndigelsen til at afholde overordentlige Udgifter er endnu snævrere. Kun de kan afholdes, som er nødvendige for at holde allerede paabegyndte Arbejder i Gang. Om deres Størrelse gælder den dobbelte Begrænsning, at de ikke maa overstige,

- 1) hvad der tidligere er bevilget, eller
- 2) hvad der er fastsat ved Lov eller »bestemt« forudsat ved tidligere Finans- eller Tillægsbevillingslov til Arbejdernes Fortsættelse i det paagældende Finansaar.

Den Sondring mellem ordentlige og overordentlige Udgifter, som Bestemmelsen gaar ud fra, er forsvunden med en Ændring af Budgetopstillingen, der foretoges fra og med Finansaaret 1925/26. Bl. a. af denne Grund vil Bestemmelsens Fortolkning kunne give Anledning til megen Tvivl, naar der skal tages Stilling til konkrete Udgiftsposter. Ved overordentlige Udgifter kan der næppe alene forstaas de Udgifter, der afholdes over Statens Kapitalbudget (§ 26). Da Anvendelsen af midlertidige Bevillingslove kun kan blive en Nødhjælp, er der ikke Grund til at gaa dybere ind paa Spørgsmaalet, som ikke siden Provisorietiden har givet Anledning til politiske Stridigheder.

Hvis der ikke kan tilvejebringes Enighed mellem Folketing og Landsting om en midlertidig Bevillingslov, angiver Forfatningen ikke noget Middel til at holde Statsstyret i Gang. Virkningen af, at der pr. 1. April mangler en af Rigsdagen vedtagen Finanslov eller midlertidig Bevillingslov, er i § 48 angivet saaledes, at der ikke kan opkræves Skatter eller afholdes Udgifter.

Regeringen vil køre fast, fordi den bl. a. ikke er berettiget til at udbetale Løn til Tjenestemænd. Om det er foreneligt med § 48, at den modtager Skatteydernes frivillige Indbetalinger eller andre Indtægter, er, naar den ikke maa bruge Pengene, et Spørgsmaal uden praktisk Interesse.

Forfatningen vil derfor være sprængt indefra. At angive, hvorledes der retmæssigt skal forholdes i saadanne Situationer, magter Statsretsteorien næppe. Man har ganske vist forsøgt at opstille Teorier om konstitutionel Nødret, om den ældre Forfatnings (Absolutismens) automatiske Genopstaaen og lign., men dette kan kun betragtes som efterfølgende Forsøg paa at retfærdiggøre den Handlemaade, som Statsmyndigheder faktisk har fulgt i saadanne Situationer. Det afgørende maa blive, om den nye Lovgivningsmagt faktisk accepteres som retmæssig, jfr. at man i Danmark fra alle Sider, derunder Domstolene og Rigsdagens Medlemmer, fra Efteraaret 1943 accepterede Departementschefernes saakaldte Lovanordninger som gyldig Ret ud fra en Nødretsbetragtning.

I 1886 paaberaabte man sig § 11 som *formel Hjemmel* til ved kgl. Resolution at bemyndige Regeringen til for en kortere Tid at afholde de løbende Statsudgifter. At denne Fortolkning af § 11 er uholdbar, er paavist i *Dansk Statsforfatningsret* I S. 299.

§ 21.

REGLEN I GRUNDLOVENS § 48

1. *Praksis med Hensyn til ubevilgede Udgifter.*

Paa det første Finanslovforslag havde Regeringen optaget en betydelig samlet Sum til uforudsete Udgifter. Folketinget strøg Bevillingen og gjorde det herved nødvendigt at supplere Finansloven med Tillægsbevillinger. Skønt Junigrundloven tilsyneladende gik ud fra, at der kun skulde gennemføres een aarlig samlet Budgetlov, vedtog Rigsdagen allerede i den følgende Samling et af Regeringen fremsat Forslag til en Tillægsbevillingslov, der efter Analogien af Forfatningens Finansparagraf blev behandlet først i Folketinget.

Det første Tillægsbevillingslovforslag havde en blandet Ka-

rakter, idet der dels var Tale om Efterbevilling af allerede afholdte Udgifter, dels om Tillægsbevilling. Det andet Forslag var et rent Efterbevillingsforslag, og det gav Anledning til principielle Overvejelser i et Folketingsudvalg. Fra visse Sider bestred man straks ved Forslagets Fremsættelse, at Efterbevillingslove havde nogen Berettigelse.

De Synspunkter, som Folketingsudvalget fremførte i sin Betænkning af 1852, har stadig Interesse, fordi de i vidt Omfang danner Grundlag for den nu fulgte Praksis. Dog nøjes man nu — bortset fra ganske ekstraordinære Forhold — med een aarlig Tillægsbevillingslov og tilvejebringere som tidligere berørt i Finansaarets Løb Hjemmel for Afholdelse af nye Udgifter gennem Bevillingssagernes Forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Dette afgør de facto, om der skal gives eller nægtes Tilslutning af Folketinget. Gives der Tilslutning, og er der ikke Tale om Ændring i bestaaende Love, betragter Administrationen Bevillingen som værende i Orden og afholder Udgiften. De tiltraadte Bevillinger samles paa Tillægsbevillingsforslaget, der først vedtages, naar Finansaaret er udløbet, og derfor i det væsentlige er en Efterbevillingslov.

Tillægsbevilling er kun nødvendig, saafremt der ikke paa Finansloven haves Hjemmel til Udgiftens Afholdelse. Om dette er Tilfældet, maa afgøres ved Fortolkning, hvorunder det undersøges, om Udgiften efter sin Art kan afholdes paa en bestaaende Konto, og om der paa denne er Midler til at afholde den.

Udgangspunktet er Kontoens Betegnelse. Men det vil ofte være nødvendigt at undersøge Bemærkningerne til Forslaget, Specifikationer, Brevveksling med Finansudvalget og lign., fordi der i disse indeholdes bindende Forudsætninger om Kontoens Anvendelse. Er der fx Tale om at foretage en Hovedstandsættelse af Amalienborg Palæernes Façader, er det ikke nok, at der findes en Konto for Hovedstandsættelse af Statsbygninger. I Bemærkningerne er det nøje angivet, hvilke Hovedstandsættelser der kan afholdes paa Kontoen, og Beløb, der bespares, kan ikke anvendes til andre Arbejder, selv om disse efter Administrationens Skøn er nok saa paakrævede. Udgiften kan heller

ikke afholdes paa Vedligeholdelseskontoen, fordi den efter sin Art ikke er en Vedligeholdelsesudgift.

Hvis der herefter paa en Konto haves Hjemmel til Afholdelse af en Udgift, er det næste Spørgsmaal, om der er tilstrækkelige Midler. Her vil det være af Betydning, om Kontoen efter sin Natur er kalkulatorisk eller fikseret, hvad der som Regel er taget Stilling til gennem Kontobetegnelsen (»anslaaet«). En væsentlig Del af, omend langt fra alle de Udgifter, som ifølge særlige Love skal afholdes af Statskassen, er bundne af Lovene paa en saadan Maade, at Skønsmomentet er elimineret, fx Andel i Alders- og Invaliderenteudgifter, Tilskud til Folkeskolelærernes Lønninger, Lønninger til Statstjenestemændene. Disse Konti er efter Sagens Natur kalkulatoriske. Under Forudsætning af, at Administrationen kun trækker i Overensstemmelse med Lovenes Bestemmelser, er der, som fremhævet allerede af Udvalget af 1852, Hjemmel til paa dem at afholde alle de Udgifter, der løber paa i Finansaaret, selv om der sker Overtræk, og det er ikke nødvendigt at søge Tillægsbevilling. Naar man dog i Praxis paa Tillægsbevillingsloven finder Ændringer vedrørende disse Konti, er Aarsagen hertil ikke, at Administrationen søger ny Udgiftshjemmel, men kun den, at man af Ordenshensyn benytter Lejligheden til at rette Finanslovens Udgiftstal. Tillægsbevillingsloven har den dobbelte Funktion at supplere Udgiftsbevillingernes Hjemmel og at korrigere de foretagne Overslag bl. a. over faste Indtægter og Udgifter.

Udvalget af 1852 anfører endvidere, og hermed stemmer Praxis, at Tillægsbevilling ikke kan anses for nødvendig, naar den i Finansloven anførte Sum kun kan opfattes som Udtryk for en eller anden Fornødenhed, der skal opfyldes, eller et Foretagende, der skal udføres i Aarets Løb, saafremt Overslaget har været forsvarligt, og Administrationen ikke har ændret den Plan, som har været lagt til Grund for Beregningen. Til den Udgiftsforhøjelse, der fremkommer blot paa Grund af Prisstigninger, kræves der ikke ny Bevilling. Ex: Bevilling til Bygning af en let Krydser omfatter ogsaa Prisstigning som Følge af stigende Arbejdslønninger, men ikke Udgiftsforøgelse, der skyldes Marineministeriets Beslutning om at bygge en tung Krydser i Stedet for en let.

Hvis en Minister ikke har en Finanslovkonto, hvoraf en Udgift kan afholdes, eller dog kun en opbrugt, fikseret Konto, og hvis en Minister vil anvende en Konto i Strid med dens Benævnelse og Forudsætninger eller vil foretage væsentlige Ændringer af Planer, der er lagt til Grund for Bevillinger, maa han søge Tillægsbevilling (d.v.s. Tilslutning eller paa eget Ansvar vente og søge Tilslutningen gennem Lovens Vedtagelse). Da Afgørelsen af, om Tillægsbevilling er nødvendig, ikke kan træffes efter mekaniske Regler, men i nogen Grad beror paa Skøn, og da Ministre ofte kan ønske at sikre sig mod Beskyldninger for ødsel Administration af givne, anslaaede Bevillinger, vil der *under normale Forhold* faktisk blive søgt Tilslutning og foretaget Regulering i videre Omfang end fornødent.

Af det anførte fremgaar det, at Bestemmelsen i § 48, Pkt. 2, ikke, som det undertiden hævdes, er indholdsløs. Den er en Realitet og tvinger Ministre til stadig at gaa til Bevillingsmyndigheden. I Kraft af den kan Folketinget slaa enhver egenmægtig Optræden fra Ministres Side ned. I Relation til Landstinget er Bestemmelsen derimod udhulet gennem den Sædvane, at løbende Udgiftsbevillinger afholdes blot med Tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.

Med Hensyn til Udgifter, der flyder af Love, som vedtages i samme Rigsdagssamling som Finansloven, følger det ligefrem af den traditionelle Bevillingsparagraf, Finanslovens § 27, at der ikke skal søges Tilslutning til deres Afholdelse. De kan uden videre optages paa Forslaget til Tillægsbevilling.

Dersom Overtræk paa en Konto ikke søges reguleret gennem Tillægsbevilling, foregaar Godkendelsen ved Statsregnskabets Decision.

2. *Legitimation og Bemyndigelse.*

Naar Administrationen i mange Tilfælde disponerer uden at have formel Hjemmel i en Bevillingslov, kan man spørge, hvorledes Borgernes Retsstilling er, saafremt der senere nægtes Godkendelse. Kan den, der har *kontraheret* med Administrationen om Køb og Salg, Laan, Leje, Arbejde, Entreprise og lign., i saa

Fald gøre Krav gældende mod Statskassen, og kan der omvendt blive Tale om Tilbagesøgning fra Statskassens Side af, hvad der er udbetalt uden Hjemmel? Problemet er i Korthed dette, om Grl. § 48, Pkt. 2, skal fortolkes som en Regel, der begrænser baade Legitimation og Bemyndigelse, eller som en Regel, der kun har Hensyn til Bemyndigelsen.

Tilsvarende Spørgsmaal opstaar ved Dispositioner over Staten tilhørende fast Ejendom, Aktier, Obligationer og Løsøre og ved Optagelse af Laan. Har Administrationen en Legitimation, der gaar videre end Bemyndigelsen, eller falder Legitimationen og Bemyndigelsen sammen?

Grundloven indeholder en enkelt Bestemmelse, der næppe kan fortolkes som andet end som en Regel, der udelukker selvstændig Legitimation for Administrationen, § 46, hvorefter intet Statslaan kan optages, og intet Staten tilhørende Domæne afhændes uden ifølge Lov. Om Administrationen bortset herfra er legitimeret til at sælge Staten tilhørende Aktiver, afgør Grl. ikke.

Det vilde nu, selv om der ikke havde dannet sig den Sædvane, at der i vidt Omfang kan disponeres blot paa Grundlag af Tilslutning fra Folketingets Finansudvalg, ikke være nogen heldig Løsning, om man benægtede, at Administrationen ud fra Forholdets Natur maa have en Legitimation, der rækker udover Bemyndigelsen. Den, der kontraherer med en Minister eller højere Statstjenestemand, vil have meget vanskeligt ved at afgøre, om der foreligger Bemyndigelse. Han skal ikke blot være klar over, om der foreligger en Konto, hvoraf Udgiften kan afholdes — dette kan være vanskeligt nok —, men han skal ogsaa kunne jugere over, om Kontoen er brugt op. Dette er det umuligt at afgøre for udenforstaaende. Praktiske Grunde taler imod at gøre Statens Forpligtelse afhængig af noget, som Medkontrahenten ikke kan bedømme, hvilket logisk maatte føre til, at man, naar der var afsluttet flere Kontrakter, end der var Dækning for paa en Konto, anerkendte en Prioritetsgrundsætning som afgørende for, hvilken Kontrakt der er gyldig.

Men i hvert Fald efter, at § 48 er gennemhullet af den Sædvane, at Tilslutning fra Finansudvalget er tilstrækkelig Hjemmel, maa det være udelukket at anse Administrationens Legitimation og Bemyndigelse for sammenfaldende. Om Tilslutning

foreligger, lader sig ikke bedømme af udenforstaaende, og man kan ogsaa henvise til, at Tilslutning ikke er = Bemyndigelse.

I Overensstemmelse med Reglerne om Stillingsfuldmagt antages det derfor, at der maa kunne opstilles visse Regler om, at Ministre og højere Statstjenestemænd, der sædvanlig indgaar Kontrakter paa Statskassens Vegne, kan forpligte Statskassen, selv om de ikke ved Kontraktsafslutningen har fornøden Bemyndigelse, medmindre de gennem Forbehold i Kontrakten eller paa anden Maade tilkendegiver, at Aftalen er afhængig af Bevillingsmyndighedernes senere Godkendelse. Naar Spørgsmaalet i Praksis løser sig af sig selv, beror det paa, at Folketinget under de nuværende politiske Forhold ikke vil nægte en Minister, der selv eller gennem en Tjenestemand har været nødsaget til at handle udenom Finansudvalget, den fornødne Bevilling. Det vil muligvis give ham et Mistillidsvotum, men det vil ikke omstyrte hans Kontrakter.

Ligesom Stillingsfuldmagten maa denne Legitimation begrænses, saa den kun omfatter Aftaler, der sædvanligt indgaas af de paagældende. Udenrigsministeren er ikke legitimeret til at afslutte Kontrakt med en Entreprenør om Bygning af en ny Fløj til et Statssindssygehospital. Selv om Indgaaelse af en Aftale efter dens Art falder indenfor en Ministers Ressort, vil den dog ikke forpligte Staten, hvis den er usædvanlig. Medens Indenrigsministeren vel kan anses for legitimeret til at sælge en Staten tilhørende Udlejningsejendom eller en nedlagt Tjenestebolig, er han ikke legitimeret til at sælge fx Rosenborg Have til et Byggekonsortium.

Naar Talen er om Salg af Staten tilhørende Omsætningsgældsbreve, vil Reglen i § 14 i Gældsbrevsloven af 1938 føre til, at Medkontrahenten kan beholde Gældsbrevet, medmindre han vidste, at Salget var uberettiget, eller ikke har udvist fornøden Agtpaagivenhed.

Nogen Tilbagesøgning af, hvad der er erlagt i Henhold til en Kontrakt, der efter det anførte forpligter Staten, kan der ikke være Tale om. Det følger af Legitimationssynspunktet.

At Tilsagn om et Tilskud, en Understøttelse, et Honorar og lign., der gives af Administrationen uden Hjemmel i en Bevillingslov, er forpligtende, kan derimod ikke antages. Spørgs-

maalet har ikke større praktisk Betydning, da saadanne Tilsagn næppe gives uden Forbehold, og da Modtageren som Regel maa være klar over, at Administrationen ikke har Bemyndigelse til at afgive dem. Om en saadan uden Forbehold erlagt Ydelse kan søges tilbage, hvis Tillægsbevilling nægtes, kan næppe afgøres ved en almindelig Regel.

Da der paa Grund af Indholdet af Grl. § 80, der begrænser ogsaa den bevilgende Lovgivningsmagts Kompetence, ikke ved Bevillingslov kan foretages en speciel Regulering af Forpligtelser, der paahviler Statskassen efter Reglerne om Erstatningsansvar udenfor Kontraktsforhold eller efter Reglerne om Bemyndigelse og Legitimation til at indgaa privatretlige Kontrakter (S. 216), maa Administrationen uanset § 48, Pkt. 2, ansvarsfrit kunne opfylde saadanne Forpligtelser, selv om Bevilling ikke foreligger. Det forudsættes herved, at der ikke kan være grundet Tvivl om Fordringens Eksistens og Omfang.

Tilsvarende Spørgsmaal om Legitimation og Bemyndigelse opstaar ved Afslutning af Traktater.

3. *Ministres Ansvar for Afholdelse af ubevilgede Udgifter.*

Saafermt en Minister egenmægtigt afholder en Udgift, som kræver Tillægsbevilling, begaar han en Tjenesteforbrydelse og kan, dersom Strafbarhedsbetingelserne iøvrigt foreligger, straffes efter Reglerne i Straffelovens §§ 156—57, ligesom han efter almindelige Erstatningsregler vil kunne dømmes til at erstatte Staten det i den Anledning lidte Tab. Om en Udgift kræver Tillægsbevilling, maa afgøres efter de tidligere udviklede Synspunkter, d.v.s. den Sædvane, der har dannet sig.

Den Tilslutning, som Folketingets Finansudvalg i Finansaarets Løb til Stadighed giver til Afholdelse af Udgifter paa forventet Tillægsbevilling, har i og for sig efter den skrevne Forfatning ingen Betydning. I Relation til Ministeransvaret ses det dog ikke rettere, end at den maa have den Virkning, at Ministeren, saafremt han handler i Overensstemmelse med Tilslutningen, hverken kan idømmes Straf eller Erstatning. Hvorledes man skal begrunde dette Resultat, kan diskuteres, men at man vil og skal naa til det, synes udenfor Diskussion. Sædvanen

er saa fast, at man paa den ene eller den anden Maade maa tillægge den juridisk Betydning. Hvis man antager, at en Lov kan ændres ved Sædvane, kan man begrunde Frifindelsen med, at Sædvanen er saa fast, at der foreligger en Retssædvane contra legem. Spørgsmaalet løser sig af sig selv, fordi den politiske Mulighed for i et saadant Tilfælde at faa Folketinget til at rejse Rigsretsanklage netop paa Grund af Sædvanen er lig Nul.

Af de to Rigsretsdomme, der foreligger om ubevilgede Udgifter, Sagen fra 1855—56 mod Ørsted m. fl. og Sagen fra 1877 mod Hall og Worsaae, kunde man fristes til herudover at opstille den almindelige Grundsætning, at en Minister uden Bevilling ansvarsfrit kan afholde saadanne Udgifter, som er uomgængelig nødvendige og i Statens »velforstaaede Interesse«.

Hvis der hermed kun menes, at Administrationen uden Bevilling fx kan istandsætte Statsbanedæmningen ved Ringsted, dersom den pludseligt undermineres og truer med at synke, skal Betragtningen ikke møde Modsigelse. At hævde, at to med Ørsted og Hall Sagerne analoge Rigsretssager ud fra de i Præmisserne indeholdte Betragtninger i Dag maatte faa samme Udfald som i 1856 og 1877, vilde derimod efter min Opfattelse være at underkende Betydningen af de Sædvaner paa Bevilningsomraadet, som har udviklet sig efter Systemskiftet. For disse gaar netop ud paa, at Ministre ikke paa egen Haand kan afholde saadanne Udgifter, som de anser for nødvendige og fornuftige, men at de maa have Tilslutning fra Folketingets Finansudvalg. Forskellen mellem 1856—77 og i Dag er denne, at man til Overvindelse af de Vanskeligheder, der foreligger med Hensyn til Bedømmelsen af, om hastende Statsudgifter er nødvendige og fornuftige og i Statens velforstaaede Interesse, har skabt en nem og formløs, fast Sædvane, der hedder Forhandling med Folketingets Finansudvalg. De Nødvendigheds-synspunkter, som førtes i Marken i de tidligere Rigsretssager, er derfor i Dag uden Slagkraft. Der er ingen Grund til at gaa dybere ind paa de Spørgsmaal, der forelaa til Afgørelse. Rigsdagens Bevillingsmyndighed vilde hænge i en tynd Traad, om man i Dag anerkendte de Synspunkter, der førte til Frifindelse i 1856 og 1877.

Rigsretssagernes Forløb kan studeres i de stenografiske Refe-

rater, der foreligger trykt. En Oversigt over Indholdet af alle fire Rigsretssager og en Vurdering ud fra andre Synspunkter end de ovenfor anførte er givet af Troels G. Jørgensen i T.f.R. 1926, S. 346—88.

4. *Oppebørsel af Skatter og Afgifter.*

Naar der er gennemført en Finanslov, kan de ved dens Vedtagelse foreliggende i særlige Love hjemlede Skatter og Afgifter kun opkræves i Overensstemmelse med Finanslovens Indhold. Hvis det paa Finansloven er bestemt, at en Skat ikke skal opkræves i Finansaaret, eller at den kun skal opkræves med visse Ændringer, er det efter *lex posterior* Synspunktet Finanslovens Indhold, der er afgørende for, hvad der kan opkræves.

Ogsaa Skatter og Afgifter, der indføres (eller forhøjes) efter 1. April, vil, saafremt Loven hjemler det, straks kunne opkræves, men de maa optages paa Tillægsbevillingsloven. Naar Talen er om Skatter, der indføres i samme Samling som Finansloven, har dette direkte Hjemmel i dennes Bevillingsparagraf (§ 27). Forsaavidt angaar Skatter, der indføres i Finansaarets 2. Halvdel, har man altid anvendt den samme Fremgangsmaade, uden at nogen har protesteret. § 48, Pkt. 1, er ikke til Hinder herfor, da den kun handler om Bevillingslovsnægtelsens Virkninger. Og da Tillægsbevillingsloven ogsaa i denne Henseende kan supplere Finansloven, foreligger der Bevillingslovhjemmel for Opkrævningen omend først længe efter, at Beløbene er opkrævet. Det er et Spørgsmaal, om manglende Optagelse paa Tillægsbevillingsloven som Følge af en Forglemmelse kan have anden Betydning, end at Finansministeren eventuelt kan drages til Ansvar.

Bestemmelsen i Bevillingsparagraffen staar efter denne Opfattelse *ex tuto*.

5. *Finanslovens Varighed.*

Finansperioden er i § 47 fastsat til et Aar, og ved kgl. aabent Brev af 5. Juni 1849 er dette fastlagt saaledes, at Finansaaret gaar fra 1. April til 31. Marts.

I Praxis har det altid været antaget, at det ikke er ufor-

eneligt hermed, at Indtægter og Udgifter, der vedrører det forløbne Finansaar, tages til Indtægt og føres til Udgift i en Periode paa nogle Maaneder efter Finansaarets Udløb, den saakaldte Supplementsperiode. Lovligheden af denne Praksis synes forudsat, naar Rigsdagen udskyder Tillægsbevillingslovens Vedtagelse til Juni—Juli.

§ 22.

STATSREGNSKABET

Medens Lovsformen anvendes ved Statsbudgettets Fastsættelse, benyttes den ikke ved Afgørelsen af, om Statsregnskabet kan godkendes. Denne Afgørelse træffes ved simpel Rigsdagsbeslutning, Grl. § 49, Stk. 1. Inden Rigsdagen tager Stilling til Statsregnskabet, maa det være afsluttet, revideret af den administrative Revision og af Statsrevisorerne, hvis Bemærkninger forelægges for Rigsdagen. De nærmere Regler om Statsregnskabets Aflæggelse og Revision findes i en Bkg. Nr. 178 af 21. Maj 1937 af Lov om Statens Regnskabsvæsen og Revision og i en Lov Nr. 95 af 4. April 1928 om Revisionen af Statsregnskabet.

Paa Grundlag af de fra de enkelte Ministerier og regnskabspligtige Institutioner modtagne Specialregnskaber opstiller Statsbogholderiet Statsregnskabet, der slutter sig nøje til Finans- og Tillægsbevillingslov, og ledsager det med de Bemærkninger, som er fornødne for dets rette Forstaaelse. Naar Regnskabet er afsluttet, forelægges det for Finansministeren, og ifølge en fra Enevælden overtaget Praksis, der stadig følges, er det Kongen, der ved Reskript til Finansministeren paabyder Regnskabets Offentliggørelse, efter at det har været forelagt i Statsraad. Derefter omdeles det paa Rigsdagen og sendes til Revision.

Revisionen af Hovedregnskabet sker ifølge § 49 ved fire af Rigsdagen valgte lønnede *Statsrevisorer*, der i Praksis næsten altid er eller har været Medlemmer af Rigsdagen. Denne politiske Revision støtter sig paa og supplerer den af *Hovedrevisorerne* foretagne administrative Revision af de enkelte Styrelsesgrenes Regnskaber. Samarbejdet mellem Statsrevisorer og

Hovedrevisorer sikres gennem *Statsregnskabsraadet*, hvorefter tilføjede Finanshovedbogholderen er Medlem.

Statsrevisorerne er berettigede til at anse Erklæringer fra Hovedrevisorerne for fyldestgørende Bevis for Rigtigheden af det i Regnskaberne anførte, og de kan lade Hovedrevisorerne anstille Undersøgelser og afgive Betænkninger for sig. Det revisionsmæssige Tyngdepunkt er derfor Hovedrevisorerenes Revision af Specialregnskaberne. Dennes Formaal angives i Loven at være at paase:

1. at Regnskabet er rigtigt aflagt i tal- og bogholderimæssig Henseende, og at saavel Indtægts- som Udgiftsposter er behørigt dokumenterede,
2. at Regnskabets enkelte Poster er i Overensstemmelse med de gældende Love, Anordninger og andre gyldige Bestemmelser samt indgaaede Kontrakter,
3. at ingen Udgift er afholdt uden Hjemmel i Finansloven eller anden Bevillingslov, at *Bevillingerne er anvendt efter deres Ord og Forudsætninger*, at enhver Udgift og Indtægt er posteret paa rette Maade, og at ingen Post uhjemlet er overført fra et Finansaar til et andet,
4. at der ved Forvaltningen af Statens Midler og Driften af de i Regnskaberne omhandlede Virksomheder er taget skyldige økonomiske Hensyn.

Formaalsangivelsen er udførligere end i § 49. Som i denne Bestemmelse gives der Revisionen Adgang til at forlange sig meddelt »alle saadanne Oplysninger og forelagt alle saadanne Aktstykker, som efter Revisionens Skøn er af Betydning for Regnskabernes Prøvelse«.

Statsrevisorerenes Betydning er herefter navnlig den, at de som politisk uafhængigt Organ paa Rigsdagens Vegne overvaager Statens Regnskabsvæsen og Revision. De modtager til Stadighed Indberetninger om Revisionens Omfang og gøres bekendt med de Forhold, med Hensyn til hvilke Hovedrevisorerne har set sig nødsaget til at indhente vedkommende Fagministers Afgørelse. I deres til Rigsdagen afgivne Betænkning kan de kritisere Fagministrenes Afgørelse og fremdrage Forhold, for hvilke Ministrene har Ansvaret, og deres Betænkning kan danne Udgangspunkt for Rejsning af Rigsretssag, jfr. Sagen fra 1877 mod Hall og Worsaae.

De fire Statsrevisorer vælges siden Grundlovsrevisionen af 1915 af Rigsdagen som Helhed ved Forholdstalsvalg, jfr. § 49, Stk. 3, medens tidligere hvert Ting valgte to Revisorer. Deres Funktionsperiode er 4 Regnskabsaar.

FORELØBIGE LOVE

§ 23.

FORELØBIGE LOVE

Efter Grl. § 25 kan Kongen under visse Betingelser udstede foreløbige (provisoriske) Love. At den Competence, der herved hjemles, er en Lovgivningskompetence og hverken mere eller mindre, fremgaar af Udtrykket »Love, der dog ikke maa stride mod Grundloven« og af den konsekvente Anvendelse i § 25 af Benævnelsen Love. Herved kan der kun være sigtet til Retsnormer paa det Gyldighedstrin, der ligger umiddelbart under Forfatningen. Den Competence, der indrømmes, gaar følgelig ud paa, at Kongen i foreløbig Lows Form kan udfærdige Bestemmelser, der ellers kun kan gives af Lovgivningsorganet, med samme Virkning, som var de udstedt af dette.

1. *Betingelser for Udstedelsen.*

Ifølge § 25 er Betingelserne for Regeringens Anvendelse af foreløbig Lows Form:

- a) at Rigsdagen ikke er samlet,
- b) at der foreligger et særdeles paatrængende Tilfælde.

Hertil kan tilføjes det selvfølgelig, at foreløbig Lows Form kun foreligger, naar det af Overskrift eller Indhold fremgaar, at Bestemmelserne er udfærdiget i Medfør af § 25, hvilket typisk sker ved Benævnelsen foreløbig Lov og Citat af § 25. En Anordning, der er udfærdiget i Strid med en Lov, kan ikke, naar der rejses Spørgsmaal om dens Gyldighed, reddes ved en Henvisning til, at Betingelserne for Bestemmelsernes Udfærdigelse i foreløbig Lows Form har været til Stede + efterfølgende Forelæggelse i Overensstemmelse med § 25.

ad a. Denne Betingelse er opfyldt, naar Rigsdagssamlingen er

sluttet, og naar begge Tingene eller et af dem er opløst, hvorimod det ikke er tilstrækkeligt, at Møderne er udsat ved Præsidiumsbeslutning. Betingelsen foreligger først fra den Dag, da den kongelige Slutnings- eller Opløsningsresolution har Retsvirkning.

Om en foreløbig Lov kan udstedes, naar Rigsdagens Møder er udsat ved kgl. Resolution i Medfør af § 21, kan være tvivlsomt. Efter den reale Begrundelse for den provisoriske Lovgivningsmyndighed synes Afgørelsen i nogen Grad at afhænge af, hvad der har været Aarsag til Udsættelsen. Spørgsmaalet har i Dag ingen Betydning, dels fordi § 21 er blevet obsolet, dels fordi der ved Grundlovsrevisionen i 1915 er foretaget saadanne Ændringer i § 25, at § 21 ikke kan anvendes til at regere udenom Rigsdagen. I Provisorietiden var dette et af de store Stridsspørgsmaal. Domstolene godkendte Regeringens Anvendelse af § 25, medens Rigsdagens Møder var udsat efter § 21, jfr. S. 32.

ad b. Gennem Udtrykket »særdeles paatrængende« pointeres det, at den provisoriske Lovgivningskompetence kun bør benyttes som en sjælden Undtagelse, omend der ikke behøver at foreligge en Nødsituation. Om Betingelsen foreligger, maa afgøres af Regeringen under sædvanligt Ansvar overfor Rigsdag og Rigsret. Siden Forliget har de skiftende Regeringer været meget tilbageholdende med Udstedelse af provisoriske Love. Naar bortses fra 7. Maj 1945, hvor § 25 blev anvendt til Udstedelse af fire Love, har den siden 1894 været anvendt i en halv Snes Tilfælde, d.v.s. gennemsnitligt en Gang hvert 5.—6. Aar.

I nogle af disse Tilfælde har Begrundelsen været ret spinkel, fx da I. C. Christensen af Hensyn til Høstens Bjergning i Aug. 1907 ansaa det for paatrængende nødvendigt ved foreløbig Lov at foretage en Ændring i Hærløven, hvorved Efteraarsmanøvrerne bortfaldt, i Stedet for at gaa den regelrette Vej at indkalde Rigsdagen til en ekstraordinær Samling. I 1929 og 1935 var Motiveringen kun, at man ikke i Tide havde sørget for at faa forlænget Love, der udløb paa et Tidspunkt, hvor Rigsdagen paa Grund af Opløsningsvalg ikke kunde træde sammen (foreløbig Lov Nr. 97 af 30. April 1929, der var rettet imod Import af daarligt Fodtøj, foreløbig Lov Nr. 285 af 28. Okt.

1935 om Forlængelse af en Lov om Afsætning af Kvæg og Oksekød og foreløbig Lov Nr. 287 af 30. s. M. om Forlængelse af en Lov om Fordeling af Oksekød).

2. Forelæggelse for Rigsdagen og Ophør.

Om den foreløbige Lavs Forlæggelse og Ophør gælder der nogle Særregler, der er Udtryk for det Princip, at Benyttelsen af § 25 staar under Rigsdagens særlige Kontrol, og at Lovens fortsatte Gyldighed er afhængig af Rigsdagens Stilling til den.

En af Aarsagerne til Provisorietidens Stridigheder var en fra Junigrundloven overtaget Ufuldstændighed i den gennemsete Grundlovs Redaktion af Bestemmelsen om foreløbige Love. Medens Betingelserne for Udstedelsen var anført som nu, hed det derefter kun, at Loven »altid *bør* forelægges den følgende Rigsdag«. Hvornaar dette skulde ske, i hvilket Ting det skulde ske, og hvad der blev Virkningen af, at Loven ikke blev vedtaget af Rigsdagen, udtaltes der intet om. For foreløbige Finansloves Vedkommende var det dog en Følge af Finansparagraffen, at de skulde behandles først i Folketinget.

Der var Enighed om, at en foreløbig Lov, der ved Regeringens Foranstaltning var indbragt i et af Tingene og derefter forkastedes, ophørte at være gyldig. For at undgaa Forkastelse i Folketinget og dermed Bortfald slog Regeringen ind paa den Taktik at forelægge de foreløbige Love i Landstinget, hvor de begravedes i Udvalg. Dette gentog sig for Gendarmeriprovisoriets Vedkommende i Aarene fra 1885 til 1894, for Presseprovisoriets Vedkommende fra 1886 til 1894, hvor Lovene ifølge Forliget blev vedtaget af Landstinget og oversendt til Folketinget til Forkastelse med den Virkning, at de ophørte at være gældende.

Efter den nuværende Affattelse af § 25 er denne Trafik udelukket. En foreløbig Lov skal *straks* efter den følgende Rigsdags Sammentræden forelægges denne, *uden hvis Bekræftelse Loven bortfalder*, og den skal behandles *først i Folketinget*.

Særligt for den foreløbige Lov er det herefter, at den bortfalder, a) dersom den ikke straks efter Rigsdagens Sammentræden forelægges i Folketinget, og b) dersom den ikke i denne Samling opnaar positiv Bekræftelse af begge Rigsdagens Ting

(saa meget mere naturligvis, saafremt den forkastes af et af Tingene). Desuden kan den, naar Betingelserne herfor er til Stede, som alle almindelige Love ophæves ved ny foreløbig Lov (antaget ved Riffelprovisoriets Ophævelse i 1887, Straffelovsprovisoriets Ophævelse i 1888), men næppe ved kgl. Anordning, med mindre der er taget Forbehold herom i selve Loven. Endelig ophører dens Gyldighed som foreløbig, naar den afløses af en endelig Lov.

Naar en foreløbig Lov ikke bekræftes, bortfalder dens Gyldighed med Rigsdagssamlingens Slutning, dog kun med Virkning *ex nunc*. En foreløbig Lov kan følgelig ikke overleve en Rigsdagssamling, med mindre den godkendes af begge Ting. I Tilfælde af ikke-rettidig Forelæggelse i Folketinget bortfalder den ligeledes med Virkning *ex nunc*.

Den foreløbige Lows Forelæggelse for Rigsdagen sker i Praxis som Regel paa den Maade, at der i Folketinget forelægges et Forslag til en Lov, hvis Ordlyd nøje svarer til den foreløbige Lows. I Motiverne gøres der Rede for de Omstændigheder, der har ført til Udstedelsen, og der optages en Bemærkning om, at herved sker den ved § 25 paabudte Forelæggelse. Ogsaa andre Former kan anvendes. Bortset fra, at Loven skal behandles først i Folketinget, foregaar Rigsdagsbehandlingen efter de sædvanlige Regler.

Saafremt den foreløbige Lows Gyldighed er ophørt inden Rigsdagssamlingen, maa Forelæggelsens Form ændres, idet den da kun skal ske til Efterretning.

3. *Anvendelsesomraadet.*

Under de Betingelser med Hensyn til Udstedelse og Forelæggelse for Rigsdagen, som er fastsat i § 25, kan den foreløbige Lows Form i Princippet overalt erstatte almindelig Lows Form, men paa den anden Side ogsaa kun anvendes, naar og i det Omfang denne kan benyttes. En simpel Rigsdagsbeslutning (§§ 4, 18, 49) kan ikke erstattes af en foreløbig Lov.

De Begrænsninger, som gælder for den almindelige Lovgivningskompetence (S. 59 f), har ogsaa Gyldighed for den foreløbige Lovgivningskompetence. Dette vilde allerede følge af det Hovedsynspunkt, som § 25 bygger paa, men er *ex tuto* ud-

trykt gennem Ordene, »der dog ikke maa stride mod Grundloven«.

Herudover kan det tænkes, at der i Grundlovsbestemmelser findes *specielle* Begrænsninger af den foreløbige Lovgivningskompetence. En saadan fremgaar i hvert Fald af § 48, Pkt. 2, der bindende forudsætter, at Finanslove, Tillægsbevillingslove og midlertidige Bevillingslove skal vedtages af Rigsdagen. Om man ved Fortolkning af § 80, Stk. 2, kan udlede den Begrænsning, at Love, der indeholder Ekspropriationsbestemmelser, ikke kan udstedes som foreløbige, kan være mere tvivlsomt¹⁾, men bør dog antages. Bestemmelsen om, at $\frac{1}{3}$ af Folketingets Medlemmer inden en vis Frist kan faa udskudt Stadfæstelse af ethvert Lovforslag om Ekspropriation, vil være uanvendelig overfor en foreløbig Lov, hvor Stadierne Vedtagelse — Stadfæstelse smelter sammen, og det vil være en ret fri Fortolkning, om man antager, at nævnte Folketingsmindretal i Stedet kan forlange Loven annulleret. Regeringen vil, hvis man anerkender, at Ekspropriationslove kan udstedes som foreløbige, straks opnaa en midlertidig Ekspropriationshjemmel, som den maaske slet ikke kunde opnaa paa regulær Vis. Reale Grunde synes derfor at tale for at fortolke ogsaa § 80, Stk. 2, »vedtaget« som indeholdende en speciel Begrænsning i den foreløbige Lovgivningskompetence. I Praxis har man ikke hidtil været ude for at løse denne Kollision mellem § 80, Stk. 2, og § 25.

Bortset fra disse to Tilfælde kan man næppe opstille Begrænsninger, der er specielle for den foreløbige Lovgivningskompetence, hverken ved Fortolkning af den almindelige Bestemmelse i § 25 eller ved Fortolkning af andre Forfatningsbestemmelser. Ogsaa foreløbig Lovs Form kan, naar Betingelserne i § 25 er til Stede — hvilket man ikke hidtil har været ude for —, anvendes til Gennemførelse af Ændringer i de Forfatningsbestemmelser, der kun indeholder materiel Forfatningsret. En saadan Lov strider ikke mod Grl. Foreløbig Lovs Form maa ogsaa kunne anvendes til at give saadanne Bestemmelser, som ifølge særlige Regler i Grl. er henvist til Ordning ad Lovgivningsvejen fx Naturalisation af Udlændinge, Optagelse af

¹⁾ *Dansk Statsforfatningsret* I S. 132, Note 1.

Statslaan (herpaa Eksempler fra 1864 og 1870) og Paalæg af Skatter og Afgifter (herpaa Eksempler fra 1857, 1858, 1864).

Naar der ved foreløbig Lov optages Statslaan eller paalægges Skatter og Afgifter, maa der paa samme Maade, som naar dette sker i Løbet af Finansaaret med Hjemmel i almindelig Lov, ex post tilvejebringes Bevillingslovshjemmel hertil paa Tillægsbevillingsloven. Selv om Foranstaltninger, der medfører Statsudgifter, maa der kunne gives Bestemmelser ved foreløbig Lov, men Udgifterne vil paa Grund af Bestemmelsen i § 48, Pkt. 2, kun kunne afholdes, saafremt der paa Bevillingsloven findes eller tilvejebringes en Konto hertil. Efter den Praksis, der har dannet sig med Afholdelse af Udgifter paa forventet Tillægsbevilling med Tilslutning fra Folketingets Finansudvalg og, saafremt der er Tale om Lovændringer, tillige fra Landstingets, har Problemet provisoriske Udgiftslove ingen forfatningsmæssig Interesse.

4. *Domstolenes Prøvelsesret.*

Uanset forskellig Indstilling overfor Problemet Domstolenes Prøvelsesret overfor almindelige Love har Teorien gennemgaaende været tilbøjelig til at tiltræde, at Domstolene har Prøvelsesret overfor foreløbige Love. Det antages af herskende Lære, at det er en Domstolsopgave ikke blot at undersøge, om Regeringen ved Udstedelsen af en foreløbig Lov har overholdt de særlige Betingelser, som Forfatningen foreskriver, og om Lovens Indhold stemmer med Forfatningen, men ogsaa, om efterfølgende Omstændigheder har medført Ophør af dens Gyldighed. Standpunktet er nærliggende, naar man har Støtte direkte i Forfatningen for Prøvelsesretten overfor Anordninger, derunder de kongelige, der udgaar fra samme Forfatningsorgan som foreløbige Love. De Betragtninger, der kan anføres mod at tillægge Domstolene fuld Prøvelsesret overfor almindelige Love, har ingen videre Slagkraft, naar Sagen drejer sig om en foreløbig Lov.

I Praksis har Prøvelsesretsproblemet især været aktuelt under Estrup, hvor Domstolene, der accepterede, at de havde Prøvelsesret, efterhaanden kom til at tage Stilling til de fleste af de tvivlsomme Forfatningsfortolkningsspørgsmaal. Enkelte af disse

Afgørelser har stadig Interesse. Dette gælder især de Afgørelser, hvori Domstolene i Overensstemmelse med dagældende Teori slog fast, at de almindelige Domstole ikke kunde tage under Paakendelse Spørgsmaalet om, hvorvidt der ved Udstedelsen havde foreligget et »særdeles paatrængende Tilfælde«. Domstolene henviste konsekvent Bedømmelsen af, om dette Vilkaar var overholdt, til Rigsrettens Afgørelse selv i Tilfælde, hvor det gjordes gældende, at der fra Regeringens Side ved Lovens Udstedelse forelaa et groft Misbrug, se tre Viborg Landsoverrets Domme i U.f.R. 1886 S. 482 og 801 og 1887 S. 421 samt Præmisserne i Underinstansens Dom til H.D. i U.f.R. 1887 S. 170.

At netop dette Spørgsmaal henvistes til Rigsretten, synes i Almindelighed velbegrundet. Der er Tale om en politisk Vurdering af den foreliggende Situation. Prima facie synes det ikke paatrængende nødvendigt, at I. C. Christensen i 1907 af Hensyn til de »stedfindende urolige Vejrforhold« ved en foreløbig Lov ændrede Hærlovens Indkaldelsesregler, men set fra Landbrugernes Synspunkt bliver Vurderingen anderledes end fra Juristernes. Processuelle Betragtninger vil ofte pege i samme Retning. De almindelige Domstole vil kunne støde paa Vanskeligheder, naar de skal have opklaret den politiske Baggrund for Benyttelsen af den foreløbige Lovgivningsmyndighed. Dette var netop Tilfældet i 1885, hvor Opposition og Regering hver fremkom med sin Forklaring.

Konsekvensen af, at man anser de almindelige Domstole for afskaaret fra — naar bortses fra aabenbare Misbrug — at indlade sig paa en Vurdering af, om dette Vilkaar er opfyldt, bliver, at Regeringens Handlen i Strid hermed ikke medfører Lovens Ugyldighed, men kun at der kan blive Tale om Ansvar. Jfr. S. 77 om et tilsvarende Problem ved Domstolenes formelle Prøvelsesret overfor almindelige Love.

De Forfatningsfortolkningsspørgsmaal, som Domstolene herudover tog Stilling til, var især, 1) om Bevillingslove kunde udstedes som provisoriske, 2) om Forkastelse i Folketinget af et ved privat Initiativ indbragt med den provisoriske Lov ligelydende Forslag medførte Lovens Ophør, og

3) om en provisorisk Lov kunde overleve en Rigsdagssamling.

Domstolene gik med Regeringen og Matzen ved Afgørelsen af alle tre Spørgsmaal. Hovedspørgsmaalet var 1). Herom foreligger der ikke nogen Højesteretsdom, men der blev afsagt i hvert Fald tre Overretsdomme, som Matzen i senere Udgaver kunde tage til Indtægt, U. f. R. 1886 S. 1136, 1887 S. 425 og 1888 S. 278. Det drejede sig i alle tre Sager om Skattenægtelser med Henviſning til, at der ikke forelaa forfatningsmæssig Hjemmel til Optrædelsen. Overretternes Begrundelse for at opretholde Udpantningerne var paa Hovedpunktet spinkel. I en af Afgørelserne anførtes det herom blot, at »der intet foreligger oplyst, der kunde betage disse Love deres Gyldighed«, og i de andre Afgørelser er Begrundelserne lige saa intetsigende.

De andre Spørgsmaal forelaa til Besvarelse i den kendte H. D. fra 1886 i Straffesagen mod Redaktøren af Socialdemokraten for Overtrædelse af Straffelovsprovisoriet (U. f. R. 1887 S. 142 omtalt ovenfor S. 32 og 82). Ved en tilsyneladende enstemmig Dom fastsloges det, at Forkastelse af et ved privat Initiativ indbragt Lovforslag ikke kunde medføre Lovens Ophævelse, og at der manglede Føje til at anse en foreløbig Lov for bortfaldet med Rigsdagssamlingens Slutning, »hvorom intet indeholdes i Grl. § 25, ligesom det hverken kan udledes af dennes Paabud om foreløbige Loves Forelæggelse for den følgende Rigsdag eller af andre Bestemmelser i Grl., saalidt som af Lovens Karakter som foreløbig.«

Nyere Undersøgelser har vist, at der var stor Uenighed i Højesteret om denne Dom. 5 af 13 Medlemmer kunde ikke følge Regeringens og Matzens dristige Forfatningsfortolkning. Men da Voteringen var hemmelig, og der ikke kendtes Dissenser i Højesteretsdomme, stod Rettens Medlemmer uadtil som solidarisk ansvarlige for Standpunktet. Havde man da haft offentlig Votering, var Estrupregeringens Levetid maaske blevet nogle Aar kortere.

Med Grundlovsrevisionen af 1915 har disse Domsafgørelser mistet deres Betydning for Læren om foreløbige Love og er rykket over i Forfatningshistorien. Derimod har de stadig en vis metodisk Interesse.

Kapitel III.

FORVALTNING

§ 24.

KONGENS ANORDNINGSMYNDIGHED

Ifølge Grl. § 2 er *den udøvende Magt* hos Kongen. Ifølge § 24 drager Kongen Omsorg for Lovens Fuldbgyrdelse, hvilket maa anses for et specielt Udslag af hans udøvende Magt.

Herudover er der ved Grl. §§ 13, 18, 19—22 og 26 tillagt Kongen forskellige specielle, grundlovsumiddelbare Kompetencer, der med et Udtryk hentet fra engelsk Forfatningslære kaldes for Kongens *Prærogativer*. Det drejer sig om Kongens Kompetence til at udnævne og afskedige Ministre, hans Competence i udenrigspolitiske Forhold, forskellige Kompetencer overfor Rigsdagen samt Kompetencen til at benaade og give Amnesti.

Det er mest hensigtsmæssigt og forøvrigt ogsaa mest i Overensstemmelse med Grundlovens Sprogbrug at holde disse Prærogativer udenfor Begrebet »den udøvende Magt«. Paa denne Maade markeres nemlig en dybtgaaende Forskel mellem de to Grupper af Akter med Hensyn til deres Gyldighedsbetingelser. Medens nemlig de prærogative Regeringsakter som hjemlede umiddelbart i Grundloven ikke forudsætter Lovhjemmel til deres Foretagelse og hverken kan foretages eller tilsidesættes ved Lov, saa omfatter derimod den udøvende Magt i Henh. til § 2 saadanne Akter, der sker til Gennemførelse af Lovgivningen, og hvis Retsgyldighed derfor er betinget og afledt i Forhold til Loven. De forudsætter derfor altid Hjemmel i Loven (udtrykkelig eller stiltiende), ligesom de ogsaa kan foretages umiddelbart ved Lov eller tilsidesættes ved Lov.

Den udøvende Magt er saaledes udelukkende et Derivat af Lovgivningsmagten og kan bestemmes som *al den Competence, der af denne overlades til andre, og som ikke falder under den dømmende Magt*.

Naar § 2 bestemmer, at den udøvende Magt er hos Kongen, kan dette naturligvis ikke forstaas paa den Maade, at Kongens Medvirken skulde være paakrævet i alle Former af dens Udøvelse. Bestemmelsen betyder derimod, at alle udøvende Organer staar under Kongen (Ministrene) og udøver deres Myndighed under hans (deres) Kontrol. Det er altsaa ved Grundloven udelukket, at der kan oprettes »fritstaaende« administrative Organer, der ikke staar under Kongens (Ministrenes) Kontrol. En Undtagelse herfra udgør dog med Hjemmel i Grl. § 89 de kommunale Selvstyreorganer, der blot staar under Centraladministrationens Tilsyn. Endvidere er der i Praksis uanset Bestemmelsen i § 2 oprettet forskellige selvstændige Forvaltningsinstitutioner, der ikke eller kun i begrænset Omfang staar i Underordningsforhold til Ministrene¹). Denne Udvikling er ikke uden Betænkelighed saavel i retlig som i forvaltnings-teknisk Henseende.

De Akter, hvori den udøvende Magt manifesterer sig, benævnes *Forvaltningsakter i videste Forstand*. Disse kan inddeles i *faktiske Handlinger* (Undervisning, Fabrikation af Vaaben, militære Øvelser, en Anholdelses Iværksættelse, Bespisning og Bevogtning af Straffefanger, Vedligeholdelse og Renholdelse af offentlige Lokalteter o.s.v.) og *Retsakter*, d.v.s. Udtalelser, hvis Formaal er at fremkalde Retsvirkninger, der svarer til Udtalelsens Indhold. Retsakterne kan igen inddeles i dem med *konkret* Indhold, *Forvaltningsakterne i snævrere Forstand*, og dem med *abstrakt* Indhold, d.v.s. dem, der gaar ud paa at opstille almindelige Retsforskrifter, forbindende enten for Borgere i Almindelighed eller umiddelbart blot for andre Forvaltningsorganer. Saadanne almindelige Retsforskrifter udstedt af Kongen (eller underordnede Forvaltningsorganer) kaldes med en fælles Systembetegnelse for *Anordninger*. I Praksis forekommer de under forskellige Navne. Retsforskrifter givet umiddelbart af Kongen benævnes som oftest *kongelige Anordninger*, de, der er udstedt af Ministrene, *Bekendtgørelser*, og de, der er givet af kommunale Myndigheder, ofte *Vedtægter*. Desuden forekommer forskellige *Meddelelser* fra specielle Forvaltnings-

¹) *Dansk Forvaltningsret*, S. 66 f.

organer fx Vareforsyningsdirektoratet, Prisdirektoratet o. lign. De Skrivelser, hvori overordnede Forvaltningsorganer giver Forskrifter til underordnede Organer vedrørende Tjenestens Udførelse, benævnes *Instrukser, Cirkulærer, Reglementer, Regulativer* m. v. Disses Indhold er dog ofte helt eller delvis af retligt uforbindende Karakter, idet det blot gaar ud paa at give almindelig oplysende, refererende og vejledende Meddelelser, fx angaaende Indholdet af en ny Lov, Oprettelse af et nyt Kontor, statistiske Undersøgelser m. m.

Under Hensyn til Form og Indhold af den *Hjemmel*, med hvilken Anordningen er givet, kan der sondres mellem følgende Grupper:

a) *Delegationsanordningen*, d.v.s. den Anordning, der er udstedt med *speciel og udtrykkelig* Hjemmel i Lov.

Anordninger af denne Type spiller i vore Dage en overordentlig stor Rolle. Det er saaledes ganske almindeligt, at Loven bemyndiger Kongen eller en Minister til at træffe de til *Lovens Gennemførelse nødvendige Forskrifter*. Dette kommer simpelt hen af, at det ikke er muligt for Lovgivningsorganet i alle Enkeltheder at forestille sig de specielle administrativt-tekniske Problemer, der er forbundet med den praktiske Gennemførelse af de ved Loven tilsigtede Foranstaltninger. Ogsaa arbejdsmæssige Grunde taler for, at Rigsdagen ikke belemres med saadanne Detaljer. Hvis Loven intet siger derom, kan det ikke antages, at der ved den almindelige Udtalelse i Grl. § 24 om, at Kongen drager Omsorg for Lovens Fuldbgyrdelse, er givet en generel Hjemmel til *Udførelsesanordninger*. Disse maa iøvrigt, hvad Forholdet til Borgerne angaar, holde sig inden for de ved Loven angivne Rammer. Administrationen har ikke modtaget nogen Bemyndigelse til at udbygge de ved Loven skabte Retsforhold, men alene til i Enkeltheder at supplere Lovens Regler med mere detaljerede Forskrifter om Fremgangsmaaden ved Iværksættelsen. Man kan i disse Tilfælde sammenligne Administrationens Rolle og dens Forhold til Loven med den Opgave, der paahviler Sceneinstruktøren, og hans Forhold til det Værk, han skal sætte i Scene.

Men det hænder ikke sjældent, at Lovgivningen giver Admi-

nistrationen friere Tøjler. Det kan saaledes være, at denne paa enkelte Punkter faar Bemyndigelse til nærmere at udbygge og korrigere de Retsforhold, Loven tilsigter at etablere, fx derved, at Administrationen bemyndiges til for et vist lokalt Omraade (fx Færøerne) eller for et vist Sagomraade at træffe afvigende Særordninger. Den Rolle, der i disse *Udbygningsanordninger* tilkommer Forvaltningen, kan sammenlignes med den, der tilkommer en Bygmester, der skal opføre et Hus efter en Plan, men har faaet Frihed til paa enkelte Punkter at ændre denne ved at foretage særlige Indretninger til Imødekommelse af specielle Behov.

Videre gaar Friheden i de Tilfælde, hvor der gives Kongen eller en Minister Blanco-Fuldmagt til paa egen Haand retligt at regulere visse Forhold (*Fuldmagtsanordninger*). Grænsen for Bemyndigelsen kan i disse Tilfælde være draget enten saaledes, at Fuldmagten omfatter et bestemt *Sagomraade*, fx at give Regler om Lufttrafik; eller saaledes, at Fuldmagten omfatter alle (sagligt forskelligartede) Foranstaltninger til visse *Formaals* Fremme. Det er den sidste Fremgangsmaade, man har valgt i de meget omfattende Fuldmagtslove, der her i Landet er blevet udstedt under de to Verdenskrige.

Til Illustration kan anføres Lov Nr. 158 af 29. Marts 1943 om erhvervsøkonomiske Foranstaltninger, Valutaforsyning m. v. Herefter bemyndiges Ministeren for Handel, Industri og Søfart bl. a. til

— at træffe midlertidige Foranstaltninger til Fremme eller Regulering af Indførsel af Varer her til Landet;

— at træffe midlertidige Foranstaltninger med Henblik paa Landets Forsyning med nødvendige Varer, Forbrugsbegrænsning, hensigtsmæssig Fordeling af Landets Varebeholdninger samt Fremme eller Regulering af Vareproduktionen;

— efter Forhandling med Danmarks Nationalbank og efter Samraad med Finansministeren, Udenrigsministeren og Ministeren for Landbrug og Fiskeri at give nærmere Forskrifter med Hensyn til Overførsel og Forsendelse til eller fra Udlandet af samt vedrørende alle Forhold iøvrigt overfor Tilgodehavender, Værdipapirer (herunder Kuponer), Veksler, Checks, Penge o. lign.;

— at give Forskrifter med Hensyn til Betalingers Overførsel ved Clearing;

— at foreskrive Anmeldelsespligt for al Ejendom, af hvad Art nævnes kan, der befinder sig her i Landet, og som er eller den 9. April 1940 var eller paa noget Tidspunkt derefter har været i fremmed Eje;

— at bestemme, at Dispositioner over anmeldelsespligtig fremmed Ejendom for at være gyldige skal godkendes af Ministeren for Handel, Industri og Søfart eller en af ham udpeget offentlig Myndighed;

— at lade anmeldelsespligtig fremmed Ejendom tage under Forvaltning af særlige, af ham udpegede Værger;

— at oprette de administrative Organer, der er nødvendige for Administrationen af de i Henhold til denne Lov besluttede Foranstaltninger;

— at træffe de Foranstaltninger og udfærdige nærmere Forskrifter, der er fornødne til Gennemførelse af denne Lov.

Som man vil se, er der herved givet meget omfattende Fuldmagter til Handelsministeren, bestemt dels ved visse Foranstaltningers Indhold, dels ved deres Formaal. Desuden gives der Hjemmel til sædvanlige Udførelsesanordninger.

Den udstrakte Anvendelse af omfattende Fuldmagter, der karakteriserer Statsstyret i vor Tid, især under Krig og Krise, er vel ikke uden Betænkeligheder, men er paa den anden Side bydende nødvendiggjort af den moderne Statsforvaltnings omfattende og teknisk komplicerede Sagforhold, som det ligger udenfor Rigsdagens Evne selv at varetage i Enkeltheder. Der kan under Hensyn til den universelle Udvikling, der har fundet Sted, ikke være Tale om — indenfor visse yderste Grænser, se ovf. S. 61—62 — at betvivle saadanne Fuldmagtsloves konstitutionelle Gyldighed. Men det Spørgsmaal melder sig, om denne Udvikling ikke nødvendiggør Indretning af særlige Kontrolorganer, hvorved der skabes Mulighed for Rigsdagen til at overvaage den Maade, hvorpaa Administrationen benytter sig af givne Fuldmagter og til eventuelt at underkende Gyldigheden af trufne Foranstaltninger, saafremt Fuldmagten er udnyttet paa en Maade, som Rigsdagen ikke kan billige. I denne Forbindelse kan man pege paa Bestemmelsen i § 3 i Afviklingsloven Nr. 223 af 11. April 1919, der gjorde Gyldigheden af nye prisregulerende Foranstaltninger afhængig af Bestemmelsernes

Forelæggelse for Rigsdagen gennem et Rigsdagsudvalg. Hvis de ikke blev godkendt af Rigsdagen, bortfaldt de.

b) Den saakaldte *Prærogativanordning*, d.v.s. den Anordning, der er udstedt i Henhold til speciel, men stiltiende Bemyndigelse.

Som omtalt ovenfor S. 65 findes der endnu enkelte ret betydningsløse Sagomraader, der under Enevælden blev ordnet ved kgl. Resolution uden Iagttagelse af den sædvanlige Lovgivningsform (Tinglæsning) eller ved Kollegieresolution, og hvor Lovgivningsmagten indtil videre har tolereret, at de fortsat ordnes administrativt. Formelt er der altsaa Tale om en selvstændig Anordningsmagt, idet disse Anordninger ikke forudsætter udtrykkelig Hjemmel i Lov. Reelt er — under parlamentarisk Styre — denne Anordningsmagt afhængig af Rigsdagens Forholdsbefindende til enhver Tid og altsaa uselvstændig. Forholdet er i Virkeligheden ganske det samme som med Hensyn til Delegationsanordningen, idet Lovgivningens Passivitet kan tolkes som et stiltiende Samtykke til, at denne Myndighed fortsat udøves af Kongen. Disse Anordninger er et historisk Levn uden principiel Betydning. Det savner enhver rationel Begrundelse, at Universitetets Retsforhold, Dele af Grønlands Styre, Udlevering af Forbrydere m. m. skal underligge Regulering paa anden Maade end Statens øvrige Anliggender. Deres Omraade kan aldrig udvides, men vil blive yderligere indskrænket, hver Gang Lovgivningsorganet finder det for godt at inddrage Omraader under sin Kompetence. Forskellen behøver forøvrigt ikke at blive stor, forsaavidt der i saa Fald gives udtrykkelig Hjemmel til en vis Anordningsmyndighed.

Disse Anordninger kaldes i Overensstemmelse med en af *Ernst Andersen* foreslaaet Sprogbrug for *Prærogativanordninger*, hvorved det tilsigtes fremhævet, at der er Tale om et Levn fra Enevældens Tid. Men om et egentligt Prærogativ i den Betydning, hvori Ordet er brugt i denne Fremstilling, nemlig som Betegnelse for en grundlovsumiddelbar Kompetence for Kongen, er der efter det anførte ikke Tale.

c) *Tjenesteforskriften*, d.v.s. den Anordning, der er udstedt i Henhold til almindelig og stiltiende Bemyndigelse.

Herom kan henvises til Fremstillingen ovf. S. 63—64.

Da der ikke findes nogen grundlovsumiddelbar Anordningsmagt for Kongen sideordnet med Lovgivningen, men da al Anordningsmyndighed er underordnet Lovgivningen og forudsætter en udtrykkelig eller stiltiende Bemyndigelse fra dennes Side, vilde det principielt være rigtigt at kalde alle Anordninger for Delegationsanordninger. Traditionelt forbeholdes dette Udtryk for de Anordninger, hvor Bemyndigelsen er udtrykkelig, og denne Sprogbrug er, som det ses, ogsaa fulgt her. Men den maa ikke fremkalde den Misforstaaelse, at Prærogativanordningerne og Tjenesteforskrifterne ikke skulde have samme afledte og betingede Karakter, hvad deres Indhold og Retsgyldighed angaar.

For alle Anordninger gælder det derfor principielt, at deres Gyldighed er betinget af, at de har holdt sig indenfor den Bemyndigelse, i Henhold til hvilken de er udstedt. Hvis dette er omstridt, tilkommer Afgørelsen ifølge Grl. § 70 Domstolene, medmindre Prøvelsesretten er unddraget dem ved Bemyndigelsesloven.

En særlig Fortolkningstvivl kan for de egentlige Delegationsanordningers Vedkommende opstaa med Hensyn til det Spørgsmaal, om den givne Bemyndigelse ogsaa hjemler Magt til at udstede Anordninger med *derogatorisk Kraft*, d.v.s. saadanne, der ophæver eller gør Afvigelse fra bestaaende Lovregler. Principielt er der intet i Vejen herfor. Det er gentagne Gange forekommet i Praksis, og der kan ikke paavises nogen dansk Dom, der har underkendt Gyldigheden af en derogatorisk Anordning. Det, man har kaldt »den formelle Lovs Princip«, hvorefter en Lov kun kan ophæves eller ændres ved senere Lov, har altsaa ikke Hjemmel i dansk Ret. Noget andet er, at man sikkert bør kræve klare Holdepunkter for at anerkende en saa indgribende Magt for Administrationen. Den kan ikke have Formodningen for sig og kan givetvis ikke antages indeholdt i den sædvanlige Bemyndigelse til at træffe Gennemførelsesforanstaltninger. Det maa anses for tvivlsomt, om de typiske Fuldmagtslove giver Bemyndigelse til at gøre Indgreb i bestaaende Love. Der kan anføres Eksempel paa, at Administrationen selv har tolket Lovene saaledes (ved Handelsministeriets Bkg. Nr. 641 af 12. Dec. 1940 angaaende Sæsonudsalg, udstedt i Medfør af Lov Nr. 406

af 3. Aug. 1940, ændredes Udsalgsreglerne i Konkurrencelovens § 5), men Spørgsmaalet har saavidt vides ikke været forelagt Domstolene til Afgørelse. Specielt kan det ikke uden udtrykkelig og klar Hjemmel antages, at Administrationen kan gøre Indgreb i selve den Bemyndigelseslov, i Medfør af hvilken Anordningen er udstedt. Denne Lovs Bestemmelser maa nemlig betragtes som et organisk Hele paa den Maade, at dens øvrige Indhold udgør Baggrund og Forudsætning for den givne Bemyndigelse og derfor maa være immunt overfor Indgreb i Kraft af denne.

Ifølge Lovtidendeloven af 25. Juni 1870 § 2 (som affattet ved Lov 14. Dec. 1923) offentliggøres i Lovtidende saavel alle kongelige Anordninger som alle ministerielle Anordninger, under hvilket Navn de maatte udstedes. Hvad de sidstnævnte angaar, kan der dog ved kongelig Anordning efter nærmere Regler træffes afvigende Ordning. De omfattende Udtryk begrænses dog ved samme Lovs § 5, ifølge hvilken *administrative*, kongelige eller ministerielle Befalinger (altsaa Tjenesteforskrifter) af almindeligere Karakter i Reglen optages i Ministerialtidende.

§ 25.

KONGENS MYNDIGHED I UDENRIGSPOLITISKE FORHOLD

1. Kongens Myndighed i udenrigspolitiske Forhold er et *Prærogativ*, d.v.s. en grundlovsumiddelbar Kompetence, sideordnet med Lovgivningens. Den er altsaa ikke et Udslag af hans udøvende Magt efter § 2, jfr. ovf. S. 136. Kongen er følgelig paa dette Omraade stillet ganske anderledes, end hvad angaar hans Myndighed indadtil. Paa det udenrigspolitiske Omraade er hans Kompetence ikke afledt og betinget i Forhold til Loven. Regeringsakterne (som de Akter kaldes, hvori Kongens Prærogativer udøves) forudsætter ikke, saaledes som Forvaltningsakterne, Hjemmel i Lov. De kan ikke alternativt foretages, ændres eller tilsidesættes ved Lov. Kongens Magt er originær og selvstændig, konkurrerende med Lovgivningens.

Grunden til denne dybtgaaende Forskel i Retsstillingen paa de to Omraader maa søges i tekniske og historiske Omstændig-

heder. Det vilde være meget vanskeligt, om de delikate og stadig fluktuerende udenrigspolitiske Forhold skulde underligge Folkerepræsentationens Kontrol, saaledes at Regeringen jævnligt skulde søge Rigsdagens Bemyndigelse til at indgaa i Forhandlinger af forskellig Art og føre disse med bundet Mandat. Paa dette Omraade er en helt anderledes Frihed og Elasticitet paa krævet, om Staten ikke paa urimelig Maade skal blive hæmmet i sit udenrigspolitiske Initiativ. Dertil kommer, at Folkerepræsentationen ofte ikke vilde besidde den fornødne Indsigt til at skønne over, hvorvidt det under givne Omstændigheder vil være opportunt at foretage et udenrigspolitisk Initiativ af en eller anden Art, indgaa i Forhandlinger, nedlægge en Protest eller lign. Selvom det ikke ligger udenfor Folkerepræsentationens Competence at skønne over Udenrigspolitikken store Linier, saa udgør dog de løbende Forretninger et Omraade, paa hvilket speciel Sagkundskab og professionelt trænet Skøn og Takt, Fagrutinen, spiller en aldeles afgørende Rolle.

Den historiske Tradition har virket i samme Retning. Det moderne demokratiske Forfatningsapparat bærer endnu i mange Henseender Præg af sin historiske Oprindelse i det 19. Aarhundredes konstitutionelle Monarki, der kan betragtes som et Udviklingsstadium paa Vejen fra Enevælde til Demokrati. Den konstitutionelle Monark besad en ikke uvæsentlig Magtfylde sideordnet med Folkerepræsentationens. Han beholdt, som Fortsættelse af sin oprindelige, enevældige Magt, al den Competence, der ikke ved Forfatningen udtrykkeligt var overladt til de folkelige Organer. Ud fra disse Forudsætninger i Forbindelse med den Vægt, de førnævnte tekniske Hensyn i ganske særlig Grad maatte have i Demokratiets Barndom, maatte det næsten være en Selvfølge, at den udenrigspolitiske Competence forblev hos Kongemagten. Saaledes blev Forholdet ogsaa universelt ordnet. Her i Landet, hvor Stænderforsamlings-Ordningen udgjorde en Slags Parallel til Konstitutionalismen, kan erindres om, at der ikke var indrømmet Stænderne nogen Indflydelse paa de udenrigspolitiske Anliggender. Ogsaa Grundloven af 1849 bygger paa dette System, selvom den i begrænset Omfang kræver Rigsdagens Samtykke til Traktatafslutning.

Selvom den efterfølgende Vækst af de demokratiske Ideer i

Forbindelse med Kongemagtens Abdikation som selvstændig politisk Faktor maatte afføde Krav fra Folkerepræsentationens Side om større Kontrol med Landets Udenrigspolitik, saa har dette dog ikke medført, at man har forladt det overleverede System, hvorefter Udenrigspolitikken er et Prærogativ. Udviklingen har kun ført med sig, at Udøvelsen af dette Prærogativ til en vis Grad er blevet stillet under Folkerepræsentationens Opsigt, dels saaledes, at Folkerepræsentationens Samtykke udkræves (eller i større Omfang end tidligere udkræves) til visse definitive udenrigspolitiske Akter, især Traktatafslutning; dels saaledes, at Regeringen er forpligtet til i de løbende Sager regelmæssigt at raadføre sig med et særligt i dette Øjemed oprettet Organ, der i mindre Maalestok afspejler Folkerepræsentationens politiske Sammensætning. Det var især efter den 1. Verdenskrig, denne Udvikling fandt Sted under en Bølge af Mistro til det hemmelige Diplomati og Tro paa, at Folkets Indflydelse paa Udenrigspolitikken vilde være af Betydning for Freden i Verden. Herhjemme fandt denne Tendens Udtryk dels i en meget væsentlig Udvidelse af de Tilfælde, hvor Rigsdagens Samtykke udkræves, Grundlovsrevisionen af 1915; og dels i Oprettelsen af det udenrigspolitiske Nævn i 1923, jfr. nærmere nedf. S. 156.

2. Kongens Stilling i udenrigspolitiske Forhold kan fremstilles i Henhold saavel til det *statsretlige* som til det *folkeretlige* Regelsystem. Selvom de to Omraader ikke er uden indbyrdes Forbindelse, maa de holdes ude fra hinanden. Her er Opgaven kun at fremstille de statsretlige Regler. Folkeretlige Forhold skal derfor kun berøres, forsaavidt de indirekte er af Betydning for den statsretlige Bedømmelse.

For at opnaa et Overblik til Forstaaelse af Forholdet mellem den statsretlige og den folkeretlige Side af Sagen kan det være nyttigt at drage en Sammenligning med Fuldmagtslæren. Man kan betragte Kongen som en Slags Fuldmægtig, der optræder paa Statens Vegne i Forhold til andre Stater. Den statsretlige (interne) Side af Sagen svarer da til Fuldmægtigens Forhold til Fuldmagtsgiveren. Ligesom Spørgsmaalet dér er, om Fuldmægtigen har handlet i Overensstemmelse med givne Instrukser (Bemyndigelsen) eller eventuelt paadraget sig et Ansvar ved at handle i Strid hermed, saaledes angaar Spørgsmaalet her, om

Kongen har handlet i Overensstemmelse med Statens forfatningsmæssige Forskrifter, eller om Ministeren eventuelt har paa draget sig et Ansvar ved at overskride disse. Den folkeretlige (externe) Side af Sagen svarer paa lignende Maade til Fuldmagtsgiverens Forhold til Tredjemand. Ligesom Spørgsmaalet dér er, under hvilke Betingelser Fuldmagtsgiveren bliver bundet ved Fuldmægtigens Dispositioner overfor Tredjemand, saaledes angaar Spørgsmaalet her, under hvilke Betingelser de af Kongen foretagne Akter er bindende for Staten overfor andre Stater. (Som det nærmere fremstilles i Folkeretten, kan dette sidste Problem igen analyseres og belyses nærmere i Analogi af Fuldmagtslæren). De statsretlige Regler angaar altsaa Betingelserne for Ministerens Ansvar overfor Rigsretten, de folkeretlige Regler Betingelserne for Statens Ansvar overfor andre Stater.

3. Grl. § 18 maa naturligvis forudsætte, at Kongen med Rigsdagens Samtykke kan foretage de dér omhandlede Akter, men herudover findes der ikke i Grundloven nogen almindelig *Hjemmel* for Kongens Kompetence i udenrigspolitiske Anliggender. Grl. § 11 er et Fremmedelement i vor Forfatning, der ligesaa lidt kan paaberaabes i denne som i nogen anden Sammenhæng. Udover § 18 maa Hjemlen søges i den ovenfor omtalte utvivlsomme historiske Tradition fortsat til vore Dage i en aldrig bestridt Praksis.

4. *Omfanget* af Kongens Kompetence maa bestemmes paa dette Grundlag. Den omfatter herefter *alle Akter, der umiddelbart har udenrigspolitisk Karakter*. Kongen har altsaa ikke Kompetence til at foretage Akter, der nok middelbart har udenrigspolitisk Sigte, men umiddelbart er af internretlig Karakter. Kongen kan saaledes ikke i Kraft af sit Prærogativ som Retorsion forhøje Toldsatsen for en vis Vare eller som Repressalie anordne Konfiskation af fremmed Ejendom, ejheller anordne Retsforskrifter til Opfyldelse af en indgaaet Traktat eller normere Udenrigstjenestens Forhold. Alt dette er umiddelbart interne Retsakter, der paa sædvanlig Maade hører under Lovgivningen, eventuelt den udøvende Magt. Det samme maa specielt gælde om enhver Udbetaling, da denne kræver Hjemmel paa Finanslov. Umiddelbart udenrigspolitiske Akter er for det første de folkeretligt *forbindende Erklæringer* (Traktatratifikatio-

nen som Led i en gensidig Aftale og den ensidigt forbindende Erklæring); dernæst forskellige andre folkeretligt *relevante Erklæringer*, fx Krigserklæring, Neutralitetserklæring, Blokadeerklæring, Protest, Notifikation, Ansøgning (om Anerkendelse, om Laan i en international Bank, om Optagelse i en international Organisation o. lign.), Indstævning for Den Internationale Domstol, Meddelelse af *agrément* til Gesandter og exequatur til Konsuler, Registrering af indgaaede Traktater, Opsigelse af Traktater, Misligholdelseserklæring m. m. Videre kan Kongen foretage alle de *faktiske Handlinger*, der indgaar som sædvanligt Element i det udenrigspolitiske Samkvem, saasom at optage Forhandlinger, at sende og modtage Gesandter, at afbryde diplomatisk Forbindelse, at afgive politiske Erklæringer, at medvirke i et internationalt Kodifikationsarbejde eller politisk Arrangement, at repræsentere Staten ved højtidelige Lejligheder — altsammen under Forudsætning af, at der ikke i Forbindelse hermed skal raades over Statens Pengemidler eller træffes andre Dispositioner, der umiddelbart hører under de interne Forhold. Kongen kan saaledes nok i Kraft af sit udenrigspolitiske Prærogativ bestemme, at Danmark skal være diplomatisk repræsenteret i en vis fremmed Stat, men derimod ikke udnævne Gesanden (hvilket han dog kan gøre i Henhold til Grl. § 17) eller afholde de dermed forbundne Udgifter. Ligesledes kan Kongen nok erklære Krig eller Blokade, men Dispositionerne over Statens Hær og Flaade kan kun ske som udøvende Magt i Henhold til Lov. (Vor nuværende Grundlov gør ikke som Grundloven af 1849 den øverste Magt over Hær og Flaade til et kongeligt Prærogativ).

Ligesom Spørgsmaalet om de prærogative Anordninger saaledes har Spørgsmaalet om Grænserne for Kongens prærogative Myndighed udadtil i det væsentlige tabt sin Betydning efter Indførelsen af det parlamentariske Regeringssystem.

5. Grl. § 18 taler udelukkende om *Kongen* som *Indehaver* af den udenrigspolitiske Competence. Ogsaa paa dette Punkt maa dog Grundloven forstaaes i Overensstemmelse med den historiske Tradition. For det første kan det naturligvis ikke være Meningen, at Kongens Medvirken er paakrævet ved enhver udenrigspolitisk Akts Foretagelse, men kun paa tilsvarende Maade som

ved Fortolkningen af § 2, at alle udenrigspolitiske Organer handler under Kongens og Ministrenes, specielt Udenrigsministerens øverste Kontrol. Men selv hvad angaar de definitive folkeretlige Akter, især Traktatafslutning, der omtales i § 18, kan det i Overensstemmelse med almindelig konstitutionel Praxis i demokratiske Stater ikke antages, at Statsoverhovedets Medvirken i alle Tilfælde er paakrævet. Ifølge almindelig Statspraxis, fulgt ogsaa her i Landet, kan mellemfolkkelige Aftaler ogsaa indgaa som Regeringsaftaler afsluttet af *Statsministeren* eller *Udenrigsministeren* paa Regeringens Vegne. Endvidere er det anerkendt, at den enkelte *Fagminister* kan indgaa Aftaler af teknisk-administrativt Indhold indenfor sit Forretningsomraade (Ressortaftaler), og at den *militære Øverstbefalende* under Krig kan indgaa paa Kapitulation, Vaabenstilstand o. lign., jfr. hertil Fremstillingen af Folkeretten¹⁾. Specielt kan anføres, at det ved D.I.D.s Dom 1933 om Østgrønlands Retsstilling er fastslaaet, at et Svar afgivet af *Udenrigsministeren* paa Regeringens Vegne i Besvarelse af en Henvendelse fra en fremmed Magts diplomatiske Repræsentant i en Sag, der ligger indenfor Udenrigsministerens Embedsomraade, binder det Land, han tilhører²⁾. Denne umiddelbart folkeretlige Regel hviler paa den Antagelse, at Udenrigsministeren ogsaa efter national Ret sædvanligvis har Kompetence til at afgive saadanne Erklæringer i løbende Sager, hvilket ogsaa maa anerkendes for dansk Rets Vedkommende.

6. Som omtalt ovenfor har den demokratiske Udvikling ført med sig, at Kongens Udøvelse af sit udenrigspolitiske Prærogativ i stigende Grad er blevet underkastet *Kontrol fra Folkerepræsentationens Side*. Denne Kontrol ytrer sig i dansk Statsforfatningsret paa tre Maader:

a) Kongens Pligt ifølge *Grl. § 18* til at indhente *Rigsdagens Samtykke* i en Række særlig vigtige Tilfælde.

b) Kongens Pligt ifølge almindelige parlamentariske Grundsatninger til i visse Tilfælde *udenfor § 18* at indhente *Rigsdagens Samtykke* til Traktatafslutning.

c) Kongens Pligt ifølge Lov af 13. April 1923 til i Almindelig-

¹⁾ *Folkeret* S. 259 f.

²⁾ *Folkeret* S. 265.

hed at *raadføre sig med det udenrigspolitiske Nævn* om Landets Udenrigspolitik.

I denne Forbindelse kan i Forbigaaende erindres om, at Kongens Udøvelse af sin Myndighed desuden ogsaa begrænses ved de almindelige Krav om *Ministerkontrasignatur* og *Statsraadsbehandling* af vigtigere Regeringsforanstaltninger.

ad a. Ifølge § 18 udkræves Rigsdagens Samtykke i følgende Tilfælde:

1°. Til *Krigserklæring*. Ifølge den 3. Haagerkonvention 1907 Art. I er Staten pligtig at afgive saadan Erklæring, forinden Fjendtligheder paabegyndes. Det er klart, at Rigsdagens Samtykke ogsaa maa udkræves til Paabegyndelse af en Angrebskrig uden Iagttagelse af denne Forskrift. I Tilfælde af et uventet Overfald paa Landet maa Regeringen paa egen Haand kunne træffe Afgørelse i det Spørgsmaal, om Overfaldet skal mødes med væbnet Modstand eller ej, allerede fordi det under disse Omstændigheder antagelig ikke vil være muligt at indhente Rigsdagens Mening.

2°. Til Afslutning af *forskellige Traktater*, nemlig Fredstraktater, Forbund, Handelstraktater, samt Traktater, hvorved nogen Del af Landet afstaas, eller der indgaas nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold.

Enkelte af de anvendte Udtryk kan give Anledning til Fortolkningstvivl. Ordet »Forbund« anvendes undertiden som omfattende enhver mellemfolkelig Overenskomst, men det turde af Sammenhængen, i hvilken Udtrykket anvendes som Betegnelse for et specielt Tilfælde sideordnet med andre, klart fremgaa, at det ikke kan være den Betydning, hvori Ordet er taget i § 18. Det maa derfor indskrænkes til at omfatte de Tilfælde, der traditionelt gaar under Navn af *Statsforbindelser*. Det er for det første de egentlige Statsforbindelser, hvori der etableres et vist Fællesskab enten udadtil eller indadtil eller begge Dele (*Forbundsstater*, *Statsforbund*). Dernæst de blot *personelle Unioner*, sædvanligvis benævnt Personalunion og Realunion, i hvilke Fællesskabet alene bestaar i Aftale om Personidentitet, hvad angaar Statsoverhovedet og/eller andre vigtige Statsorganer¹⁾.

¹⁾ Folkeret S. 142.

Endelig politiske Aftaler om Bistand eller Samarbejde, navnlig i Tilfælde af Krig (*Alliancer*). Den blotte Venskabspagt og Ikke-Angrebspagt kan derimod ikke falde under Udtrykket Forbund.

Under »afstaa nogen Del af Landet« maa falde ikke blot Aftaler om egentlige *Afstaaelser*, hvorved Territoriet overgaar under en anden bestaaende Stats Højhed, men ogsaa Anerkendelse af *Løsrivelse*, hvorved en Del af Territoriet udskilles som ny selvstændig Stat. Indskrænkende Regulering af Søterritoriet falder næppe ind under § 18.

Udtrykket »indgaa nogen Forpligtelse, som forandrer de bestaaende statsretlige Forhold«, er ikke ganske klart. For det første er det strengt taget ukorrekt, idet den folkeretlige Forpligtelse, Danmark paatager sig ved Traktat, aldrig som saadan gør nogen Forandring i interne danske Retsforhold. Meningen er øjensynlig, at Rigsdagens Samtykke udkræves til Indgaaelse af en (folkeretlig) Forpligtelse, hvis (internretlige) Opfyldelse vil nødvendiggøre Forandring i de bestaaende statsretlige Forhold. Dernæst er Spørgsmaalet, hvad der skal forstaaes ved »de bestaaende statsretlige Forhold«. Man har ment, at disse Ord kunde forstaaes som ensbetydende med »bestaaende dansk Retstilstand«, saaledes altsaa at Rigsdagens Samtykke udkræves, saasnart Traktaten til sin Gennemførelse kræver en Ændring i Retstilstanden enten ved Lov eller Anordning. Denne Opfattelse kan dog ikke være rigtig. Den er i Strid med sædvanlig Sprogbrug, hvorefter Ordet »Statsret« ikke betegner dansk Ret i Almindelighed, men er en Forkortelse for Statsforfatningsret. Den er ogsaa i Strid med Historien. Der kan næppe være Tvivl om, at man, da Ordene oprindeligt blev indført i Forf.Lov 2. Okt. 1855 § 17, med dem tog Sigte alene paa Forfatningsforholdene. Siden da er de uforandret overgaaet i Grundlovene af 1866 og 1915, og der ses ikke at være noget Holdepunkt for, at man ved nogen af disse Revisioner skulde have tillagt Udtrykket anden Betydning end dets oprindelige. Dernæst er den vide Fortolkning uhensigtsmæssig i folkeretlig Henseende. Grl. § 18 er folkeretligt afgørende for Kongens Legitimation i Forhold til andre Stater¹⁾, og det er derfor af Vigtighed, at dens

1) *Folkeret* S. 265.

Regler hviler paa saa klare og for Medkontrahenten erkendelige Kriterier som muligt. Om en Traktat til sin Opfyldelse kræver Ændring i den bestaaende Retstilstand, vil det imidlertid som oftest være vanskeligt for Medkontrahenten at have nogen Mening om. Det egentlige Motiv til den her bestridte Fortolkning er vistnok Ønsket om i Overensstemmelse med Praksis at kræve Rigsdagens Samtykke i alle Tilfælde, hvor Traktaten til sin Opfyldelse kræver Rigsdagens Medvirken til en Lovgivning. Paa denne Maade begrænser Berlin Udtrykket »statsretlige Forhold«. Men som det skal vises straks nedenfor under b, er denne Praksis ikke begrundet i en Fortolkning af § 18, men i andre Hensyn.

Naar denne vide Fortolkning af Ordet »statsretlig« saaledes maa forkastes, bliver Resultatet, at Rigsdagens Samtykke efter denne Bestemmelse kun udkræves til saadanne Traktater, hvis Gennemførelse vil nødvendiggøre Ændring i de bestaaende *statsforfatningsretlige* Forhold. Dette er ihvertfald Tilfældet, dersom Grundlovsændring er paakrævet, men iøvrigt ogsaa, hvis Gennemførelsen vil berøre andre Retsomraader, der traditionelt opfattes som forfatningsretlige, fx Reglerne om Valg til Rigsdagen eller om dansk Indfødsrets Erhvervelse og Fortabelse.

Om Aftale vedrørende de i § 18 nævnte Sagforhold afsluttes af Kongen selv eller som Regeringsaftale eller Ressortaftale, jfr. ovf. under Punkt 5, maa være uden Betydning for Pligten til at indhente Rigsdagens Samtykke.

Paa den anden Side kan Rigsdagens Samtykke ikke udkræves til enhver mellemfolkelig Aftale, der falder ind under de i § 18 nævnte Omraader. Saaledes ikke, hvad angaar de Tillægsbestemmelser til en Traktat, fx om dens Ikrafttræden, der kan træffes af Forhandlere uden Ratifikation, eller de underordnede Aftaler om Priser, Levering o. lign., der træffes indenfor Rammerne af en tidligere afsluttet og godkendt Traktat.

Bortset herfra falder udenfor § 18 alle andre Traktater end de der omhandlede, fx Traktater om Kodifikation af Folkeretten, om retlig eller politisk Bilæggelse af Tvister, om Deltagelse i Forvaltningsunioner, Bosættelsestraktater, Traktater vedrørende Udlændinges Retsstilling, interlegal Ret, Udleveringstraktater osv. osv.

3.^o *Til Ophævelse af Forbund og Handelstraktater.* Ved Ophævelse af en Kontrakt forstaas i Obligationsrettens Teori sædvanligt det Forhold, at en Part uden derved at ifalde Erstatningsansvar tilkendegiver den anden Part, at Aftalen ikke skal opfyldes. Betingelsen for at kunne gøre dette er i Almindelighed, at der foreligger eller maa forventes at ville foreligge en væsentlig Misligholdelse af Aftalen fra den anden Parts Side. Nær op ad Begrebet Ophævelse ligger Begrebet Opsigelse, d.v.s. det Forhold, at en Part bringer et løbende Kontraktsforhold til Ophør ved en Erklæring herom til den anden Part. Opsigelse er Ophævelse af et løbende Forhold for Fremtiden. Beføjelse hertil er ofte udtrykkeligt aftalt og kan i andre Tilfælde antages efter Forholdets Natur.

Man kan nu ikke paa Forhaand gaa ud fra som givet, at Grundloven har anvendt Ordet »ophæve« i en eller begge af de angivne Betydninger. To Omstændigheder taler imod, at dette skulde være Tilfældet. For det første synes det ret uforstaaeligt, at Kongen ikke paa egen Haand skulde kunne gøre saadanne Beføjelser gældende, der blot er en retlig Udfoldelse af det indgaaede og engang af Rigsdagen godkendte Traktatgrundlag. Har Rigsdagen fx engang godkendt en Traktat med Klausul om Opsigelse efter 5 Aars Forløb, synes det uforstaaeligt, at Kongen paany skal have Rigsdagens Samtykke til Benyttelse af den godkendte Klausul. Paa lignende Maade i Tilfælde af Ophævelse paa Grund af Misligholdelse. Ogsaa her synes Rigsdagens oprindelige Godkendelse at maatte omfatte denne Beføjelse, der efter almindelige Regler er knyttet til ethvert Traktatsforhold. For det andet er det — dersom Ordet »ophæve« tages i de angivne Betydninger — gaadefuldt, hvorfor Nødvendigheden af at indhente Rigsdagens Samtykke er indskrænket til at angaa Forbund og Handelstraktater, hvorimod Fredstraktater, Traktater om Landafstaaelse og Traktater, hvis Opfyldelse medfører Forandring af bestaaende forfatningsretlige Forhold, frit kan ophæves af Kongen i Tilfælde af Misligholdelse.

Denne sidste Omstændighed gør det begrundet at antage, at Grundloven med Ordet »ophæve« slet ikke tænker paa Beføjelsen til at hæve paa Grund af Misligholdelse, men alene paa

Opsigelse. Udenfor Reglens Omraade maa dog falde den Opsigelse, der sker med udtrykkelig Hjemmel i den engang godkendte Traktat. Herefter faar Reglen i § 18 alene det Indhold, at Rigsdagens Samtykke udkræves til *diskretionær Opsigelse uden Traktathjemmel*. Dette Resultat stemmer med, at netop Handelstraktater og Forbund (forsaavidt angaar politiske Alliancer) hører til de Traktattyper, om hvilke det i Folkeretten antages, at en diskretionær Opsigelsesret maa formodes, naar ikke andet er aftalt¹⁾.

ad b. Under parlamentarisk Styre vil Regeringen i vidt Omfang finde det *opportunt* at indhente Parlamentets Samtykke til Afslutning af Traktater ud over de Tilfælde, hvor Forfatningen formelt stiller dette Krav. Dette er en Følge af den almindelige politiske Kontrol, som Parlamentet udøver overfor Regeringen. I Stedet for at løbe den Risiko bagefter at møde Kritik og udsættes for et Mistillidsvotum foretrækker Regeringen forud at sikre sig Parlamentets Godkendelse.

I visse Tilfælde fører Hensynet til det harmoniske Samvirke mellem Regering og Parlament, der er Parlamentarismens fundamentale Postulat, videre til en *Pligt* for Regeringen til forud for Afslutningen at søge Folkerepræsentationens Samtykke. Det er Tilfældet, saasnart det drejer sig om en Traktat, der ifølge sit Indhold ikke vil kunne gennemføres indadtil uden Rigsdagens Medvirken, fordi der hertil udkræves enten en Lovgivningsakt eller en finansiel Bevilling. Dersom Regeringen i disse Tilfælde vilde benytte sig af en formel Adgang efter Grl. § 18 til at afslutte Traktaten uden Samtykke, vilde den stille Rigsdagen i en Tvangssituation. Enten maatte Rigsdagen vedtage de fornødne Lov- eller Bevillingsbestemmelser, hvad enten den havde Lyst hertil eller ej; eller ogsaa maatte den acceptere den Konsekvens, at Danmark rent ud nægtede at opfylde en international Forpligtelse og udsatte sig for de dermed forbundne politiske Ubehageligheder og det folkeretlige Ansvar. Rigsdagen vil antagelig for det meste i en saadan Situation ikke se anden Udvej end at foretage de fornødne Opfyldelsesforanstaltninger. Men den vilde gøre dette uden den Frihed i Udøvel-

¹⁾ *Folkeret* S. 278.

sen af sin lovgivende og finansielle Myndighed, som Forfatningen forudsætter.

Man forstaaer derfor, at det overalt i parlamentarisk styrede Lande er anerkendt ihvertfald som en politisk Grundsætning, at *Kongen (Regeringen) ikke uden Parlamentets Samtykke kan afslutte saadanne Traktater, til hvis Gennemførelse Parlamentets Medvirken er fornøden*. Spørgsmaalet er blot, om Grundsætningen tillige maa antages at have forfatningsretlig Gyldighed, saaledes at vedkommende Minister kan drages ikke blot politisk, men ogsaa retligt til Ansvar. Dette Spørgsmaal er svært at besvare, allerede fordi politiske Motiver medfører, at Grundsætningen regelbundet efterleves, saaledes at der i den Anledning aldrig har foreligget den Kritik eller Konflikt, der kunde føre til Afklaring af Retsopfattelsen. Det vil derfor antagelig først kunne afgøres ved en Rigsretsdom, og jeg skal indskrænke mig til at sige, at det i mine Øjne ikke vilde være urimeligt, om Rigsretten statuerede, at en Minister handlede forfatningsstridigt ved at bringe Rigsdagen i en Tvangssituation som den omtalte.

Denne Grundsætning betyder, som man let vil forstaa, en meget væsentlig Indskrænkning af Kongens Handlefrihed maalt i Forhold til Kravene i Grl. § 18. Reserveret fri Afslutning bliver herefter blot 1) Traktater, der til deres Gennemførelse ikke forudsætter interne Retsakters Foretagelse, fx Kodifikationstraktater, Jurisdiktionsaftaler og andre »rent folkeretlige« Forbindelser; og 2) Traktater, hvis Opfyldelse kan ske ved saadanne Anordninger og Forvaltningsakter, som det efter gældende Ret staar i Kongens Magt at foretage paa egen Haand — i begge Tilfælde naturligvis under Forudsætning af, at Traktaten efter sit Indhold ikke falder ind under en af de i § 18 nævnte Kategorier.

Men selv i disse reservede Tilfælde er det ikke ualmindeligt, at Regeringen af almindelig parlamentarisk Opportunitet søger Rigsdagens Samtykke, saaledes fx regelmæssigt til Afslutning af Traktater om Bilæggelse af internationale Tvister.

Den Grundsætning, der her er omtalt, vil i mange Tilfælde gøre en nøjagtig Fortolkning af Grl. § 18 overflødig, forsaavidt angaar det Spørgsmaal, om Rigsdagens Samtykke udkræves efter

denne Paragraf eller ej. Afgrænsningen af § 18 vil dog stadig være afgørende for Regeringens folkeretlige Legitimation og maaske ogsaa for Ansvar et overfor Rigsretten.

*

I alle Tilfælde, hvor Rigsdagens Samtykke indhentes, enten indenfor eller udenfor Omraadet af § 18, kan det afgives i Form enten af en simpel Rigsdagsbeslutning eller af Lov. At Samtykket er afgivet ved Lov, gør ikke en efterfølgende Transformationslov overflødig¹⁾.

Efter sit *Indhold* kan Samtykket enten angaa en allerede undertegnet Traktattekst (Ratifikationssamtykke); eller forud gives til Indgaaelse af en bestemt Traktat af nærmere angivet Indhold; eller endelig forud gives som almindelig Bemyndigelse til Afslutning af Overenskomster af et vist Indhold med fremmede Stater. Saadanne almindelige Bemyndigelser er i ret stort Antal givet ved Lov. Der maa dog her gælde den Grænse, at Bemyndigelsen ikke bliver saa generel, at den virker som Til sidesættelse af § 18. Rigsdagen vilde fx ikke een Gang for alle kunne give Regeringen Fuldmagt til at afslutte Handels-traktater af enhver Art, jfr. lignende Problem ved Fortolkning af § 80.

ad c. Den under a og b omtalte Kontrol fra Rigsdagens Side med Regeringens Udenrigspolitik angaar kun visse definitive folkeretlige Akter, specielt Traktatafslutning. Det er imidlertid forstaaeligt, at denne Kontrol ofte vilde blive temmelig ineffektiv, dersom Rigsdagen var uden ethvert Indseende med Traktatforberedelsen. Selvom Ratifikation folkeretligt frit kan nægtes, saa kan der dog fx med Hensyn til en Handelstraktat være skabt saadanne Kontakter, Forventninger og Situationer, at det vil være forbundet med afgørende Betænkeligheder, om Rigsdagen paa et sent Udviklingsstadium vilde nedlægge sit Veto mod Traktatens Ratifikation. Endvidere maa den almindelige parlamentariske Kontrol af Regeringens Udenrigspolitik — om den skal være effektiv og ikke indskrænke sig til et efterfølgende politisk Ansvar — forudsætte, at Rigsdagen holdes underrettet

¹⁾ *Folkeret* S. 88 med Note 11.

om alle Skridt af større Betydning, som Regeringen foretager i løbende udenrigspolitiske Forretninger. Det sidste støder imidlertid paa den Vanskelighed, at udenrigspolitiske Anliggender undertiden vil være af en saadan delikat Natur, at de ikke egner sig for Meddelelse til Rigsdagen, ikke engang i fortrolig Form.

Disse Hensyn har man her i Landet som ogsaa andetsteds søgt at imødekomme paa bedste Vis ved Oprettelse af et *udenrigspolitisk Nævn*, der beklædes af Rigsdagsmænd og proportionalt i mindre Maalestok repræsenterer Rigsdagens politiske Partier.

Ifølge Lov Nr. 137 af 13. April 1923 nedsættes i hver ordentlig Rigsdagssamling, saasnart Tingene er sat, et saadant Nævn bestaaende af 16 Medlemmer, der vælges blandt Rigsdagens Medlemmer efter de for Valg af Statsrevisorer gældende Regler, Grl. § 49 jfr. § 45. Nævnet har til Opgave med Regeringen at drøfte Sager af Betydning for Landets Udenrigspolitik og at modtage Oplysninger fra Regeringen om udenrigspolitiske Forhold. Nævnet kan sammentræde, saavel naar Rigsdagen er samlet, som naar den ikke er det, og indkaldes enten af Regeringen eller af dets Formand, der vælges af Nævnet selv. Derimod maa det antages, at Nævnet bortfalder i Tilfælde af Mandaternes Udløb eller Opløsning af et eller begge Ting. I det Omfang, som vedkommende Minister eller Nævnets Formand bestemmer, er Medlemmerne (og andre, der maatte være tilstede under Nævnets Forhandlinger) forpligtede til at bevare Tavshed om, hvad der erfares i Nævnet, og Medlemmerne maa forud afgive en skriftlig Erklæring paa Tro og Love om at ville efterkomme denne Forpligtelse. Forsaavidt Tavshedspligt ikke er paalagt, afgiver Nævnet inden Rigsdagssamlingens Slutning Beretning til Tingene om de Sager af større Vigtighed, der har været behandlet under Samlingen.

Nævnets Kompetence er altsaa retligt kun raadgivende, men det siger sig selv, at dets Meningstilkendegivelser under parlamentarisk Styre vil have megen stor Vægt overfor Regeringen. Ganske vist kan Nævnet ikke handle paa Rigsdagens Vegne og derfor ikke med parlamentarisk Virkning give Regeringen Mistillidsvotum. Men i det Omfang, hvori Tavshedspligt ikke er paalagt, kan Medlemmerne mobilisere deres Partitilhængere

til et Opgør i Rigsdagen (Folketinget). Er Tavshedspligt paa-
lagt, savner Nævnet vel politiske Magtmidler overfor Regerin-
gen, men under normale Forhold vil dets moralske Indflydelse,
naar dets Mening om det omstridte Spørgsmaal maa antages
at stemme overens med Folketingsflertallets, sikkert være saa
stor, at Regeringen enten bøjer sig eller gaar af.

§ 26.

KONGENS BEVILLINGS- OG DISPENSATIONSMYNDIGHED

Efter Grl. § 26 er det et Prærogativ at benaade og give Amne-
sti. Ved Benaadning forstaas Eftergivelse eller Formildelse af
idømt Straf og ved Amnesti en almindelig og fuldstændig Efter-
givelse af de Retsvirkninger overfor det offentlige, som er knyt-
tet til begaaede Lovovertrædelser. Bortset herfra har Kongen
ingen *selvstændig* Bevillings- og Dispensationskompetence, d.v.s.
en af Lovgivningsmagten uafhængig og direkte paa Forfatnin-
gen støttet. Den ved § 27, 1. Led, indrømmede Kompetence
afledes vel af Forfatningen, og Bestemmelsen kan ikke som de
uegentlige Forfatningsbestemmelser ophæves af Lovgivnings-
magten; men dens Omraade kan som §§ 70 og 79's indsnævres.

Det vilde derfor ikke være systematisk hensigtsmæssigt uden
videre at karakterisere Kompetencen efter § 27 som et (delvist)
Prærogativ. Imellem Beføjelserne efter §§ 13, 18—22 og Be-
føjelsen efter § 27, 1. Led, er der en principiel Forskel, som
man kan fremhæve ved at karakterisere sidstnævnte som et
residuært Prærogativ, et Levn i Forfatningen fra Enevældens
Tid.

Forbilledet for § 27, der handler om *Hjemmelen* til at give
Bevillinger og gøre Undtagelser fra Lovene, er tildels den
engelske Forfatning. Efter langvarige Stridigheder mellem
Stuarterne og Parlamentet bl.a. om Dispensationsmyndigheden
blev det i 1689 ved Bill of Rights slaaet fast, at den af Kongen
i Praksis udøvede *selvstændige* Dispensationsmyndighed havde
været ulovlig, og at fremtidig ingen Dispensation kunde gives,
som ikke havde Hjemmel i en Parlamentslov. § 27 gaar dog
noget videre. Det bestemmes, at Kongen meddeler saadanne Be-

villinger og Undtagelser fra Lovene, som enten ifølge de før 5. Juni 1849 gældende Regler er i Brug, eller hvortil Hjemmel indeholdes i en siden den Tid udgiven Lov. Hjemmelen kan herefter søges ikke blot i en Lov, men ogsaa i en siden 1849 fortsat Brug. At der dog ikke herved er sikret Kongen et egentligt Prærogativ, fremgaar af Sammenhængen med Kongeloven, Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling og senere Lovgivningspraksis.

§ 27, som oprindelig ikke havde den selvfølgeligste Bestemmelse om, at Bevillings- og Dispensationskompetencen kan udledes af specielle Lovbestemmelser, blev indsat under Rigsforsamlingens Forhandlinger efter Forslag fra Ørsted for at skabe Mulighed for en lempelig Overgang fra Enevældens til en fri Forfatnings Lovgivningspraksis. Efter Kongelovens Art. III kunde Kongen dels lovgive i Enkelttilfælde, dels »undertage huad og huem hand lyster udaff Lowens allmindelige befaling«. Med Hjemmel heri havde der fundet en ejendommelig Retsudvikling Sted. Man var i vidt Omfang slaaet ind paa at tilpasse Retssystemet til ændrede sociale, økonomiske og kulturelle Forhold ikke gennem nye almindelige Lovbestemmelser, men gennem Afgørelser fra Tilfælde til Tilfælde. Efterhaanden som saadanne Enkeltafgørelser blev gentaget, og Principper fastlagt (kurante Bevillinger og Dispensationer), skabtes der nye i de almindelige Love ukendte Retsinstitutter, og bestaaende Retsregler omformedes.

I D.L. fandtes der fx hverken Regler om uskiftet Bo, Separation eller Adoption, og Adgangen til at opnaa Skilsmisse var ret begrænset. Men i Løbet af kort Tid blev der med Hjemmel i Art. III givet Bevillinger til at sidde i uskiftet Bo med først afdøde Ægtefælles Livsarvinger, og senere indførte man ad Bevillingsvejen saavel det kanoniske Retsinstitut Separation som det romerretlige Retsinstitut Adoption. Endvidere kom man navnlig fra Slutningen af det 18. Aarhundrede ind paa at give Bevilling til Skilsmisse udenfor de lovbestemte Tilfælde, fx naar Ægtefællerne havde været separeret en vis Tid, naar Samlivet faktisk havde været ophævet i nogle Aar paa Grund af Uoverensstemmelse, og naar Ægtefællen var blevet sindssyg, jfr. nu Reglerne i Æ.I. §§ 54, 55 og 63.

Den nye Ret, som Administrationen paa denne Maade havde skabt i Løbet af omtrent to Aarhundreder, strakte sig over alle Retssystemets Omraader som et nyt Lag ovenpaa det ældre. Undertiden var Reglerne senere blevet kodificeret. Dette var fx Tilfældet med Reglerne om uskiftet Bo med Livsarvinger. Men i vidt Omfang maatte Retsreglerne søges i Kancelliets og de øvrige Kollegiers Vidsomsbøger. Forholdet minder en Del om engelsk Rets Udvikling i en omtrent samtidig Periode, hvor Kansleren og senere Dommerne i Kanslerretten gennem konkrete Afgørelser skabte et helt nyt Retssystem, equity, der supplerede og omformede common law, og ogsaa indenfor Romerretten har man en Pendant (det prætoriske Edikt).

Hvis man ikke havde indsat den til § 27, 1. Led, svarende Bestemmelse i Junigrundloven, vilde Administrationen efter dennes Ikrafttræden ikke have haft formel Hjemmel til at give fx Adoptions-, Separations- og Skilsmissebevillinger. For at kunne fortsætte med at give Bevillinger og Dispensationer i de Tilfælde, hvor Befolkningen var vant dertil (»i Brug«), og dog samtidig skabe Mulighed for en gradvis Likvidation, indsattes § 27, 1. Led.

Dersom man paa den grundlovgivende Rigsforsamling haabede, at Bevillings- og Dispensationssystemet kunde afskaffes under en fri Forfatning, maa Forhaabningerne siges ikke at være gaaet i Opfyldelse. Betydningen af § 27, 1. Led, er vel efterhaanden som Følge af senere Love blevet reduceret, men samtidig er der i disse blevet indsat nye Bevillings- og Dispensionsbestemmelser. Nissen er flyttet med. Forskellen mellem Enevældens og den frie Forfatnings Ordning er i Realiteten kun den, at Bevillings- og Dispensionsmyndigheden er kommet under Lovgivningsmagts Kontrol, og at Hjemmelen nu skal søges i et Utal af specielle Lovbestemmelser og ikke i en almindelig Forfatningsbestemmelse.

Aarsagerne hertil maa bl.a. søges deri, at der er noget almengyldigt i de Betragtninger, der fører til Dispensationssystemet, d.v.s. det System, hvorefter det overlades til Administrationen i *Undtagelsestilfælde* at indrømme en Handlefrihed i *Strid med* de i Lovene indeholdte Forbud. De virker indenfor ethvert Retssystem. Det er *Billighedsbetragtningerne*, der gør sig gældende.

Mange Lovbestemmelser er og maa nødvendigvis være grove Gennemsnitsregler, som i det konkrete Tilfælde kan virke ubilligt. Tanken om at skabe Mulighed for gennem Anvendelsen at tilpasse Retsreglerne til den foreliggende Situation, at søge frem til den Løsning, som i det enkelte Tilfælde er retfærdig og billig, melder sig med uimodstaaelig Kraft og fører til Indsættelse af Dispensationsbestemmelser.

»Grunden er, at enhver Lov giver en almindelig Regel, men i somme Tilfælde er det ikke muligt at udtrykke alt rigtigt i almindelige Ord. Hvor det nu er nødvendigt at sige noget paa almen Vis, men umuligt at gøre det rigtigt, holder Loven sig til de hyppigste Tilfælde, skønt den ikke er uvidende om, at det kan føre til Fejl. . . . Naar nu Loven siger noget alment, og den skal anvendes paa et Tilfælde, som ikke indbefattes af den almindelige Regel, saa er det — hvis Lovgiveren har undladt noget eller fejlet ved sit almene Bud — rigtigt at rette det manglende og dømme, som Lovgiveren vistnok selv vilde have gjort. . . . Det er altsaa det billiges Natur: en Rettelse og Forbedring af Loven, hvor den er mangelfuld paa Grund af sin almindelige Karakter.« (Aristoteles i *Ethica Nicomachea* V Bog, Kap. 10. Niels Møllers Oversættelse.)

Hvor uimodstaaelige disse Betragtninger over Betydningen af Billighed (*aequitas*, *équité*) ved Retsdannelsen er, illustreres bedst gennem den norske Retsudvikling. I en Tyrkertro paa, at man kunde komme bort fra Kongelovens Dispensationssystem, bestemtes det i den norske Forfatning af 1814, at »Ingen Dispensationer . . . maa bevilges, efterat den nye almindelige Lov er traadt i Kraft«. Desuagtet indeholder norske Love talrige Dispensationsbestemmelser.

2. Efterhaanden som det er lykkedes at gennemføre nye Lovbestemmelser til Afløsning af forældede Bestemmelser i D.L. og andre Love, er den praktiske Betydning af § 27, 1. Led, blevet reduceret. De fleste af de Bevillings- og Dispensationstilfælde, som § 27 opretholdt, er enten afskaffet eller transformeret til lovbestemte. Udviklingen svarer til Udviklingen paa Anordningsomraadet, hvor Administrationen efter 1849, dog uden formel Hjemmel, opretholdt Kongens prærogative Anordningsmyndighed paa visse mindre betydningsfulde Retsomraader for i Tidens Løb gradvis at likvidere den og erstatte

den med en af Loven afledt. Efter Gennemførelsen af Ægteskabsloven af 1922 og Adoptionsloven af 1923 er Betydningen af § 27, 1. Led, blevet forsvindende lille, og den vil, dersom Arvelovskommissionens Udkast til ny Arvelov gennemføres, blive mikroskopisk.

Som aktuelle Eksempler paa Benyttelsen af § 27, 1. Led, kan nævnes Godkendelse af Kommuner Vaaben, Meddelelse af Æresborgerskab i Kommuner (bortset fra København, hvor der er Lovhjemmel), Konfirmation af Testamenter oprettet af mindreaarige under 18 Aar, Frigivelse af baandlagt Arv, Konfirmation af testamentariske Bestemmelser, hvorved en Mand baandlægger uskiftet Bo for Hustruen og efter Skifte hendes Boslod og Arvelod, Inddæmningsbevillinger og Proklamabevillinger. Med Hjemmel i § 27 kan Kongen formentlig ogsaa stadig uanset Grl. § 17, Stk. 1, udnævne Udlændinge til Valgkonsuler.

Det er en Betingelse, at Meddelelsen af saadanne Bevillinger og Dispensationer »ifølge de før 5. Juni 1849 gældende Regler er i Brug«. Heri ligger, at Bevillingen skal være meddelt oftere og ikke være gaaet af Brug. I Praksis har man undertiden set stort paa denne Betingelse.

Naar Hjemmel foreligger til at dispensere fra visse Lovbestemmelser eller give Bevillinger af en vis Art, er Administrationen ikke slavisk bundet til at følge netop den Praksis, der hidtil har været fulgt, men kan tilpasse og omforme denne. Justitsministeriets Praksis i Skilsmissebevillingssager var ikke uændret fra 1849 til 1922. Fra Slutningen af det 19. Aarhundrede slækkede man Betingelserne, og dette var ikke uforeneligt med § 27.

3. En nøjagtig Afgrænsning af § 27's Omraade vilde være nødvendig, saafremt den gav en udtømmende Opregning af Hjemmelen for Udfærdigelse af »Bevillinger og Undtagelser fra Lovene« saaledes, at denne kun kan findes i a) en paa de før 5. Juni 1849 gældende Regler støttet Brug eller i b) en siden den Tid udgiven Lov. Dette kan imidlertid ikke antages. Bestemmelsens forfatningsretlige Betydning er alene den, at den har formidlet Overgangen fra Enevældens Lovgivningspraksis til en fri Forfatnings. Den udelukker ikke, at Hjemmelen kan

søges i c) førkonstitutionelle Retsforskrifter (bortset fra Kongelovens Art. III) eller d) en af Forvaltningen fulgt fast Fremgangsmaade, som er Udtryk for en Overbevisning om, at der foreligger fornøden Hjemmel til visse Forvaltningsakters Udfærdigelse, d.v.s. i en Retssædvane.

Herefter staar 2. Led *ex tuto*. At almindelige Synspunkter vilde føre til, at Beføjelsen selv uden Forfatningshjemmel ved specielle Lovbestemmelser kan delegeres til Administrationen, fremgaar bl. a. deraf, at 2. Led ikke fandtes i Junigrundloven. Det kom ind ved den gennemsete Grundlov. Desuagtet indeholdt Lovene ogsaa i Tidsrummet 1849—66 af og til saadanne Bestemmelser, se fx Næringsloven af 1857.

En Unøjagtighed ved Formuleringen foreligger der, naar det fremhæves, at saafremt Hjemmel skal søges i en Lov, skal den være *udgivet efter 1849*. Det, man efter Formaalet med § 27 havde for Øje, var Modsætningen mellem Kongelovens Art. III og speciel Lovhjemmel. Af praktiske Grunde kunde Grundsætningen i Art. III ikke pludselig ophæves; men den maatte paa den anden Side ikke benyttes til Retsdannelse paa andre Omraader end dem, hvor den hidtil havde været anvendt. Hermed er det ikke uforeneligt, at saafremt der i en før 1849 udstedt Forordning eller Anordning findes en Bevillings- eller Dispensationsbestemmelse, maa denne stadig kunne benyttes, selv om Forvaltningen i en Periode ikke har benyttet den. Da man før 1849 kun undtagelsesvis optog Bevillings- og Dispensationsbestemmelser i Lovene — man kunde jo altid falde tilbage paa Art. III —, har Spørgsmaalet ikke saa stor praktisk Betydning. Men Administrationen har næppe ved Afgørelsen fx af, om Bestemmelserne i Arveforordningen 1845 §§ 18 og 22 om Tilalelse til at sidde i uskiftet Bo og Konfirmation af umyndiggjortes Testamenter kunde anvendes, lagt Vægt paa, om saadanne Bestemmelser inden 1849 faktisk havde været udnyttet, eller om disse Bevillinger og Dispensationer senere stadig har været i Brug.

Man kan heller ikke fortolke § 27 saaledes, at det er udelukket at søge Hjemmelen for en Bevillings- og Dispensationsmyndighed i en efter 1849 opstaaet Brug. Rent bortset fra, at det næppe har været Formaalet med Indsættelsen af 2. Led i

1866 at forbyde Sædvaneretsdannelse paa dette Omraade, kan det efter almindelige retsteoretiske Synspunkter ikke godkendes, at der i Forfatningsbestemmelser kan gives bindende Bestemmelser om Retsdannelsen, fx Forbud mod Sædvaneretsdannelse¹⁾. Et saadant Forbud vilde ikke have større Modstandsdygtighed overfor Sædvaneretsdannelse end enhver anden Forfatningsbestemmelse.

At de administrative Myndigheders Bevillings- og Dispensationspraksis søger sit Grundlag udenfor formel Lov eller udenfor en paa Kongelovens Art. III støttet Brug, hører til Undtagelsen, og det er som ved al Sædvaneretsdannelse vanskeligt med Sikkerhed at udpege Eksempler. Administrationens Praksis har aldrig være undersøgt ud fra dette Synspunkt. Som Eksempel kan maaske nævnes den indenrigsministerielle Praksis, hvorefter Kommuner kun i Henhold til særlig Tilladelse kan ændre Navn, og den indenfor Administrationen meget udbredte Praksis, hvorefter der selv uden udtrykkelig Hjemmel kan gives Dispensation fra administrativt fastsatte Retsforskrifter af den Myndighed, der har fastsat dem. Det er heller ikke ualmindeligt, at der af administrative Myndigheder meddeles visse, mindre betydende Dispensationer fra Retsforskrifter fastsat af højere Myndigheder. I begge de sidstnævnte Tilfælde er Dispensationerne ved en første Betragtning ulovlige²⁾, men det er et Spørgsmaal, om man ikke ved Anvendelse af Sædvaneretssynspunktet kan justificere Praksis.

Ogsaa Indledningsordene i § 27, hvorefter Bevillinger og Undtagelser fra Lovene meddeles dels ved umiddelbar kgl. Resolution (fx Æ. I § 13), dels gennem vedkommende Regeringsmyndigheder (Ministeren ad mandatum regis eller i eget Navn, Overøvrigheden, en Kommunalbestyrelse o.s.v.), staar ex tuto. Og da 1. Led nu har faaet et begrænset, i Praksis nøje fastlagt Anvendelsesomraade, foreligger der ingen praktisk Nødvendighed for at præcisere Rækkevidden af Udtrykket »Bevillinger og Undtagelser fra Lovene«. Man har været inde paa, at der ved Bevillinger sigtes til Dispensation til Fordel for enkelte Personer modsat saadanne Undtagelser fra Lovene, der gives i

¹⁾ *Folkeret* S. 105—06.

²⁾ *Dansk Forvaltningsret* S. 396—97.

det offentliges eller en videre Kreds' Interesse. Begrebet bruges imidlertid i Lovgivningen i en meget vekslende Betydning, snart for, hvad der her er kaldt Dispensationer, se fx *Æ.* I §§ 6, 13 og 26, snart om Tilladelser, der gives i Medfør af Loven, og hvorved Lovens almindelige Forbud regelmæssigt gennembrydes, fx Apoteker- og Biografbevillinger. Det bruges saavel om Naadesakter som om Forvaltningsakter, hvis Meddelelse under visse Betingelser kan kræves som en Ret, se fx *Æ.* I §§ 52 og 54. I *Grl.* § 27 kan man derfor næppe lægge anden Betydning ind i Udtrykket end den, at det omfatter enhver Tilladelse og enhver Kvalifikationsakt, som udfærdiges til Fordel for private.

5. Der er ovenfor givet en Begrundelse for, hvorfor der ogsaa i nyere Love findes mange Dispensationsbestemmelser. Udviklingen i det 20. Aarhundrede har medført, at Lovene indeholder talrige andre Bestemmelser, i Henhold til hvilke Borgernes Retsstilling fastlægges *konkret* ved Forvaltningsakt i Stedet for *abstrakt* ved Loven. Administrationens Magt er vokset, dels paa Grund af en almindelig Omvurdering af Forholdet Stat—Borger, dels som Følge af den Tvangsøkonomi, der har fulgt med Krige og Kriser. Forvaltningsrettens Lære om Forvaltningsakter, deres Gyldighedsbetingelser, Tilbagekaldelse, Domstolskontrollen med Forvaltningen o.s.v. har paa Grund af denne Udvikling faaet stigende praktisk Betydning.

Kapitel IV. R E T S P L E J E

§ 27.

DOMSTOLENE OG DEN DØMMENDE MAGT

Ifølge Grl. § 2 er den dømmende Magt hos Domstolene. Herudover findes specielle Kompetenceregler i Grl. § 70 (Paakendelse af ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser), § 71 (Afsættelse af Dommere), § 78 (Fængsling af anholdte), § 79 (Husundersøgelse, Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer), § 84 (Trykkefrihedsforseelser) og § 85 (Ophævelser af Foreninger). Paa den anden Side er Domstolenes Kompetence indskrænket ved Grl. § 53, hvorefter hvert af Tingene selv afgør Gyldigheden af sine Medlemmers Valg.

1. Domstolenes *Kompetence* er altsaa generelt bestemt som »den dømmende Magt«. Det er ovf. S. 57 f. udviklet, at der ikke ved den nærmere Forklaring af dette Begreb opstaar noget Spørgsmaal om dets Grænse overfor Lovgivningsmagten. En saadan Grænse findes nemlig ikke, fordi Lovgivning paa den ene Side og Forvaltning og Jurisdiktion paa den anden Side ikke er sideordnede, sagligt differentierede Funktioner eller Forgreninger af Statsmagten. Det fælles karakteristiske for den udøvende og den dømmende Magt er, at de udøves i Henhold til Lov, til dennes Fuldbyrdelse og Konkretisering, og at Forvaltnings- og Jurisdiktionsakternes retlige Gyldighed derfor er afledt og betinget i Forhold til Lovgivningen.

Derimod opstaar det Spørgsmaal, hvorledes den dømmende og udøvende Magt indbyrdes skal afgrænses. De sker begge til Fuldbyrdelse af Loven, men hvilke Forretninger hører (som udøvende Magt) under Kongen og de øvrige administrative Organer og hvilke (som dømmende Magt) under Domstolene? Det vil her være en nærliggende og ikke urimelig Antagelse, at Grl. § 2 med denne Sondring refererer til en principiel saglig

Forskel mellem to forskellige Arter af Retsfuldbyrdelse, som nærmere kan udvikles i en almindelig Lære om Statens Funktioner.

Lad os nu ud fra denne Arbejdshypotese og med Udgangspunkt i, hvad der traditionelt anses for henholdsvis typiske Domstolsanliggender og typiske Forvaltningsanliggender, forsøge en Analyse for eventuelt at finde frem til et principielt Kriterium til Adskillelse af de to Funktioner. Det falder da i Øjnene, at den typiske judicielle Akt besidder to Kendetegn, der ikke behøver at foreligge ved administrative Akter. Den er for det første en *Retsakt*, d.v.s. en Udtalelse, der gaar ud paa at fremkalde Retsvirkninger overensstemmende med dens Indhold, og for det andet *konkret*. Det turde nemlig være klart, at saavel alle *faktiske Handlinger* (Undervisning, Opførelse af Skoler, Anholdelse af Forbrydere osv. osv.) som Anordning af almindelige Retsregler ikke anses for typiske Domstolsanliggender, men som Opgaver for de administrative Myndigheder.

Men hermed er Opgaven ikke løst. For det er paa den anden Side ogsaa klart, at mange typiske Forvaltningsanliggender har samme Karakter af konkrete Retsakter. Det gælder nemlig alle Forvaltningsakter i snævrere Forstand fx Udstedelse af Næringsbrev, Meddelelse af Byggetilladelse, Politiforbud osv. osv. Problemet er blot blevet indskrænket til det Spørgsmaal, om det er muligt at finde et principielt Kriterium for, hvilke konkrete Retsakter der hører under Domstolene og hvilke under Forvaltningen.

Der er i den almindelige Statslære gjort adskillige Forsøg i denne Retning, men ingen af dem har vist sig holdbare.

Man har søgt den principielle Forskel enten i Aktens Indhold, dens Formaal eller Metode.

I Indholdet paa den Maade, at den judicielle Akt karakteriseres som Afgørelse af en *Retstvist*. Det er imidlertid klart, at mange typiske Forvaltningsakter har samme Karakter. Hvis en Person mener sig berettiget til at erholde Næringsbrev, men dette nægtes ham af Politimesteren, betyder Afslaget Afgørelse i en Retstvist. Særlig tydeligt bliver dette, dersom vedkommende derefter paaklager Afgørelsen til Handelsministeriet. Ogsaa den Omstændighed, at samme Spørgsmaal derefter kan indbringes

for Domstolene, viser, at det ikke kan være Aktens Indhold, der skiller Jurisdiktion og Forvaltning. Paa den anden Side forudsætter ikke alle typiske Domsafgørelser en Retstvist (Incassosager, Mortifikationsdomme, kriminelle Tilstaaelsessager m.m.)

Man har dernæst søgt Kriteriet i Aktens Formaal paa den Maade, at den judicielle Akts Formaal alene er at *realisere Retten*, medens den administrative Akt indenfor Rettens Rammer søger at fremme selvstændige Magt- og Kulturformaal. En saadan Modsætning mellem Formaal er imidlertid en Vildfarelse. Retten er i Dommerens Øjne ikke (eller ihvertfald ikke blot) et Formaal i sig selv, men et Middel til at virkeliggøre andre kulturelle, økonomiske, sociale Formaal. De to Formaal-grupper er ikke Modsætninger, men forholder sig til hinanden som Form til Indhold. For saavel Dommeren som Forvaltningsorganet gælder det, at de under Respekt for Rettens Form søger at fremme de bagved Retsreglerne liggende materielle Formaal.

Endelig har man ment, at det søgte Kriterium er at finde i Metoden, d.v.s. i den Rolle, *Skønnet* spiller. Medens Domstolene typisk er bundet strengt af Lovens Ord, gives der Administrationen Frihed til vidtgaaende Skøn til Varetagelse af Almenhedens Tarv. Denne Teori er egentlig blot en Variant af den foregaaende. Der foreligger i Virkeligheden blot en Gradsforskel i Skønnets Rolle, og det er ikke vanskeligt at nævne mange Eksempler saavel paa, at der gives Dommeren Adgang til et udstrakt Skøn, som paa det modsatte, at Forvaltningsakten er strengt lovbunden saavel med Hensyn til sine Betingelser som sit Indhold.

Resultatet maa herefter blive, at den opstillede Arbejdshypotese ikke kan gennemføres. Det er *ikke muligt at finde noget principielt Kriterium* til Adskillelse af judicielle og administrative Akter.

Man maa stille Spørgsmaalet saaledes: Hvilken Interesse knytter der sig til, om et vist Anliggende henvises til Behandling enten ved Domstolene eller ved Forvaltningsorganerne? Denne Interesse maa knytte sig til Behandlingsmaaden i de to Tilfælde. Det særegne for Domstolsbehandlingen er to Ting: Behandlingens særlige *Grundighed* og særlige *Upartiskhed* garanteret ved et omfattende Sæt af Procedureforskrifter og ved Dom-

stolenes Uafhængighed i Forhold til Regeringen. Heraf følger som ledende Synspunkt, at de Sager naturligt henhører under Domstolene, i hvilke Krav om Grundighed og Upartiskhed spiller en særlig Rolle.

Denne Analyse maa lægges til Grund for Fortolkning af § 2 med Hensyn til, hvad der skal forstaas ved »dømmende Magt« i Modsætning til »udøvende Magt«, altsaa Kompetencefordelingen mellem paa den ene Side Domstolene og paa den anden Side Kongen og de under ham sorterende administrative Organer. Da der ikke kan paavises nogen principiel Forskel, til hvilken Grundloven kan tænkes at referere, maa det betyde, at Grundlovens Regel er ret indholdsløs, og at *Spørgsmaalets Afgørelse ud fra det angivne ledende Synspunkt maa overlades til Traditionen og Lovgivningens nærmere Bestemmelser til enhver Tid*. Visse yderste Grænser for Lovgivningens Frihed maa der dog ligge i Bestemmelsen i § 2. Saaledes maatte fx en Ordning, der ganske eller tilnærmelsesvis ophævede Sondringen mellem dømmende og udøvende Magt, eller som henlagde store Omraader, der traditionelt betragtes som Domstolsanliggender, fx alle Underretssager, til Afgørelse hos Politiet, utvivlsomt være grundlovsstridig. Ud over Grl. § 2 er der dernæst ved de forskellige Paragraffer, der hjemler Domstolene en speciel Kompetence, lagt Baand paa Lovgivningens Handlefrihed. Saaledes kan Kompetencerne i Henhold til §§ 71 (Afsættelse af Dommere), 78 (Fængsling af anholdte), 84 (Trykkefrihedsforseelser), 85 (Ophævelse af Foreninger) ikke berøves Domstolene ved Lov. Kompetencen efter § 79 (Husundersøgelse, Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve) kan kun berøves som særegen Undertagelse. I hvilket Omfang Kompetencen ifølge § 70 (Paakendelse af Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser) kan berøves Domstolene ved Lov, behandles i Forvaltningsretten.

Den Kompetencefordeling, der efter gældende Ret er foretaget mellem Domstole og Administration, hviler som nævnt i første Række paa det Hensyn, at Sager, i hvilke Krav om Grundighed og Upartiskhed spiller en særlig Rolle, er henlagt til Domstolene. Men herudover spiller ogsaa særegne Hensyn og historiske Tilfældigheder en Rolle. Kernen i det Omraade, der henhører under Domstolenes Kompetence, udgøres af de *privat-*

retlige Retsforhold og Strafferetten. Alligevel er adskillige familieretlige Spørgsmaal, saaledes med Hensyn til Forældremagtens Udøvelse, Fordelingen af Forældremyndigheden og Underholdspligt mellem Ægtefæller m.v., henlagt til Forvaltningens Afgørelse. Selv Meddelelse af Separation og Skilsmisse kan ske administrativt, dog kun naar Ægtefællerne er enige *enten* om de fundamentale saglige Spørgsmaal, saaledes at der ikke foreligger nogen Tvist, Æ.L. I §§ 52 og 54, *eller* om at begære Afgørelse truffet ved Bevilling i Stedet for ved Dom, Æ.L. I § 65. Ligeledes forekommer det ogsaa, at Forvaltningen har Beføjelse til at idømme mindre disciplinære Straffe eller endog Bødestraffe af ren pønol Karakter.

Den praktiske Betydning af Kompetencefordelingen mellem Forvaltnings- og Justitsmyndigheder formindskes i betydelig Grad i det Omfang, hvori Domstolene er kompetente til at efterprøve Øvrighedsmyndighedens Afgørelser, Grl. § 70. Denne Mulighed maa dels antages i Almindelighed at skærpe Administrationens Agtpaagivenhed, dels giver den i det enkelte Tilfælde Borgeren en Adgang til at faa uretmæssige Afgørelser omstødt. Det praktiske Problem i vore Dage med Hensyn til Borgernes Retssikkerhed berører derfor ikke saa meget den Lovgivning, hvorved Kompetencen mellem Domstole og Forvaltningsorganer i første Omgang afgrænses, jfr. Grl. § 2, men derimod den Lovgivning, hvorved Domstolenes efterfølgende Prøvelse enten formelt unddrages Domstolene, Grl. § 70, eller reelt gøres illusorisk derved, at der gives Administrationen saa omfattende og skønsmæssigt begrænsede Bemyndigelser, at Retskontrollen ingenting kan finde at hænge sin Hat paa.

2. Det *Organ*, hvortil »den dømmende Magt« henlægges, bestemmes i § 2 som »Domstolene«. Bortset fra § 66, der anordner Rigsrettens Sammensætning og forudsætter Eksistensen af en »Landets øverste Domstol« (Højesteret), indeholder Grundloven ingen Regler om Domstolenes Organisation eller Sammensætning, men overlader dette Forhold til Lovgivningen, jfr. Grl. § 68. Specielt kan der ikke af Reglerne i § 71 om Dommernes Uafsættelighed udledes en bindende Forudsætning om, at Dommersæderne i alle Tilfælde skal beklædes af Fagdommere udnævnt paa Livstid. Grundloven kræver jo i § 72 udtrykkeligt

Nævninger indført. Der ses heller ikke at være Holdepunkt for den Paastand, at der i alle Tilfælde i en Domstol maa findes mindst een Fagdommer eller dog Adgang til Appel til en højere Instans, i hvilken en saadan findes. Noget andet er, at dette Krav i sig selv er rimeligt og ogsaa efter gældende Ret uden Undtagelse efterkommet. Det retligt betydningsfulde i § 2 ligger derfor alene deri, at »Domstolene« nævnes som et selvstændigt System af Organer forskelligt fra »Kongen« og de under ham sorterende Organer for den udøvende Magt. Herved er Principet om *Domstolenes Uafhængighed* kommet til Udtryk. Det er herved fastslaaet, at der indenfor det totale Statsapparat til Fuldbyrkelse og Konkretisering af Lovgivningens Regler skal findes et System af Organer kaldet Domstolene, der ikke tjenstligt staar under Kongens Kontrol, hvilket igen vil sige, at der ikke af Regeringen eller andre administrative Organer kan gives generelle eller konkrete Tjenestebefalinger til Dommerne om Udøvelsen af deres Funktion som saadanne.

§ 28.

DOMSTOLENES UAFHÆNGIGHED

1. Som omtalt er der to Momenter, der i særlig Grad garanterer Retssikkerhedens Krav om Grundighed og Upartiskhed i Domstolenes Behandling af Retsspørgsmaal, nemlig de udførlige Forskrifter om Proceduren og den grundlovssikrede Uafhængighed af Regeringen. Procedureforskrifterne fremstilles i Processen. Her skal Domstolenes Uafhængighed nærmere omtales.

Kravet om Domstolenes Uafhængighed er et *Led i det almindelige Krav om Retssikkerhed*, d.v.s. Individets Tryghed for, at alle Retsafgørelser vil blive truffet sagligt i Overensstemmelse med anerkendte Normer og ikke vilkaarligt efter Magthavernes Luner til Fremme af deres personlige Interesser eller partimæssige Magtformaal. Retssikkerheden er i sig selv et umaadeligt Gode og desuden en fundamental Betingelse for Demokratiets Virkeliggørelse, for uden den vilde Individet ikke frit turde benytte sig af sin politiske Ytrings- og Organisationsfrihed. Ter-

ror (d.v.s. det aabenlyse, vilkaarlige Magtmisbrug) og Tryk (d.v.s. det tilsvarende skjulte) er omvendt de Midler, der kendetegner den autoritære Stat. Som et Led i Bestræbelserne for at garantere Retssikkerhed er det af stor Betydning, at Afgørelser i de for Individet vigtigste Retsforhold træffes af Organer, der professionelt trænes i Ideen om saglig Upartiskhed, og som ikke er underordnet andre Statsorganer, om hvem dette ikke paa samme Maade gælder. Kravet om Domstolenes Uafhængighed betyder derfor i første Række et Krav om, at de staar *udenfor det sædvanlige administrative Hierarki* og altsaa ikke kan modtage generelle eller konkrete Tjenestebefalinger fra Regeringen eller andre administrative Organer. Men dette er ikke nok. Som et Værn til Garanti mod skjult Tryk kræves yderligere en vis personlig Uafhængighed for Dommeren, saaledes altsaa at han ikke skal kunne fristes til at afvige fra Retten af Frygt for Afskedigelse eller andet lignende Indgreb i hans personlige Interesser. Grundloven har derfor udbygget de primære Regler om Domstolenes saglige Uafhængighed med sekundære Regler om Dommernes personlige Uafhængighed. Det er ved Fortolkningen af disse Bestemmelser vigtigt at erindre, at den personlige Beskyttelse ikke er givet Dommerne som et Privilegium for deres egen Skyld, men kun som en Udbygning til Værn af Dommerne i deres samfundsmæssige Funktion.

2. De *primære* Regler om Domstolenes funktionelle Uafhængighed findes i Grl. §§ 2 og 71, Pkt. 1. § 2 er omtalt ovenfor. Samme Tanke er udtrykt i § 71, Pkt. 1, hvor det siges, at Dommerne i deres Kald alene har at rette sig efter Loven. Meningen med denne Udtalelse kan nemlig naturligvis ikke være at paalægge Dommerne en Pligt til ikke at tage andre Retskilder end den formelle Lov i Betragtning, men kun, at Dommerne i Udøvelsen af deres Kald alene skal lade sig lede af Retten, saaledes som de efter bedste Evne finder den at være, og ikke af tjenstlige Befalinger fra Administrationens Side. Dette udelukker naturligvis ikke, at Dommerne skal anerkende de af Administrationen udfærdigede Retsanordninger som Led i gældende Ret.

3. De *sekundære* Regler til Værn om Dommernes personlige Uafhængighed findes i Grl. § 71, Pkt. 2 og 3. De angaar Afsæt-

telse og Forflytning af Dommere. Grundloven har derimod ikke gjort nogen Indskrænkning i Kongens Adgang til at *udnævne* Dommere, Grl. § 17. Dette maa i og for sig betragtes som en Mangel, selv om den som Følge af vort Lands høje Retskultur ikke har gjort sig følelig i Praksis. Reglen om Dommeres Uafsættelighed maa dog nok medføre, at en Omgaaelse heraf paa den Maade, at Dommere udnævnes paa kortere Aaremaal, maa anses for grundlovsstridig. Der kan dog ud fra dette Synspunkt næppe rejses Indsigelse imod, at de ordentlige Medlemmer af den ved Lov Nr. 113 af 15. Marts 1939 oprettede Klageret beskikkes af Kongen paa 10 Aar.

Med Hensyn til *Afsættelse* af Dommere er det Hovedreglen, at disse ikke som andre Tjenestemænd frit kan afskediges ved kongelig Resolution, Grl. § 17, Stk. 2, men kun *ved Dom*. Deri ligger en dobbelt Betryggelse for Dommeren. For det første, at han ikke kan afskediges diskretionært, men kun naar bestemte Grunde foreligger, hvorefter han skal afskediges; for det andet, at Afgørelsen heraf træffes efter grundig Prøvelse ved Dom. Derimod siger Grundloven intet om, hvilke Grunde der skal medføre Afskedigelse af en Dommer. Dette overlades til den almindelige Lovgivning, og her er det naturligvis ikke Tanken, at Dommerne skal være fordelagtigere stillet end andre Tjenestemænd. Det vil tværtimod være naturligt at stille særlig strenge *Habilitetskrav*, hvis Bortfald medfører, at Dommeren skal afskediges. Det følger nu af Rpl. § 42, jfr. § 49a og Grl. § 17, at en Dommer skal afskediges, saafremt han mister dansk Indfødsret, umyndiggøres, ophører at være uberygtet eller vederhæftig eller lider af vedvarende Aands- eller Legemssvaghed af en vis Sværhed. Afgørelsen træffes, saafremt der er Tale om et Forhold, der maa svække eller gøre ham uværdig til den Tillid, som Dommerkaldet forudsætter, uden at der dog er Tale om et efter Straffeloven strafbart Forhold, samt i Tilfælde af vedvarende Aands- eller Legemssvaghed af den ved Lov Nr. 113 af 15. Marts 1939 oprettede særlige Klageret under Anke til Højesteret, i andre Tilfælde af de ordinære Domstole. Udover de nævnte Habilitetskrav er der ved Lov Nr. 193 af 20. Maj 1933 indført et nyt, idet det er bestemt, at Dommere skal afskediges fra Udgangen af den Maaned, hvori de fylder 70 Aar.

Dette betyder, at høj Alder, fikseret til 70 Aar, er gjort til obligatorisk Afskedigelsesgrund ud fra den Opfattelse, at Dommere ved denne Alder i Almindelighed ikke længere kan anses for fuldtud habile til at bestride deres Embedsgerninger. Loven afviger dog fra Grundlovens Regler derved, at Afskedigelsen i disse Tilfælde sker administrativt, men denne Afvigelse retfærdiggøres ved, at Domsafgørelse under Hensyn til Afskedigelsesgrundens notoriske Karakter maa anses for en komplet Overflødighed. Loven kan derimod ikke angribes ud fra det Synspunkt, at den, forsaavidt angaar Underretsdommere, kun giver Ret til ordinær Pension, en Bestemmelse, der iøvrigt med en Overgangsregel ved Tjenestemandsløvens Revision i 1946 blev udvidet til alle Dommere. Grundlovens Krav om, at Afskedigelse ikke maa medføre Tab af Indtægter, er i Overensstemmelse med Beskyttelsens sociale Formaal knyttet alene til den undtagelsesvis tilladte *diskretionære* Afskedigelse af en Dommer, der er fyldt sit 65de Aar, jfr. straks ndf. Ved Højesteretsdom U.f.R. 1935 S. 1 er Lovens Grundlovsmæssighed anerkendt.

Ifølge Grl. § 71 gælder i to Tilfælde Undtagelse fra denne Hovedregel. Herefter kan en Dommer afskediges af Kongen dels i Tilfælde, hvor en Omordning af Domstolene finder Sted, dels naar han har fyldt sit 65de Aar, men da kun uden Tab af Indtægter. Afskedigelsen er altsaa i disse Tilfælde diskretionær.

Med Hensyn til *Forflytning* af Dommere er Hovedreglen ifølge § 71, at dette overhovedet ikke kan ske mod deres Ønske. Herfra gælder dog den Undtagelse, at Tvangsforflytning kan ske i Forbindelse med en Omordning af Domstolene.

Det er øjensynligt, at Reglerne i § 71 om Afsættelse og Forflytning tager Sigte paa de faste Tjenestemandsdommere. Det maa dog sikkert antages, at Princippet om, at en Dommer ikke kan fjernes af Administrationen, ogsaa finder Anvendelse paa Lægdommere.

4. I denne Forbindelse kan der være Anledning til at nævne endnu en Grundlovsbestemmelse, der synes givet hovedsagelig med det Formaal at skabe endnu en Garanti for en upartisk Retspleje ved uafhængige Domstole, nemlig § 68, der bestemmer, at den dømmende Magts Udøvelse — hvorved tænkes paa

Domstolenes Organisation og Reglerne for Retsplejen — kun kan ordnes ved Lov.

Efter Bestemmelsens Ordlyd skulde det herefter være udelukket, at der ved kongelig Resolution i enkelte Tilfælde kan træffes særligt Arrangement for Domsmagts Udøvelse ved Oprettelse af Undtagelsesdomstole, almindelig kaldet *ekstraordinære Kommissionsdomstole*. Og da det ikke forekommer særligt sandsynligt, at Lovgivningen skulde overlade Domstolenes Organisation og Retsplejens Udformning til Anordning ad administrativ Vej, synes netop dette at maatte være Paragraffens Hovedøjemed. Hermed stemmer det ogsaa, at det i Grundlovsudvalgets Betænkning af 1849 udtales, at Betydningen af denne Bestemmelse i første Række er at fastslaa, at Domstole ikke kan oprettes, ophæves eller omdannes uden den lovgivende Magts Mellemkomst.

Ikke desto mindre er Bestemmelsen i Praxis blevet forstaaet saaledes, at den ikke udelukker administrativ Nedsættelse af Undtagelsesdomstole. Dette vil naturligvis ikke sige, at saadan Nedsættelse kan ske frit. Som en Undtagelse fra Lovens almindelige Regler kan den efter Grl. § 27 kun ske enten med Hjemmel i en efter Grundloven af 1849 given Lov eller, dersom den stadig er i Brug, ifølge de før dette Tidspunkt gældende Regler. Resultatet er herefter, at Bestemmelsen er overmaade mager og intetsigende og ikke yder noget Værn for Retssikkerheden.

Ifølge Retsplejelovens § 21 vedbliver Regeringens Ret til at anordne ekstraordinære Retter indtil videre i sit nuværende Omfang, hvilket dog naturligvis ikke afskærer Lovgivningen fra i Fremtiden at indføre yderligere Hjemmel for Regeringens Ret. For at værne mod Misbrug er det derhos bestemt, at de ekstraordinære Retter, forsaavidt Straffesager angaar, ikke kan udstrække deres Virksomhed udover Sagernes Undersøgelse. Endvidere, at de i alle Afgørelser staar under Kære og Anke umiddelbart til Højesteret, og at saavidt muligt kun faste Dommere skal beskikkes til at indtræde i dem og ihvertfald kun Personer, der opfylder de almindelige Dommer-Habilitetsbetingelser.

I Praxis har man iøvrigt kun i ringe Grad gjort Brug af Adgangen til at nedsætte Undtagelsesdomstole.

Kapitel V.

GRUNDLOVENS FRIHEDSRETTIGHEDER

§ 29.

DEN IDEOLOGISKE BAGGRUND

Forfatningens Opgave er i første Række at instituere de forskellige Statsorganer og bestemme deres respektive Kompetencer. Herudover indeholder den danske Grundlov — ligesom vistnok de fleste andre demokratiske Forfatninger — en Række Bestemmelser, det saakaldte Katalog over Frihedsrettigheder, der umiddelbart synes at angaa Borgernes Retsforhold. Vigtigst blandt disse er Gudsdyrkelsens Frihed, den personlige Frihed, Boligens og Ejendomsrettens Ukrænkelighed, Trykke-, Forenings- og Forsamlingsfriheden. Der tales om *Frihedsrettigheder*, fordi den ledende Tanke i disse Bestemmelser er at tilsikre Individet forskellige Sfærer, hvor det skal kunne bevæge sig frit uden Risiko for at blive underkastet statslig Regulering og Tvang. Man kan ogsaa sige, at der herved er skabt en Række reserverede Domæner, fredet til Fordel for Individets Udfoldelse. Der er derimod ikke Tale om Rettigheder i snævrere Forstand, d.v.s. Retskrav for Individet paa visse Præstationer fra det offentliges Side til hans Fordel. Tanken er liberalistisk: det overlades til Individet selv, hvad han er i Stand til at faa ud af sin Frihed paa disse Omraader. Der arrangeres ingen offentlig Forsorg til hans Fordel. Pointen er netop, at hans Liv paa disse Omraader skal ligge udenfor al offentlig Regulering.

Den retlige Betydning af disse Bestemmelser ligger imidlertid i Virkeligheden i den *Indskrænkning af Lovgivningsorganets almindelige Kompetence* i Henhold til Grl. § 2, der herved finder Sted. Lovgiveren kan ikke paabyde en bestemt Gudsdyrkelse, ikke indføre Censur, ikke anordne vilkaarlige Indgreb i Ejendomsretten o.s.v. Den Frihed, der tilsikres Individet, er

ikke andet end Modstykket til denne Kompetenceindskrænkning.

Den ideologiske Begrundelse for Frihedsrettighederne var oprindelig af *naturrettlig* Art. Man tænkte sig, at der gaves forskellige Mennesket selv iboende, ufortabelige Rettigheder, der er hævede over al jordisk Magtfuldkommenhed, fordi Herskermagten i Staten er grundet i en Kontrakt, indgaaet netop til Beskyttelse af disse oprindelige Rettigheder. Disse er altsaa ikke et Derivat af Staten, det er tværtimod denne, der er afledt og betinget i Forhold til de naturlige Rettigheder og Herskabskontrakten. Disse Forestillinger har deres Rod i de puritanske Sektereres religiøse Idealisme i England i det 17. Aarh. De hævdede, at den verdslige Magt ikke omfatter de aandelige Ting. Trosfriheden er ikke en Ret givet af Staten, men eksisterer før, uafhængig af og over al Statsdannelse og -magt. Fra det religiøse Omraade udvidedes Tanken til ogsaa at omfatte en Række andre Frihedskrav, der ansaas for hjemlede i Menneskets Natur. Disse Ideer laa allerede til Grund for habeas corpus Akten af 1679 og for den Haandfæstning, den saakaldte Bill of Rights, som Vilhelm af Oranien maatte udstede ved sin Tronbestigelse efter »the glorious revolution« i 1689. De blev systematiserede i Lockes Filosofi og med Udvandrerne overført til Kolonierne i Amerika, hvor de fandt en frodig Jordbund. De fandt deres politiske Udtryk i Uafhængighedserklæringen af 4. Juli 1776, der indledes saaledes:

»Vi anser følgende Sandheder for at være indlysende i sig selv, at alle Mennesker er skabt lige, at de af deres Skaber er begavede med visse ufortabelige Rettigheder, og at til disse hører Liv, Frihed og Stræben efter Lykke, at for at sikre disse Rettigheder er Statsstyrelser indsatte iblandt Mennesker.«

Endnu er, som man vil se, Tanken holdt meget generelt, men i de samtidige Forfatninger, som de enkelte Stater i Tiden efter 1776 gav sig selv efter Kongressens Opfordring, finder vi udførlige Kataloger over konkrete Frihedsrettigheder. Her finder vi de Garantier for Tros- og Ytringsfrihed, Forenings- og Forsamlingsfrihed, for den personlige Sikkerhed og Ejendomsretten, der senere er overgaaet som typiske Bestanddele af de moderne liberal-demokratiske Forfatninger.

Vejen hertil gik over Frankrig. Paa interessant Maade krydses her de to Revolutioners Spor. I 1789 kom Thomas Jefferson, Forfatteren til den amerikanske Uafhængighedserklæring, som amerikansk Gesandt til Paris. Han var en nær Ven af den unge Markis de La Fayette, der var en begejstret Tilhænger af Frihedsideerne og som Frivillig havde deltaget i Frihedskrigen paa amerikansk Side. Han var vendt tilbage besjælet af Ønsket om at omplante Menneskerettighedernes Ide i fransk Jord. Det fortælles, at han i sit Hus lod opsætte to Tavler. Paa den ene stod den amerikanske Uafhængighedserklæring med Menneskerettighedernes Proklamation at læse. Den anden var tom, parat til at modtage den franske Version. Det var derfor naturligt, at det blev La Fayette, der i Nationalforsamlingen stillede Forslag herom, og let at forstaa, at den franske Formulering i høj Grad er præget af amerikanske Forbilleder, nemlig de ovenomtalte Kataloger, der var udarbejdet som Bestanddel af en Række amerikanske Enkeltstaters Forfatninger. Det staar derfor fast, at selvom den franske Oplysningsfilosofi vel har spillet en Rolle for Ideernes Vækst, saa er Menneskerettighederne dog i Hovedsagen en amerikansk Opfindelse. »Ideerne fra 1789« kunde med større Ret kaldes »Ideerne fra 1776«.

Ordlyden af den franske Erklæring, der blev vedtaget d. 26. Aug. 1789 og optaget som Indledning til Forfatningen af 1791, er følgende:

»Da Uvidenhed om Menneskerettighederne, Forglemelse af dem eller Foragt for dem maa anses for de eneste Grunde til Staternes Ulykker og Regjeringernes Fordærvelse, har det franske Folks Udvalgte besluttet i en højtidelig Erklæring at fremstille Menneskets naturlige, uafhængelige og hellige Rettigheder, for at denne Erklæring, idet den stadig er alle Samfundets Medlemmer for Øje, kan minde dem om deres Rettigheder og Pligter, for at den lovgivende og udøvende Magts Handlinger, naar de til enhver Tid kan sammenholdes med vedkommende politiske Institutions Formaal, kan vinde saameget større Agtelse, for at Borgernes Besværinger, idet de fremtidig støttes paa simple og uomtvistelige Grundsætninger, altid kan føre til Forfatningens Hævdelse og Alles Lykke.

Som Følge heraf erkender og erklærer Nationalforsamlingen i Nærværelse og under Beskyttelse af det højeste

Væsen følgende Rettigheder for Menneske- og Borgerrettigheder:

Art. 1. Menneskene fødes og forbliver frie og lige i Rettigheder. Samfundsforskellighederne kan kun begrundes ved Almenvellet.

Art. 2. Formaalet for ethvert politisk Samfund er Bevaringen af Menneskets naturlige og umistelige Rettigheder. Disse Rettigheder er: Frihed, Ejendomsret, Sikkerhed og Modstand mod Undertrykkelse.

Art. 3. Al Herskermagt udgaar fra Folket. Ingen Korporation, ingen Enkeltperson kan udøve Myndighed, uden udtrykkelig at hidlede den fra Folket.

Art. 4. Frihed bestaar i at kunne gøre alt, hvad der ikke skader andre; følgelig har Udøvelsen af Enhvers naturlige Rettigheder ikke andre Grænser end dem, der sikrer de andre Samfundsmedlemmer Nydelsen af de samme Rettigheder. Disse Grænser kan kun fastsættes ved Lov.

Art. 5. Loven har kun Ret til at forbyde de Handlinger, der er skadelige for Samfundet. Alt, hvad der ikke er forbudt ved Lov, kan ikke hindres, og Ingen kan tvinges til at gøre, hvad Loven ikke befaler.

Art. 6. Loven er Udtryk for den almindelige Vilje. Alle Borgere har Ret til personlig eller ved udvalgte at medvirke til dens Tilblivelse. Den bør være ens for alle baade som beskyttende og straffende. Da alle Borgere i Lovens Øjne er lige, har de samme Adgang til alle offentlige Værdigheder, Embeder og Stillinger efter deres Dygtighed uden anden Forskel end den, der medføres af deres Dyder og Evner.

Art 7. Ingen kan anklages, fængsles eller anholdes uden i de lovbestemte Tilfælde og i de ved Loven foreskrevne Former. De, der andrager om, udfærdiger, udfører eller lader udføre vilkaarlige Befalinger, skal straffes, men enhver Borger, der stævnes eller anholdes i Kraft af Loven, skal uopholdelig adlyde; han paadrager sig Ansvar ved Modstand.

Art. 8. Loven bør kun fastsætte de strengt og aabenbart nødvendige Straffe, og ingen kan straffes uden i Kraft af en Lov, given og kundgjort forinden Gerningen og lov-mæssig anvendt.

Art. 9. Da enhver anses for uskyldig, indtil han er kendt skyldig, bør der, hvis det anses for nødvendigt at fængsle ham, ikke anvendes større Strengthed, end der udkræves for at sikre sig hans Person. Overtrædelse heraf skal straffes strengt af Loven.

Art. 10. Ingen bør forulempes for sine Meninger, end ikke i Religionssager, forudsat at den Maade, hvorpaa han lægger dem for Dagen, ikke forstyrrer den lovbestemte Orden.

Art. 11. Den frie Meddelelse af Tanker og Meninger er en af Menneskets vigtigste Rettigheder; enhver Borger kan følgelig sige, skrive og trykke, hvad han vil, dog under Ansvar for denne Friheds Misbrug i de lovbestemte Tilfælde.

Art. 12. Til Menneske- og Borgerrettighedernes Sikring udkræves en offentlig Styrke; denne Styrke er altsaa indrettet til alles Væl og ikke til særlig Fordel for dem, i hvis Hænder den er betroet.

Art. 13. Til Underhold af denne offentlige Styrke og til Bestridelse af Forvaltningens Udgifter er et fælles Bidrag uundværligt; det bør fordeles ligelig mellem alle Borgerne i Forhold til deres Evne.

Art. 14. Alle Borgerne har Ret til selv eller gennem udvalgte at dømme om enhver offentlig Ydelses Nødvendighed, frit at give deres Samtykke dertil, at vaage over dens Anvendelse og bestemme dens Størrelse, Fordeling, Opkrævning og Varighed.

Art. 15. Samfundet har Ret til at afkræve enhver offentlig Embedsmand Regnskab for hans Forvaltning.

Art. 16. Ethvert Samfund, i hvilket Rettighedernes Til sikring eller Statsmagternes Adskillelse ikke er hjemlet, har ingen Forfatning.

Art. 17. Da Ejendomsretten er en ukrænkelig og hellig Ret, kan den ikke berøves nogen, medmindre den offentlige Nødvendighed, som paa forsvarlig Maade bevises at være tilstede, øjensynlig kræver det, og kun mod en fuldstændig og forudgaaende Erstatning.«

Fra Frankrig overgik Frihedsrettighederne til det 19. Aarh.s typiske konstitutionelt-monarkiske Forfatninger, der blev formet efter fransk Mønster. Ogsaa de ny-demokratiske Forfatninger fra Tiden efter den 1. Verdenskrig optog Tanken. Weimarforfatningen af 1919 indeholdt fx et meget omfattende Katalog paa ikke mindre end 56 »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen«. Ved Udarbejdelsen af den franske Forfatning af 1946 blev der af Nationalforsamlingen vedtaget en Deklaration om de almene menneskelige Rettigheder, en moderniseret Ud-gave af Erklæringen fra 1789. Den skulde udgøre Indledningen til den ny Forfatning, der imidlertid blev forkastet ved Folke-

afstemning. Den Forfatning af 13. Okt. 1946, der endelig blev vedtaget, nøjedes med at bekræfte Deklarationen af 1789 med nogle Tillæg.

Ogsaa den sovjetrussiske Forfatning af 1936 indeholder et Kapitel om Borgernes grundlæggende Rettigheder og Pligter. Heri genfindes de traditionelle Friheder af liberal Karakter, men herudover hjemles en Række Rettigheder i egentlig Forstand, Retskrav fra Individets Side overfor det offentlige paa visse Præstationer. De vigtigste er Ret til Arbejde, til Hvile, til Forsørgelse i Alderdommen og i Tilfælde af Sygdom og Ret til Uddannelse. Den principielle Forskel ligger i, at medens Frihedsrettighederne er Indskrænkninger i Lovgivningskompetencen, der gør en Lov i Modstrid hermed ugyldig, er disse Regler »Løfteparagraffer« om en vis Retstilstands Gennemførelse. De er ligesom de Løfteparagraffer, der ogsaa forekommer i den danske Grundlov, uden egentlig forfatningsmæssig Betydning, idet de kun stiller et moralsk Krav til Lovgivningen, men ikke paa nogen Maade er afgørende for dens Gyldighed.

Endelig kan nævnes, at man indenfor De Forenede Nationer for Tiden arbejder paa Udarbejdelsen af en universel Formulering af Menneskerettighederne.

Ud fra vor Tids herskende retsteoretiske Opfattelse er de naturretlige Forestillinger Vildfarelser, der beror paa en uklar Sammenblanding af Ordet »Ret« som Betegnelse for en vis bestaaende social Tilstand og Ordet »Ret« som Udtryk for visse Krav eller Postulater om, hvorledes den sociale Tilstand bør være. Naar vi som Jurister anvender Udtrykket »gældende Ret« som Betegnelse for en vis faktisk social Orden, der opretholdes gennem den statslige Organisation, er det klart, at der ikke kan eksistere nogen Rettighed før eller uafhængig af den statslige Organisation. »Menneskerettighederne« har derfor ingen Eksistens uafhængig af Statsmagten og som en Skranke for denne, men kun forsaavidt de er anerkendt indenfor den faktisk gældende sociale Ordens Rammer. Den Frihed, der tilsikres Individet, er derfor heller ikke absolut. Disse Omraader er ikke unddraget Folkets højeste Beslutningsmyndighed. Tanken er kun den, at de anses for at være af saa fundamental Betydning i Statslivet, at de ikke skal kunne ophæves eller ændres ved en

overilet Beslutning fra den ene Dag til den anden. De er derfor unddraget det ordinære Lovgivningsorgans Competence og underligger kun den højeste instituerede Procedure til Retsanordning, Grundlovsproceduren.

Frihedsrettighederne er intimt forbundet med Demokratiet. De er ideologiske Udtryk for den Respekt for Menneskets moralske Personlighed, der er Demokratiets dybeste Ide. Ytrings- og Organisationsfriheden og Sikkerheden mod Overgreb mod Person og Ejendom er de nødvendige Forudsætninger for, at Demokratiet kan virkeliggøres efter sin Mening. Uden disse Garantier vil Afstemninger og Valg blive meningsløse, farceagtige Tilkendegivelser af den Art, der kendes fra de autoritære Stater.

Der er i vore Dage rejst en Debat om det Spørgsmaal, om Demokratiet ikke er gaaet for vidt i Retning af at indrømme Frihedsrettigheder. Disse er, siger man, givet for at virkeliggøre Demokratiet. Er det da ikke en Urimelighed at udstrække Friheden saa vidt, at den kan benyttes af Folkestyrets Fjender til at undergrave denne Styreform og de dermed forbundne Friheder? Er det ikke en Modsigelse, at Ytringsfriheden kan bruges i det Øjemed at ophæve Ytringsfriheden, Foreningsfriheden for at ophæve Foreningsfriheden? Ud fra saadanne Ideer indeholdt Grundlovsforslaget af 1938 en Tilføjelse til Grl. § 85 om, at Foreninger, der virker for en Omstyrtning af Grundloven eller for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogen af de Borgerne personligt ved §§ 74, 77—78 og 84—86 tilsikrede Rettigheder, eller som virker ved eller søger at naa deres Maal ved Vold, Anstiftelse af Vold eller lignende strafbar Paavirkning af anderledes tænkende, af Regeringen kan kræves opløst ved Dom.¹⁾

§ 30.

BESKYTTELSE AF PERSONENS FRIHED

1. De Regler, der herom indeholdes i Grl. § 78, maa ses paa Baggrund af den Beskyttelse, der allerede ligger i det *almindelige Princip om lovmæssig Forvaltning*.

Heraf følger, at Forvaltningen, specielt Politiet, ikke har

¹⁾ Se iøvrigt om dette Spørgsmaal *Hvorfor Demokrati?* Kap. VIII, 6.

nogen Myndighed til arbitrær Magtanvendelse. Borgerne nyder den Sikkerhed, at alle Frihedsberøvelser maa være hjemlede ved Loven eller undtagelsesvis i andre anerkendte Retskilder som fx Sædvaneret. Regeringen eller Politiet kan altsaa ikke blot, fordi det findes paakrævet, anbringe Folk i Koncentrationslejre, Beskyttelsesarrest eller lign. eller som under den franske Enevælde ved de berygtede *lettres de cachets* fængsle politiske Modstandere af Regimet.

Denne Beskyttelse mod vilkaarlig Frihedsberøvelse har Rod langt tilbage i dansk Retstradition. Allerede ved Erik Klippings saakaldte Haandfæstning af 1282 blev det bestemt, at ingen kan fængsles, medmindre han ved Tilstaaelse, Dom eller ved at være greben paa fersk Gerning er overbevist om en Forbrydelse, der efter Landskabslovene medfører Tab af Liv og Lemmer; og under den danske Enevælde var det fast anerkendt, at Kongen ikke greb ind i Retsplejen eller vilkaarligt beordrede Fængsling. Fra engelske Ret erindres om den berømte Habeas corpus Akt af 1679, indirekte Forbilledet for vor § 78, der bestemte, at enhver, der fængsles, kan kræve inden kort Frist at blive stillet for en Dommer.

Det Spørgsmaal har været rejst, om denne Grundsætning, naar det drejer sig om Indgreb i Friheden, har et strengere Indhold end ellers, nemlig saaledes, at der i disse Situationer ubetinget kræves Hjemmel i formel Lov. Problemet er foranlediget af Højesterets Dom i den saakaldte Berning-Sag, U.f.R. 1925, S. 277. Denne Sag angik en Person, der seks Gange havde været straffet for Sædelighedsforbrydelser, senest ved en Dom af 1922, saaledes at Straffetiden udløb d. 27. Okt. 1924. Den 25. s.M. afgav Retslægeraadet en Erklæring, i hvilken det udtaltes, at den paagældende vel hverken var sindssyg eller aandssvag, men et psykisk degenereret Individ, der paa Grund af en udpræget seksuel Hyperæstesi maatte anses for farlig for den offentlige Sikkerhed. Raadet tilraadede derfor, at han paa en passende Maade blev interneret. Justitsministeriet resolverede herefter under samme Dato, at Berning ved Straffetidens Udløb vilde være indtil videre at holde tilbage paa Vestre Fængsels Sygeafdeling. Under den af Berning mod Ministeriet anlagte Sag gjorde han gældende, at Ministeriet havde savnet fornøden

Lovhjemmel til efter Straffetidens Udløb at berøve ham Friheden. Ministeriet paaberaabte sig til Støtte herfor Bestemmelserne i D.L. 1-19-7 og Reskr. 15. Febr. 1793 eller dog disse Bestemmelser Analogi. Retten udtalte, at da disse Lovbestemmelser maa forudsættes at tage Sigte paa Personer, der er af-sindige eller mangler Fornuftens Brug, kan de ikke omfatte Sagsøgeren, der hverken var sindssyg eller aandssvag. »Endvidere vil der ikke kunne være Spørgsmaal om nogen analogisk Anvendelse af Bestemmelserne paa Sagsøgeren, allerede under Hensyn til den Grundsætning, der finder sit Udtryk i Grl. § 78 og Lovgivningens øvrige Bestemmelser om Betingelserne for Indgreb i den personlige Frihed, idet Værnet for denne er saaledes lovfæstet, at en direkte og utvetydig Lovhjemmel udfordres for enhver Frihedsberøvelse.« Justitsministeriet blev herefter kendt uberettiget til at tilbageholde Sagsøgeren.

Man har villet forstaa den citerede Passus saaledes, at Højesteret hermed har villet fastslaa, at Hjemmelen for en Frihedsberøvelse aldrig kan søges udenfor direkte og utvetydig Lov, specielt ikke i Sædvaneret. Denne Forstaaelse vilde unægtelig komme i Strid med den Kendsgerning, at det endnu i ringe Omfang forekommer, at Anholdelse regelmæssigt foretages alene med Hjemmel i Sædvane (Anholdelse til Udlevering). Men det er vistnok heller ikke nødvendigt at lægge denne Mening i Dommens Ord. Efter Sammenhængen, hvori Sædvane slet ikke har været paa Tale, er Meningen antagelig kun den, at i de langt overvejende, normale Tilfælde, i hvilke Hjemmelen findes i Lov, kan denne ikke udvides analogisk, men maa fortolkes strengt.

2. Den under 1. omtalte Beskyttelse, der følger af det almindelige Princip om lovmæssig Forvaltning, er af begrænset Værdi. Overfor Lovgivningen yder Princippet ingensomhelst Garanti. Her er det, Grl. § 78 træder til. Der melder sig tre Spørgsmaal:

- a) Hvilke Frihedsindgreb angaar Paragraffen umiddelbart?
- b) Hvilke Garantier skaber den vedrørende disse?
- c) Hvorvidt kan Bestemmelserne fortolkes udvidende til at omfatte ogsaa andre Indgreb end de udtrykkeligt nævnte?

ad a. Grl. § 78 taler om to Former af Frihedsberøvelse, *Anholdelse og Fængsling.*

Efter almindelig Sprogbrug, jfr. Rpl. Kap. 71 og 72, anvendes Ordene Anholdelse og Fængsling (= Varetægtsfængsling modsat Straffefængsel) ihvertfald fortrinsvis om de Frihedsberøvelser, der som *straffeprocessuelle Tvangsmidler* anvendes mod Personer, der er mistænkt for at have begaaet en Forbrydelse, hovedsagelig med det Formaal at sikre Gennemførelse af det strafferetlige Ansvar. Frihedsberøvelse kan ud fra dette Hensyn især være motiveret ved den Fare, der efter Omstændighedene maa antages at bestaa for, at den sigtede vil unddrage sig sit Ansvar enten ved Flugt (»Sikringsarrest«) eller ved at modvirke Undersøgelsen, fx ved at fjerne Gerningens Spor eller paavirke til Afgivelse af urigtig Forklaring (»Kollusionsarrest«).

Forskellen mellem de to Former ligger deri, at medens Fængsling betegner den endelige og varige Frihedsberøvelse i nævnte Øjemed, saa betegner Anholdelse den blot foreløbige eller forbiggende Foranstaltning. Som Regel er Anholdelsen blot en Forløber for Fængsling. Det er den midlertidige, kortvarige Frihedsberøvelse, der kan være nødvendig, uden at Sigtede er hørt, og uden at der har fundet en nøjere (judiciel) Prøvelse Sted af, om de Forhold, der kan begrunde Frihedsberøvelsen, virkelig ogsaa foreligger. Den er altsaa en foreløbig Nødforanstaltning, der enten ophæves efter kort Tids Forløb (fordi Grundlaget viste sig at svigte) eller ogsaa overgaar til Fængsling. Anholdelse af denne Type kan derfor ogsaa kaldes anteciperet Fængsling. Men Anholdelse forekommer undertiden ogsaa som en kortvarig Frihedsberøvelse, der ikke er bestemt til at afløses af varigere Forholdsregler, fx for at fremtvinge en mistænkt Persons Fremmøde for Retten i et bestemt Retsmøde eller for at sikre sig Kundskab om den mistænktes Identitet i Smaasager, i hvilke Fængsling er udelukket.

Der er nu efter Indholdet af Grl. § 78 god Grund til at tro, at Grundloven med Udtrykkene Anholdelse og Fængsling ihvertfald har tænkt paa de omtalte straffeprocessuelle Tvangsmidler, og at Paragraffen derfor ihvertfald finder Anvendelse paa alle Foranstaltninger af denne Art i Henhold til Rpl. Kap. 71 og 72 eller eventuel senere anden Lovgivning herom. Endvidere paa den ikke i Retsplejeloven omtalte, men i Sædvane hjemlede An-

holdelse af Udlændinge til Udlevering til Straffeforfølgning i Udlandet. Ogsaa saadan Anholdelse er et straffeprocessuelt Tvangsmiddel, og Kravet om judiciel Prøvelse har i disse Tilfælde særlig Vægt, fordi alene Domstolene bør være kompetente til at afgøre, hvorvidt en Person skal udleveres eller ej. Udlevering bør derfor heller ikke kunne finde Sted, selv om den kan effektueres inden 24 Timer efter Anholdelsens Foretagelse.

ad b. Hvilke er saa de Garantier, Grundloven giver Borgerne med Hensyn til Anvendelsen af disse straffeprocessuelle Tvangsmidler?

Hvad *Anholdelse* angaar, indskrænker Grundloven sig til at garantere, at Frihedsberøvelsen virkelig ogsaa bliver kortvarig. § 78 bestemmer nemlig, at enhver, der anholdes, inden 24 Timer skal stilles for en Dommer — hvorved maa være underforstaaet: medmindre han forinden løslades, jfr. Rpl. § 774. Det er da Dommerens Opgave at tage Stilling til, om der i Overensstemmelse med Lovens Regler er tilstrækkelig Anledning til at opretholde Frihedsberøvelsen. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes paa fri Fod, skal Dommeren ved en af Grunde ledsaget Kendelse, der afgives snarest muligt og senest inden 3 Dage, afgøre, om han skal fængles, og, hvis han kan løslades mod Sikkerhed, bestemme dennes Art og Størrelse. Heraf fremgaar, at Borgerne har Sikkerhed for, at den uprøvede, politimæssige Frihedsberøvelse *ikke kan udstrækkes over 24 Timer*; og at den *endelige judicielle Afgørelse af Forholdet maa være truffet senest indenfor 4×24 Timer*. Indenfor dette Tidsrum kan Dommeren nøjes med at opretholde Anholdelsen. Derimod stiller Grundloven intet Krav, hvad angaar, hvem der skal have Kompetence til at kunne foretage Anholdelse, eller hvilke Forhold der skal kunne begrunde dette Indgreb. Disse Spørgsmaals Regulering overlades til Lovgivningen. Denne Tilbageholdenhed er forstaaelig nok. Vi maa alle løbe den Risiko at blive anholdt, fordi vi ligner en eftersøgt Sædelighedsforbryder, eller Omstændighederne iøvrigt tilsyneladende vidner mod os. Det maa være tilstrækkeligt, at Borgerne har Sikkerhed for, at Forholdet inden kort Tid vil blive gjort til Genstand for omhyggelig Prøvelse for en Dommer. Efter Retsplejeloven kan Anholdelse foretages af Politiet, naar der er Grund til at frygte, at Øjemedet vilde

forspildes ved Ophold for at fremskaffe Rettens forudgaaende Beslutning. Privatpersoner har Ret til at anholde enhver, der træffes i Udførelsen af en Forbrydelse eller paa friske Spor. I andre Tilfælde kræves Retsdekret.

Med Hensyn til Frihedsberøvelsen i dens endelige og varige Form, *Fængslingen*, ligger Garantien derimod først og fremmest i en *Kompetencenorm*: dette alvorlige Indgreb i Friheden kan kun dekretes ved en *Retskendelse*. Ikke Politiet, men alene en Dommer kan træffe Beslutning herom. Kendelsen skal desuden være ledsaget af Grunde og kan af vedkommende straks særskilt indankes for højere Ret, § 78, Stk. 2. Garantien er altsaa her knyttet til Tilliden til Domstolenes Uafhængighed og Upartiskhed, sikret ved Grl. § 71, Procedureforskrifterne og den høje Standard i Retning af personlig Hæderlighed og Samvittighedsfuldhed, der præger Dommerstanden i vort Land. Den selvfølgelig Forudsætning for Grundlovens Krav om judiciel Prøvelse maa være, at der ogsaa er et objektivt Grundlag herfor, altsaa af Loven fastsatte almindelige Regler om, hvilke Forhold der kan begrunde Fængsling. Det synes derfor klart, at en Lov, der bestemte, at en Person kan fængsles, saasnart Politiet skønner det fornødent, vilde være grundlovsstridig, fordi den simpelthen vilde gøre den grundlovsbestemte judicielle Prøvelse komplet meningsløs og Garantien for Borgerne værdiløs. Det kan heller ikke være Meningen, at Afgørelsen skal ligge hos Dommeren efter et frit Skøn. I denne Retning peger Grundlovens Krav om, at Kendelsen skal være ledsaget af Grunde. Dette udelukker naturligvis ikke, at Anvendelsen af Lovens Regler om de normerede Fængslings-Grunde kan bero paa et ofte ret frit Skøn over Omstændighederne fra Domstolenes Side.

Afgørelsen af, *hvilke Grunde* der skal kunne medføre Fængsling, overlader Grundloven hovedsagelig til Lovgivningen, idet den dog indeholder den *Minimumsnorm*, at ingen skal kunne underkastes Fængsling for en Forseelse, som kun kan medføre Straf af Pengebod eller simpelt Fængsel (= Hæfte). Denne Regel er øjensynlig begrundet i det Misforhold, der ellers vilde kunne opstaa mellem Fængslingen som Middel og det Formaal, der derigennem søges opnaaet. Den er ved Rpl. § 780 gennemført strengt paa den Maade, at der som Betingelse for Fængs-

ling kræves ikke blot, at den almindelige Strafferamme efter vedkommende Bestemmelse tillader Idømmelse af højere Straf end Bøde og Hæfte, men at Straffen ogsaa efter det foreliggende skønnes at ville blive af denne Størrelsesorden.

Grundloven indeholder ingen Forskrift til Begrænsning af Fængslings Varighed.

ad c. Det vilde i og for sig være naturligt og ønskeligt, om man kunde fortolke Grl. § 78 saaledes, at den omfatter enhver Frihedsberøvelse uden Undtagelse. Den personlige Frihed er et saa vigtigt Retsgode, at det ikke synes for meget forlangt, at mere end rent forbigaaende Indgreb i dette ikke kan foretages uden efter en Retskendelse. Der synes ogsaa i Paragraffen at være Holdepunkt for en saadan Forstaaelse. I dens 3. Stk. tales om, at ingen kan underkastes *Varetægtsfængsel*, medmindre en vis Betingelse er opfyldt. Denne Specialisering af Udtrykket synes at forudsætte, at den Fængsling uden nærmere Karakteristik, der tales om i 1. Stk., maa være et mere omfattende Begreb.

En saadan Fortolkning er imidlertid med Henblik paa den foreliggende Lovgivning udelukket. Der forekommer nemlig efter lang Tids almindelig respekteret Lovgivning en Række udenfor § 78 faldende Tilfælde af *administrativt iværksat Frihedsberøvelse* til Opfyldelse af forskellige Formaal udenfor Strafferetsplejen. Det drejer sig dels om Foranstaltninger i Henhold til Sundheds- og Forsorgslovgivning, se fx Lov Nr. 118 af 13. April 1938 om sindssyge Personers Hospitalsophold, Lov Nr. 171 af 16. Maj 1934 om aandssvage, Karantænelov Nr. 53 af 10. Marts 1938, Epidemilov Nr. 138 af 10. Maj 1915 og Lov om offentlig Forsorg 2. og 6. Afsnit; dels om Fremmedpolitiets Forholdsregler i Forbindelse med Udvisning og Udsendelse af Udlændinge.

Det er derfor uundgaaeligt at maatte indskrænke den direkte Anvendelse af § 78 til de ovenfor omtalte Tilfælde af Frihedsberøvelse som straffeprocessuelt Tvangsmiddel. Spørgsmaalet om analogisk Anvendelse af Paragraffen maa herefter begrænses til visse kvalificerede Tilfælde.

Den senere Tids Udvikling i en Række Lande har gjort det Spørgsmaal aktuelt, om § 78 yder noget Værn mod Friheds-

berøvelser i politisk Øjemed (Beskyttelsesarrest, Koncentrationsleire for politiske Modstandere af Regimet o.lign.). Det er indlysende, at Foranstaltninger af denne Art betyder en ganske anderledes Trusel mod Retssikkerheden end de just omtalte Tilfælde af anerkendt administrativ Frihedsberøvelse i forskellige Samfundsøjemed. Der kan derfor ikke drages nogen Slutning fra den i og for sig beklagelige Retsstilling paa disse Forvaltningsomraader til de Tilfælde, vi nu drøfter. Det synes tværtimod rimeligt at hævde, at en Person ikke paa Grund af sin politiske Overbevisning og Virksomhed skal være ringere stillet end de, der mistænkes for at have begaaet en Forbrydelse, herunder en politisk Lovovertrædelse. Det bør derfor antages, at § 78 finder Anvendelse i Tilfælde af denne Art, hvilket ogsaa er forudsat i Højesteretskendelse U.f.R. 1941, S. 1070, m.H.t. Internering i Henh.t. Kommunistloven af 22. Aug. 1941.

Men selv om § 78 antages at finde Anvendelse i disse Tilfælde, er den Beskyttelse, den yder, dog højst ufuldkommen og naar ikke op til, hvad Retsbevidstheden kræver. Dette er en uundgaelig Følge af, at § 78 — bortset fra dens 3. Stykke, der er uden Mening i denne Sammenhæng — alene er en Kompetencenorm og ikke udtaler sig om Frihedsberøvelsens materielle Betingelser. Dens Anvendelse vil medføre, at Fængsling af politiske Grunde kun kan finde Sted efter en Retskendelse, hvilket igen som nævnt ovenfor maa forudsætte, at Frihedsberøvelsen ikke er diskretionær, men finder Sted i Henhold til bestemte Kriterier angivet i Lovene. Derfor vil vel en Lov, der bemyndigede Justitsministeren til at internere Personer, der paa Grund af deres politiske Indstilling skønnes farlige for Statens Sikkerhed, være grundlovsstridig, men det samme vil ikke gælde, dersom Loven knytter Interneringsbeføjelsen til visse Kriterier som fx Deltagelse i visse politiske Aktioner, Strejker eller lign.

Ud fra disse Synspunkter maa Kommunistloven af 22. Aug. 1941 — bortset fra mulige nødretslige Synspunkter — anses for grundlovsstridig, fordi den kun formelt respekterede Kravet om judicial Prøvelse i Henhold til Grunde og i Realiteten lod Interneringen bero paa Justitsministeriets Skøn, jfr. iøvrigt ndf. S. 204.

Det er saaledes kun et højst ufuldstændigt Værn, der ved

Grl. § 78 ydes Borgerne mod politisk Forfølgelse. Der savnes i Grundloven en fundamental Bestemmelse om Frihedsberøvelsens materielle Betingelser, i det mindste i negativ Form saaledes som i Grundlovsforslaget af 1939: »Paa Grund af sin politiske eller religiøse Overbevisning kan ingen dansk Borger underkastes nogen Form for Frihedsberøvelse.«

§ 31.

BOLIGENS UKRÆNKELIGHED M. M.

Ifølge Grl. § 79 er Boligen ukrænkelig. Husundersøgelse, Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer maa, hvor ingen Lov hjemler en særegen Undtagelse, alene ske efter en Retskendelse. Fremstillingen kan følge samme Systematik som angivet ved § 78.

Det følger af almindelige Principper, at Indgreb i Privatlivets Fred kun kan ske med Hjemmel i Lov eller anden Retskilde. Grl. § 79 skaber herudover et vist Værn overfor Lovgivningsmagten. Dette Værn er dog, da § 79 indrømmer Lovgivningen Adgang til at gøre Undtagelser, ikke synderligt effektivt. Paragraffen er dog ikke betydningsløs, da Undtagelserne skal være »særegne«. En Lov, der fx i Almindelighed hjemlede Politiet Ret til Beslaglæggelse af Breve og Papirer, vilde derfor være grundlovsstridig. Men en nøjagtig Fortolkning af Bestemmelsen taber unægtelig en Del af sin Interesse.

a. § 79 taler om »*Husundersøgelse*« og »*Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve og andre Papirer*«. Efter sædvanlig Sprogbrug dækker disse Udtryk i første Række de straffeprocessuelle Tvangsmidler, der i Retsplejeloven benævnes Ransagning og Beslaglæggelse.

Ved Beslaglæggelse forstaas den som Led i en Straffeforfølgning paatvungne Raadighedsberøvelse m.H.t. visse Ting. Dens Formaal kan især være at sikre Tilstedeværelse af Bevismidler eller Opfyldelse af visse Retskrav (Konfiskations- eller Vindikationskrav, Krav paa Erstatning eller Sagsomkostninger).

Ved Ransagning forstaas en Undersøgelsesforretning med

straffeprocessuelle Formaal, især for at søge efter Spor af Forbrydelsen, Ting, som skal beslaglægges, eller Personer, der skal anholdes eller fængsles.

Det maa antages, at § 79 ihvertfald sigter til Indgreb i Privatlivets Fred af den omtalte Art med straffeprocessuelt Formaal. Men indenfor disse begrænses Paragraffen til Indgreb mod bestemte *Genstande*. Hvad Ransagning angaar, er der kun Tale om Undersøgelse af Huse, og dette maa, i Overensstemmelse med Indledningsordene om Boligens Ukrænkelighed, antages i første Række at omfatte private Lokalteter anvendt til Beboelse. Sidestilles hermed maa dog sikkert andre private Rum eller Gemmer under Tag som fx Butiks-, Forretnings- og Lagerlokaler, Garager, Stalde, Lader og Kahytsum. Med Hensyn til Beslaglæggelse er det alene »Breve og andre Papirer«, der nyder Beskyttelse. I Overensstemmelse med Paragraffens Formaal, der øjensynlig er at værne mod visse Indgreb i Privatlivets Fred, maa det antages, at disse Udtryk alene sigter til private, altsaa ikke offentliggjorte Meddelelser og Optegnelser, ikke til trykte Skrifter, endsige »Værdipapirer« o.lign.

b. Grundlovens *Garanti* bestaar i, at de nævnte Akter kun kan foretages efter *Retskendelse*, medmindre særegen Undtagelse er hjemlet ved Lov. Derimod siges der intet om, under hvilke materielle Betingelser de skal kunne foretages. § 79 giver altsaa ligesom § 78, Stk. 1, alene en *Kompetenceforskrift*.

Den er strengere end den tilsvarende Regel i § 78, Stk. 1, forsaavidt som der her ikke gøres nogen Forskel mellem et foreløbigt eller forbigaaende og et endeligt og varigt Indgreb. Denne Sondring har dog alene Betydning m.H.t. Beslaglæggelse. Det synes paa dette Punkt berettiget at fortolke § 79 indskrænkende i Overensstemmelse med § 78, Stk. 1, saaledes altsaa, at Politiet maa have Adgang til at foretage en foreløbig Beslaglæggelse, naar denne (enten opgives eller) senest inden 24 Timer forelægges Retten til Prøvelse. Dette er ogsaa hjemlet ved Rpl. § 746 og maa anses for grundlovsmæssigt, uanset om Undtagelsen kan betragtes som »særegen«.

Den er derimod mildere end Reglen i § 78, forsaavidt den hjemler Lovgivningen Adgang til at gøre *særegne Undtagelser*.

Denne Adgang er, forsaavidt angaar Beslaglæggelse, ikke

udnyttet af Retsplejeloven, der uden Undtagelse kræver Retsbeslutning til den endelige Raadighedsberøvelse.

Omvendt er denne Adgang benyttet i rigt Maal, hvad Husundersøgelse angaar. Det er nok ifølge Retsplejeloven formelt Hovedreglen, at Ransagning kræver foregaaende Retskendelse, men denne brydes af vidtrækkende Undtagelsesregler, ifølge hvilke Politiet i de praktisk vigtigste Tilfælde kan iværksætte Ransagning paa egen Haand.

c. Det vilde i og for sig være nærliggende at fortolke § 79 som omfattende *enhver* Husundersøgelse og enhver Beslaglæggelse (af Breve og Papirer), altsaa ogsaa dem, der sker i forskelligt forvaltningsteknisk Øjemed. Der kan her vel kun være Tale om Husundersøgelse fx i Henhold til Byggelovgivningen, Loven om Boligtilsyn, Brandpolitilovgivningen m.m. Det synes imidlertid — naar det først staar fast, at § 78 kun angaar straffeprocessuelt begrundede Indgreb i den personlige Frihed — vanskeligt at give § 79 et videregaaende Indhold. Spørgsmaalet er paa Grund af Adgangen til at gøre særegne Undtagelser ved Lov uden større Interesse. Det praktisk betydningsfulde Spørgsmaal er, om der overhovedet er Hjemmel til at foretage Husundersøgelser i visse Tilfælde. Foreligger den, er den, saafremt Retskendelse ikke kræves, tillige Hjemmel til Afvigelse fra § 79. Der kan i denne Forbindelse erindres om, at Hjemlen ogsaa kan være udtrykt forudsætningsvis i Loven eller følge af Indholdets Natur i Forbindelse med Politiets Generalfuldmagt.¹⁾

§ 32.

TRYKKEFRIHEDEN

1. Som nødvendigt »Korrelat til Civilisationen« findes der i demokratiske Forfatninger Regler, der skal værne Ytringsfriheden mod Statsmagten. Ytringsfrihed er i sig selv et Maal. I en demokratisk styret Stat er den tillige et uundværligt Middel til at opretholde Folkestyret. Fri Diskussion om politiske Anliggender med Mulighed for at paavirke Vælgerne er den nødvendige Forudsætning for frie Valg.

¹⁾ *Dansk Forvaltningsret* S. 532—33.

De Forfatningsbestemmelser, der beskytter Ytringsfriheden, har undertiden som Art. 11 i Menneske- og Borgerrettighedernes Erklæring af 1789 et vidtgaaende Indhold. De garanterer »Tanke- og Meningsfrihed«, »Ytringsfrihed« eller »Opinionsfrihed«. Men da der efter Forholdets Natur maa fastsættes Regler om Misbrug, og da Afgørelsen herom overlades til Lovgivningsorganet, jfr. Art. 11 in fine, er den tilstræbte Begrænsning af Lovgivningskompetencen ubestemt og ubestemmelig. Det er ikke paradoksalt at hævde, at Ytringsfriheden er bedre beskyttet, naar der ikke findes saadanne *almindelige* Bestemmelser til dens Værn, men derimod *specielle* Bestemmelser som Grl. §§ 84—86, der værner Ytringsfriheden i dens vigtigste Forgreninger, i trykte Skrifter, i Foreninger og i Forsamlinger, paa en noget præcisere Maade end Art. 11.

Af disse skal her omtales § 84 om Trykkefriheden. Efter Indholdet af første Punktum og Sammenhængen værner Bestemmelsen alene den Meningstilkendegivelse, der sker gennem trykte Skrifter. Forsaavidt der ikke af andre Forfatningsbestemmelser, specielt §§ 85—86 og § 56, Pkt. 2, kan udledes forfatningsmæssig Beskyttelse af Ytringsfriheden, findes saadan ikke. Lovgivningskompetencen er fri. At Justitsministeriet i Teaterbevillinger foreskriver Teatercensur, og at der er indført Filmscensur, er derfor ikke forfatningsstridigt. Vi er udenfor § 84's Beskyttelsesomraade.

2. Indholdet af § 84 omskrives gerne saaledes, at Paragraffen fastslaar Trykkefrihedens Princip. I Begrebet Trykkefrihed ligger der imidlertid to Ting, der maa holdes ude fra hinanden. Trykkefrihed i materiel Forstand er en Ordning, hvorved der sikres Borgerne Frihed til at ytre sig i trykte Skrifter uden at ifalde Ansvar. Den kendes kun som et mere eller et mindre. Ved Trykkefrihed i formel Forstand forstaas Censurfrihed. Problemet er herefter, om § 84 alene fastslaar et formelt Trykkefrihedsprincip eller tillige i et vist Omfang et materielt.

Den Passus i § 84, som kan give Anledning til Tvivl, er Indledningen. Pkt. 2 sigter klart alene til den formelle Trykkefrihed.

Reale Grunde taler for at fortolke ogsaa Indledningen som alene sikrende den formelle Trykkefrihed. Der er ingen rimelig

Grund til, at Sigtelser og Ringeagtsytringer, som ellers er straffbare, skal være straffri, naar de fremsættes i et trykt Skrift. Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling støtter denne Fortolkning. Udkastet havde kun Reglen i første Punktum, og man forstod denne saaledes, at den sikrede formel Trykkefrihed. Andet Punktum blev tilføjet for en Sikkerheds Skyld. Endelig giver Ordlyden af første Punktum sikker Støtte for, at de nærmere Regler om Ansvarets Betingelser og Omfang fastsættes af det almindelige Lovgivningsorgan, idet der in fine tilføjes »dog under Ansvar for Domstolene«. Herved forudsættes det, at der findes formulerede Regler om den materielle Trykkefriheds Udstrækning.

Lovgivningspraksis er i Overensstemmelse med denne Fortolkning. Straffen for Ærefornærmelser har altid ogsaa omfattet dem, der fremsættes i trykte Skrifter, og der er tilmed givet Bestemmelser, der skærper Straffen, naar der er Tale om trykt Skrift, se Straffelovens § 266 b, Pkt. 2, og § 267, Stk. 3. Dernæst har der under Krigsforhold Gang paa Gang været givet Bestemmelser, der udelukkede bl.a. Presseomtale af militære Anlæg, Troppe- og Skibsbevægelser og lign. Permanente Bestemmelser herom findes nu i Straffelovens § 104, jfr. Lov Nr. 562 af 31. Okt. 1940.

Undersøger man Trykkefrihedsbestemmelsernes idéhistoriske Baggrund, bekræftes det, at § 84 kun sikrer formel Trykkefrihed. Lige siden Kampen for Trykkefrihed blev indledet af Milton (*Areopagitica* i 1644), har den været en Kamp mod den fra det 15. Aarhundredes Slutning indførte kirkelige og verdslige Censur («*Imprimatur*»), og Krav om en særlig Straffrihedsordning har ikke været indbefattet under de traditionelle Forestillinger om Trykkefrihed. At denne Opfattelse var herskende ogsaa paa den Tid, da man i U.S.A. formulerede de første Forfatningsbestemmelser om Trykkefrihed, ses af en Definition, som den berømte engelske Dommer Lord Mansfield gav af Pressefriheden i en Retssag i Slutningen af det 18. Aarhundrede, knap 100 Aar efter Ophævelsen af den engelske Censurordning (1695), men inden de amerikanske Enkeltstatsforfatningers Vedtagelse:

»The liberty of the press consists in printing without any previous license, subject to the consequences of the law.«

I Overensstemmelse hermed har man altid fortolket Forfatningsbestemmelser, som i almindeligt holdte Vendinger sikrer »the freedom of the press« eller erklærer, at »Trykkefrihed bør finde Sted«, som udelukkende Indførelse af Censur, selv om dette ikke udtrykkeligt anføres, og ikke som tillige tilsikrende en materiel Trykkefrihed. Af og til finder man i Forfatningslove Bestemmelser, der skal beskytte Opinionsfriheden og derigennem sikre en vis materiel Trykkefrihed, fx norsk Grl. § 100, hvorefter bl.a. »frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte«. Rækkevidden af saadanne Bestemmelser er ofte meget omstridt. Det er paavist, at norsk Grl. § 100 er fortolket restriktivt i norsk Lovgivningspraksis.

At Tilstedeværelsen af en vis materiel Trykkefrihed er en Betingelse for, at den formelle Trykkefrihed har Værdi, skal ikke bestrides. Det maa blot hævdes, at det efter Forfatningen er overladt til Lovgivningsorganet efter hver Tids Behov at drage Grænsen mellem tilladt og forbudt, og at Værnet mod Misbrug maa søges paa Rigsdagen og ikke ved Domstolene, jfr. dog S. 200. Naar der i Straffelovstillægget Nr. 388 af 22. Juli 1940 § 1, jfr. Lov Nr. 206 af 9. Maj 1942 § 2, blev indført Straf for den, der i trykt Skrift eller paa anden Maade offentligt gav Meddelelser, som var egnet til at skade Danmarks Forhold til Udlandet, var dette følgelig foreneligt med § 84, og det var ikke nødvendigt at rekrurere til Nødretsbetragtninger for at justificere Loven. Jfr. som Parallel fra Enevælden Trykkefrihedsforordningen af 27. Sept. 1799 § 8.

3. Naar man ikke af § 84, Pkt. 1, kan udlede nogen materiel Trykkefrihed, kan man spørge, om Bestemmelsen er andet end Udtryk for en bestemt Ideologi. Dette maa dog antages. Den indeholder in fine den *Kompetencenorm*, at Iværksættelse af Foranstaltninger til Hævdelse af Ansvar for et trykt Skrift (Beslaglæggelse, Konfiskation, Forbud, Straf, Erstatningsansvar) henhører under Domstolene. Hverken den foreløbige eller den

endelige Afgørelse kan henlægges til administrative Myndigheder. Dette var der særlig Grund til at understrege i 1849, fordi Kancelliet ifølge en fast Praksis fortolkede Bestemmelserne i Pl. 1810 saaledes, at Spørgsmaalet om Konfiskation af Numre af upriviligerede Dagblade, fordi de havde bragt udenrigspolitiske Meddelelser, kunde afgøres af Kancelliet uden Forelæggelse for Domstolene.

I fremmede Forfatningslove, fx den belgiske af 1831, findes der efter engelsk Forbillede ofte videregaaende Bestemmelser om, at Nævninger skal medvirke ved Paadømmelsen af Trykkefrihedssager, specielt Pressesager. Bestemmelsen i Grl. § 72, Stk. 2, kunde fortolkes saaledes, at Nævninger skulde medvirke i visse Trykkefrihedssager. I Praksis har Domstolene antaget, at Æresfornærmelsessager ikke er politiske Sager.

4. § 84, Pkt. 2, indeholder et absolut Forbud mod Indførelse af Censur med trykte Skrifter.

Ved Censur forstaas en Ordning, hvorefter Trykningens eller Udgivelsens Lovlighed gøres afhængig af en offentlig Myndigheds forudgaaende konkrete Prøvelse af Skriftets Indhold.

Formaalet med Censur kan være begrænset til at konstatere, om Skriftet indeholder noget ulovligt, Legalitetscensur. Som Regel er det tillige det videregaaende at sikre, at Skriftet ikke indeholder noget, der ud fra det offentliges Synspunkt er urigtigt, anstødeligt eller skadeligt. Den nedarvede Censurordning, der afskaffedes af Struense i 1770, var en saadan Hensigtsmæssighedscensur, hvor det var *Manuskriptet*, der blev gennemset inden Trykningen, og der blev givet en *formelig Tilladelse* (»Imprimatur«) til Trykningen. Men ogsaa en Ordning, hvorefter det ikke er Manuskriptet, men en Korrektur, der granskes, eller et trykt Eksempplar af Skriftet, der gennemses inden Publikationen, og en Ordning, hvorefter der ikke ubetinget kræves Trykke- eller Udgivelsestilladelse, men Skriftet efter en vis Tids Forløb betragtes som censureret, virker som og maa systematisk klassificeres som Censur, selv om den af historiske Grunde ofte holdes udenfor Censurbegrebet.

Ved Trykkefrihedsforordningen 1799 blev Censuren ikke genindført, naar bortses fra Frd. § 20, hvorefter de, der var dømt

for selv den mindste Overtrædelse af Frd., var under livsvarig Censur. Da Landet under Napoleonskrigene blev inddraget i de krigsmæssige Begivenheder, blev det nødvendigt at genindføre Censur under en særlig Form. Dette skete i to Tempi ved Plakater af 1810 og 1814. Ordningen opretholdtes efter Fredsslutningen, skønt dens vigtigste Begrundelse bortfaldt, og den blev Enevældens Vaaben mod den »Skrivefrækhed«, hvormed Ønskerne om en fri Forfatning fremførtes fra 1830'erne.

Efter Pl. 1810 skulde der erhverves kgl. Privilegium til Udgivelse af Dagblade, der indeholdt udenrigspolitisk Stof, og dette gaves kun paa Betingelse af, at Bladet bl. a. underkastede sig en Hensigtsmæssighedscensur, der omfattede hele dets Indhold. Hvis et Blad ikke overholdt de Betingelser, der var knyttet til Privilegiet, var dette forbrudt.

Pl. 1814 var i Formen en autentisk Fortolkning af Frd. 1799 § 26, hvorefter Bogtrykkere, inden et Dagblad eller Tidsskrift eller en Bog under en vis Størrelse blev uddelt, skulde tilstille Politimesteren et Eksempplar. Fandt han noget strafværdigt eller utilbørligt i Skriftet, skulde han foretage Beslaglæggelse, hvorefter Sagen indberettedes til Kancelliet, der afgjorde, om der skulde rejses Sag, eller om Beslaglæggelsen skulde hæves. Denne Regel havde man indtil 1814 fortolket lempeligt og ikke opfattet som en Bestemmelse om Censur. Ved Pl. 1814 bestemtes det, at Forskriften skulde forstaas saaledes, at Uddeling ikke maatte foretages, inden det af Politimesteren var tilkendegivet, at Gennemsyn havde fundet Sted, eller der var forløbet en vis Tid efter Indleveringen. Ordningen synes nærmest at have været opfattet som en Legalitetscensur, men da Lovgivningens Bestemmelser om den materielle Trykkefrihed var meget elastiske, var Forskellen mellem 1810-Ordningen og 1814-Ordningen i Praxis ikke saa stor.

Naar man skal fortolke Udtrykket Censur i § 84, Pkt. 2, kan det være noget tvivlsomt, om man skal tage det i nedarvet historisk eller i systematisk Betydning. Paa Grund af Tilføjelsen om andre forebyggende Forholdsregler er Spørgsmaalets Besvarelse underordnet. Disse Udtryk er netop blevet indsat for at udelukke, at der, fordi der ikke en Gang for alle er fastlagt et

bestemt, uforanderligt Begreb om Censur, kan opstaa Fortolkningsvanskeligheder. Enten er det ene eller ogsaa det andet Udtryk til Hinder saavel for Indførelse af Legalitetscensur som for Indførelse af Hensigtsmæssighedscensur, saavel for Censur ved administrative Myndigheder som for Censur ved Domstole og saavel for en Ordning, hvorefter der gives Trykke- eller Udgivelsestilladelse, som for en Ordning, hvorefter saadan Tilladelse anses for givet, naar der er forløbet en vis Tid efter Indleveringen. Hverken Pl. 1810 eller Pl. 1814 kan paany kaldes til Live. Det var netop disse forhadte Ordninger, man vilde til Livs gennem § 84. Pl. 1810 var en Censurordning i traditionel Forstand, og det synes naturligt ogsaa at henhøre den i Pl. 1814 omhandlede Ordning under de af § 84 forbudte Censurordninger, selv om man for at indsukre den kaldte den for »foreløbigt Gennemsyn«.

Den Pressenævnetsordning, der indførtes under Militærbesættelsen, og som virkede til 29. Aug. 1943, var ingen Censurordning. Baggrunden var den ubestemte Begrænsning af den materielle Trykkefrihed, og den gennemførtes ved Aftaler mellem Dagbladenes Hovedorganisationer og Stats- og Udenrigsministeriet. Se Lov Nr. 388 af 22. Juli 1940 § 2, Stk. 3.

5. Tilføjelsen i § 84 om »andre forebyggende Forholdsregler« har sit Forbillede og sit Sidestykke i fremmed Ret. Den svenske Regeringsform af 1809 bestemte Trykkefriheden som hver Mands Ret til uden nogen af den offentlige Magt »i förväg lagda hinder« at udgive Skrifter for senere kun at kunne tiltales for lovlig Domstol for deres Indhold, og i andre Forfatningslove, dog ikke den belgiske, fandtes der ligeledes i 1849 Bestemmelser, hvorefter præventive Forholdsregler overfor Trykning af Skrifter var forfatningsstridige.

Tilføjelsens Rækkevidde er i flere Henseender tvivlsom. Den foranlediger navnlig følgende Spørgsmaal:

a) Hvilke *særlige* Foranstaltninger hindres Lovgivningsorganet i at gennemføre?

b) Kan de *almindelige* forebyggende Retshaandhævelsesmidler (Beslaglæggelse, Konfiskation, Forbud) anvendes til at forhindre, at et trykt Skrift udgives?

ad a. Hverken i Presseloven af 1938 eller andetsteds findes der Bestemmelser, som har som særligt Formaål at hindre Skrifter i at udkomme. Spørgsmaalet har under den fri Forfatning aldrig været aktuelt.

Synspunktet bag Tilføjelsen synes at være dette, at Trykkefriheden maa anses for at være et saa vigtigt Gode, at det er paakrævet at slaa fast, at der ikke maa indføres *Censursurrogater*, d.v.s. Foranstaltninger, der er lige saa tjenlige til at forebygge eller kontrollere Udgivelsen af trykte Skrifter som Censur. Erfaringerne fra andre Lande og under den danske Enevælde viser, at Lovgivere i visse Situationer kan være i Besiddelse af en utrolig Opfindsomhed, naar Talen er om at lægge Trykkefriheden, specielt Pressefriheden, Hindringer i Vejen. Det er herimod, at Tilføjelsen er rettet. Dens Fortolkning kommer til at afhænge af en Vurdering af, hvilke *Formaal* Lovgiveren forfølger, og hvilke *Virkninger* Foranstaltningen har.

Visse Foranstaltninger kan herefter uden videre erklæres for forenelige med § 84. De er presseretligt Fælleseje og er hverken bestemt til eller egnet til at hindre Skrifter i at udkomme, men skal kun sikre, at der efterfølgende kan gøres Ansvar gældende. Hertil henføres Paabud om Angivelse af Bogtrykker og Trykkested og paa periodiske Tidsskrifter af Redaktør og Paabud om, at Bogtrykkere af alle periodiske Skrifter inden en vis Tid *efter* Udleveringens Paabegyndelse skal afgive et Eksemplar til Politiet, jfr. §§ 1—3 i Presselov Nr. 147 af 13. April 1938. Til denne Gruppe maa formentlig ogsaa henføres de nu forladte Forbud mod Anonymitet.

Omvendt er der visse forebyggende Foranstaltninger, som paa Grund af deres vidtgaaende Virkninger *generelt* maa erklæres for forfatningsstridige. Hertil henføres fx Lovbestemmelser om, at Udgivelse af Dagblade og periodiske Tidsskrifter kun kan ske efter særlig meddelt Privilegium, og om at der en vis Tid, *inden* Udleveringen af et trykt Skrift paabegyndes, skal afleveres et Eksemplar til Politimesteren, om Ekspropriation for at hindre Udgivelse af et trykt Skrift, om Censur som Retsfølge af en Trykkefrihedsforbrydelse og ved periodiske Skrifter Udgivelsesforbud og Bestemmelser om Konfiskation af Bygninger og Maskiner. At Indførelse af Censur ogsaa i dette til Frd. 1799

§ 20 svarende Tilfælde er forfatningsstridig, følger af Lovordene, hvorimod Resultatet iøvrigt maa udledes ved Fortolkning.

Udgivelsesforbud har til Tider været anvendt i fremmed Ret (fx i Sverige i Tiden 1812—45). Om deres Forhold til Forfatningslovenes traditionelle Trykkefrihedsbestemmelser findes der en amerikansk Forbundshøjesteretsdom fra 1931. Ved en Presselov var der i Minnesota givet Domstolene Adgang til at dømme Smudsblade til at gaa ind. Spørgsmaalet, om Loven var forenelig med de traditionelle Pressefrihedsbestemmelser, hvoraf der ved Fortolkning udledes Censurforbud, blev af Højesteret besvaret benægtende ud fra det Synspunkt, at der ved Loven stilledes Krav om, at Udgiverne for at slippe for et Forbud skulde overbevise Dommerne om, at Bladets Beskyldninger var baaret af gode Motiver og offentliggjort i retfærdigt Øjemed. »This is the essence of censorship.« (Near v. Minnesota ex rel. Olson, 283 U.S. 697, 713). Da den danske Forfatning har den særlige Tilføjelse om andre forebyggende Forholdsregler, er der Grund til at tro, at Højesteret vil naa til samme Resultat.

Om en Række andre specielt mod Pressen rettede Ordninger (Kaution, Habilitetsbetingelser, Beskatning) er forenelige eller uforenelige med Forfatningen, kan, naar den ikke som den belgiske af 1831 indeholder et særligt Forbud mod Kautionsordninger, næppe afgøres generelt for hver enkelt Foranstaltning, men kun efter konkret Undersøgelse. Den megen Strid i Teorien om disse Spørgsmaal maa søge sin Forklaring i, at man har ment at kunne give et absolut Ja eller Nej paa Spørgsmaalet.

Der er paa Forhaand noget odiøst over saadanne Særforanstaltninger og Grund til at være paa Vagt, men Motivet behøver ikke at være Ønsker om at begrænse Ytringsfriheden, og Foranstaltningen behøver ikke at være tjenlig hertil. Et Krav om, at Udgivere af Dagblade og dissers Chefredaktører skal have Indfødsret, være ustraffede og solvente, synes ret uskadeligt, hvorimod det vilde være over Grænsen for det lovlige, om man stillede lignende Krav til Forfatterne. En Stempelskat paa Dagblade kan være begrundet i Ønske om at begrænse Papirforbruget.

Det anses derfor for ugørligt paa Forhaand at afgøre saadanne Foranstaltningers Forhold til § 84. Man kan endog næppe afvise,

at en Regulering af den materielle Trykkefrihed kan lade saa lidt tilbage, at den bliver en ulovlig forebyggende Forholdsregel, og det samme kan tænkes ved Skærpelse af de anvendte Straffe.

ad b. Som Følge af Goos' Autoritet er dansk Teori og Praksis ført ind paa den restriktive Fortolkning af § 84, Pkt. 2, at de sædvanlige forebyggende civil- og strafferetlige Retsaandhævelsesmidler i Trykkefrihedssager kan anvendes ikke blot til at hindre Distributionen af et udgivet Skrift, men ogsaa til at hindre, at et Skrift udgives. Efter Goos tilsiger Trykkefrihedens Princip ikke en Særstilling for trykte Skrifter. Det fører kun til Fritagelse for en ekseptionelt ugunstig Behandling, der stiller trykte Skrifter udenfor almindelig dansk Ret. Det har ingen Rimelighed at antage, at der skal være Publikationsfrihed for Skrifter, hvis Indhold af Loven stemples som retsstridigt. Trykkefrihedens Princip kræver kun Lighed for Loven, ikke en privilegeret Stilling.

Herefter kan private, naar det er konstateret eller indiceret, at et Skrift har et ulovligt Indhold, ved Fogeden nedlægge civilprocessuelt Forbud mod dets Udgivelse og under det senere Sagsanlæg faa Udgivelsen forbudt, se fx U.f.R. 1942, S. 1152, hvor Forbudet dog hævedes. I Henhold til Retskendelse kan der endvidere af Politiet foretages foreløbig Beslaglæggelse af et Skrift inden dets Udgivelse og senere af Retten dekretes Konfiskation, se fx U.f.R. 1940 S. 158 (et Dagblads paatænkte Krænkelse af Foreningshemmeligheder).

Rigtigheden af denne Fortolkning, hvorefter *Forbud, Beslaglæggelse og Konfiskation kan anvendes til at hindre et Skriffs Udgivelse*, kan drages i Tvivl. Grl. forbyder ikke blot Hensigtsmæssighedszensur, men ogsaa Legalitetszensur, og der er Enighed om, at en Ordning, hvorefter Bogtrykkere *inden* Udgivelsen skal tilstille Politimestrene Eksemplarer, vilde være forfatningsstridig. Der ses ikke at være nogen principiel Forskel paa en saadan Ordning, der kun kunde have til Formaal at muliggøre Indskriden mod ulovlige Publikationer, og den Ordning, som den omhandlede Fortolkning fører til, naar bortses fra, at Forhindring af Udgivelsen nu kun kan ske i et ubetydeligt Antal Tilfælde, hvor man paa Forhaand ved eller har begrundet Mis-

tanke om, at Skriftet vil indeholde noget ulovligt. I begge Tilfælde forhindres Skriftets Udgivelse.

Hovedsynspunktet, at Trykkefrihedens Princip fører til, at trykte Skrifter ikke maa indtage en Særstilling, at de hverken nyder et privilegium odiosum eller privilegium favorabile, men kun Lighed for Loven, er ikke konsekvent gennemført i dansk Forfatningsret, og Forfatningen kræver heller ikke Princippets Gennemførelse. Der er forfatningsmæssigt intet til Hinder for, at visse Meddelelser alene kriminaliseres, naar de fremkommer i et trykt Skrift, eller at trykte Ærefornærmelser straffes strengere end mundtlige. Her foreligger der altsaa en ugunstig Særbehandling af trykte Skrifter.

Omvendt udleder Teorien af § 84 Konsekvenser, der er ensbetydende med en Særbehandling af trykte Skrifter i gunstig Retning, fx at Politiet ikke som ellers ved *periculum in mora* paa egen Haand kan beslaglægge, jfr. Rpl. § 746, Stk. 2, hvorefter der altid kræves forudgaaende Retskendelse, eller at Uskadeliggørelsesarrest efter Rpl. § 780 b ikke kan anvendes mod en Journalist for at forhindre ham i at fortsætte et ulovligt Presseangreb. Naar det er den herskende Anskuelse i dansk Teori, at der ikke ved Lov kan gennemføres en Ordning, hvorefter der, inden Udgivelse af et periodisk Skrift paabegyndes, skal stilles Sikkerhed for eventuelt Bøde- og Erstatningsansvar, skønt dette kan kræves ved anden Virksomheds Paabegyndelse, er der netop Tale om en af § 84 udledt Særstilling for Pressen.

Sætningen, at Trykkefrihedens »Princip« ikke fører til en Særstilling af trykte Skrifter, illustrerer derfor ikke dansk Rets Regler. Den er et Postulat. Man kan heroverfor lige saa vel opstille den Paastand, at det netop har været Tanken med § 84's Tilføjelse om de forebyggende Forholdsregler at skabe en Garanti for, at trykte Skrifter under ingen Omstændigheder hindres i at udkomme. Vil en Forfatter tage sin Straf og betale eventuel Erstatning samt risikere, at hele Restoplaget af det udgivne Skrift konfiskeres, maa man ikke forhindre ham i at udgive det. Denne Konsekvens drager man af Trykkefrihedens Princip i Sverige, hvor man i R.F. § 86 har et Forbud mod præventive Foranstaltninger. At man i norsk Ret antager, at forebyggende Retshaandhævelsesmidler kan anvendes ogsaa til at hindre et

Skrift i at udkomme, har heroverfor mindre Vægt, da der i den norske Grl. end ikke findes et udtrykkeligt Forbud mod Censur.

Den danske Praksis er imidlertid fast, og Goos' Fortolkning, hvorefter Forbud, Beslaglæggelse og Konfiskation kan anvendes ogsaa til at forhindre et Skrift i at udkomme, maa derfor indtil videre anses for gældende dansk Ret.

§ 33.

FORENINGSFRIHEDEN

1. Ved en Forening forstaar man den organiserede Sammenlutning af en Kreds af Personer til Fremme af visse begrænsede Formaal. Gennem sit begrænsede Formaal adskiller Foreningen sig fra Staten, men iøvrigt er den en Stat en miniature, en Stat i Staten. Den er ligesom denne et Funktionsapparat, som virker i Overensstemmelse med en retlig Forfatning, der dels kvalificerer visse Personer som Organer eller Funktionærer, dels bestemmer den Kompetence, hvormed disse kan handle paa Helhedens Vegne.

I den autoritære Stat ser Magthaverne med Mistillid og Ængstelse paa alle private Foreninger. Hvor uskyldige de end kan se ud, frygter den autoritære Magt i dem en mulig Konkurrent, der vil kunne bringe Ensretningen i Fare. Derfor undertrykkes saa vidt muligt alle Klubber, alle religiøse Selskaber, alle kulturelle Organisationer af privat Karakter, for at Partiet (Staten) selv kan lede og kontrollere disse Virksomheder. Paa samme Maade overtager Staten al Opdragelse og Ungdomsarbejde, de frivillige Arbejder- og Arbejdsgiverorganisationer fortrænges af Statens Arbejdsfront osv. osv. Som Hitler engang sagde: »Vi overtager Barnet, naar det er tre Aar gammelt, og slipper det først igen i Graven.«

Helt anderledes i den demokratiske Stat. Her er Individet ikke blot Statsborger og »Folkefælle«. En stor Del af sit Liv tilbringer det som tilhørende en Mængde forskellige Sammenslutninger med højst forskellige Formaal: Sportsforeninger, religiøse Samfund, videnskabelige Selskaber, Andelsforeninger, Fagforbund, Diskussionsklubber, politiske Partier, kommunale Samfund

osv. osv. Selv om alle disse Foreninger retligt staaer under Statens potentielt altomfattende Overhøjhed, saa nyder de normalt ubegrænset Autonomi. Denne *Foreningsfrihed* er nøje forbundet med Demokratiets Væsen og Aand. Individets aktive Selvstyre faar Lejlighed til at udfolde sig mest livsnært i de smaa Samfund, og dets Træning og Udvikling i disse er ofte den bedste Forskole til det aktive Selvstyre i det større Samfund, Staten.

Ud fra disse Forudsætninger er det forstaaeligt, at en Garanti for Foreningsfriheden sædvanligvis indgaar som Bestanddel af demokratiske Forfatninger.

Nu siger det sig selv, at en saadan Garanti ikke kan bestaa i et Tilsagn om, at en hvilkensomhelst Foreningsdannelse og -virksomhed skal være lovlige. Det vilde jo simpelthen sige at legalisere enhver Forbrydelse, bare Folk rottede sig sammen om at begaa den i Forening. »Lommetyvenes Societet« kan naturligvis ikke gøre Krav paa Samfundets Anerkendelse. Kravet om Foreningsfrihed kan højst betyde, at selve *Foreningsdannelsen som saadan*, altsaa det organiserede Samvirke mellem en Flerhed af Personer, ikke maa være ulovlig under Forudsætning af, at det Formaal, der forfølges, og de Midler, der anvendes, ellers er lovlige, d.v.s. i Individernes uorganiserede Virksomhed. (*Den formelle Foreningsfrihed.*) Lige saa lidt som Samvirket skal give et Fribrev, skal det diskriminere, det skal betyde hverken et privilegium favorabile eller odiosum. Men den praktiske Værdi ud fra demokratiske Idealer af dette Princip er naturligvis ganske afhængig af, at de materielle Grænser for Borgernes Aktivitet — altsaa bortset fra Foreningsdannelsen som saadan — ikke drages for snævert. Dersom en vis politisk Anskuelse eller Propaganda, en vis religiøs Bekendelse, visse videnskabelige Teorier eller andet forbydes, taber Foreningsfriheden tilsvarende i Værdi. Dens fulde Virkeliggørelse forudsætter derfor — foruden det formelle Princip om blot Foreningsdannelsens Frihed — en supplerende *materiel Garanti* for Frihed til at forfølge sædvanlige kulturelle Formaal, specielt paa det politiske og religiøse Omraade.

2. Vi skal nu undersøge, hvorledes Garantien for Foreningsfriheden er gennemført i den danske Grundlov. Reglerne herom findes i Grl. § 85. I denne indeholdes to Hovedsætninger.

a. For det første er det bestemt, at Borgerne har Ret til at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed. Hermed er det, vi har kaldt det *formelle Princip om Foreningsdannelsens Frihed*, udtrykt. Thi det er hermed sagt, at dersom Foreningens Øjemed, altsaa de materielle Formaal (og Midler) for dens Virke, i sig selv er lovligt, da er Foreningsdannelsen som saadan det ogsaa. (*Lovligt Øjemed, lovlig Forening.*) Heri ligger altsaa, at Foreninger ikke ved Lov kan forbydes, saalænge ikke det Øjemed, de forfølger, iøvrigt — altsaa bortset fra Foreningsvirksomhed — stemples som ulovligt. Saaledes kan fx Filatelistklubber ikke forbydes ved Lov, saalænge det iøvrigt er tilladt at samle paa og udveksle Frimærker, og ejheller et politisk Parti, saalænge individuel Propaganda for Partiets Lære er tilladt. Kommunistloven af 22. Aug. 1941 forbød saaledes ikke blot kommunistiske Foreninger, men ogsaa kommunistisk Virksomhed og Agitation af enhver Art. I modsat Fald havde den forsaavidt været stridende mod Grl. § 85. Derimod udelukker Princippet ikke, at der m.H.t. en Handlings Lovlighed sondres efter, om den er foretaget individuelt eller kollektivt (bortset fra Foreningsdannelse). Man kan ingenlunde slutte, at hvad den enkelte har Lov at foretage, kan ogsaa flere gøre i Fællesskab. Saaledes vil fx Boykott og Prisaftaler kunne være ulovlige i Tilfælde, hvor den tilsvarende individuelle Handling ikke vilde være det.

Som nævnt betyder dette Princip ikke noget afgørende Baand paa Lovgivningens Frihed, idet der herefter altid vil være Mulighed for at forbyde visse Foreninger ved samtidig at ulovliggøre det Øjemed, hvori de virker. Der kræves derfor yderligere en *materiel Garanti*, hvorefter det udelukkes at erklære visse Øjemed for ulovlige. Nogen saadan Begrænsning indeholdes imidlertid *ikke i Grl. § 85*. Derimod følger det af Grl. § 74, at *religiøse Samfund* ikke kan forbydes under Hensyn til deres religiøse Øjemed (Gudsdyrkelsen) som saadant, men kun, dersom de i Forbindelse hermed lærer eller foretager noget, som strider mod Sædeligheden og den offentlige Orden. Endvidere maa det være en Forudsætning for Grundlovens Regler om Valg til Rigsdagen, specielt Bestemmelsen i § 32 om, at Valgloven skal sikre en ligelig Repræsentation af de forskellige An-

skuelser blandt Vælgerne, at ejheller *politiske Partier* kan forbydes ved Lov. Men ogsaa her maa tilsvarende Forbehold gælde som ved § 74, d.v.s. at et politisk Parti ikke kan forbydes under Hensyn til Indholdet af den politiske Anskuelse som saadan, men vel, dersom der i Forbindelse hermed læres eller foretages noget, der strider mod Sædeligheden eller den offentlige Orden. Det vil i denne Sammenhæng især sige, at et politisk Parti kan forbydes ved Lov, dersom det bekender sig til Anvendelse af *Vold eller andre ulovlige Midler* til Opnaaelse af sine politiske Maal.

Man vil heraf se, at Grundloven paa de to vigtigste Omraader, det religiøse og det politiske, indeholder materielle Garantier til Supplering af det formelle Princip om Foreningsdannelsens Frihed. Udenfor disse Omraader er Lovgivningen frit stillet, men her er Faren for Misbrug til Gengæld ringere.

b. For det andet bestemmes det i § 85, at denne Ret til at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed processuelt *ikke* maa gøres afhængig af en *foregaaende Tilladelse*. Det er det samme som *Forbud mod Foreningscensur*. Ved Censur forstaar man netop, jfr. S. 195, en Ordning, hvorefter visse Handlingers Lovlighed gøres afhængig af en foregaaende konkret Prøvelse. Censuren kan være enten Legalitetscensur, Hensigtsmæssighedscensur eller begge Dele. Det første betyder, at Prøvelsen har til Opgave at konstatere, hvorvidt de i Loven fastsatte Betingelser for Handlingens Retmæssighed er tilstede. Den Tilladelse, der i disse Tilfælde meddeles, er altsaa konstaterende, ikke konstitutiv i Forhold til Handlingens materielle Lovlighed. Derimod foreligger et specifikt, formelt Retsbrud, dersom Handlingen foretages, før Tilladelsen foreligger. Efter dette Mønster er Næringsudøvelse ordnet her i Landet. Hensigtsmæssighedscensur betyder, at Tilladelsen er konstitutiv for Handlingens Retmæssighed efter et konkret Skøn over dens Ønskelighed og Hensigtsmæssighed. Det er for det meste denne Type, man tænker paa, naar man taler om Censur.

Det følger nu allerede af Princippet om Foreningsdannelsens Frihed, naar Øjemedet er lovligt, at Hensigtsmæssighedscensur er udelukket. Den Passus i § 85, vi nu drøfter, betyder, at ogsaa Legalitetscensur er forbudt. Lovgivningen kan altsaa ikke be-

stemme, at en Forening ikke maa stiftes, før det er konstateret, at dens Øjemed er lovligt, og Tilladelse i Overensstemmelse hermed er givet. Ansvar et maa ligesom efter § 84 bagefter gøres gældende for Domstolene.

Det er kun en Udbyggelse af dette Princip, naar det i § 85 yderligere bestemmes, at en Forening *ikke kan ophæves ved en Regeringsforanstaltning*. Det betyder kun, at samme Regler gælder for Foreningers Virksomhed og fortsatte Bestaaen som for deres Stiftelse.

Herfra gør § 85 den Undtagelse, at en Forening foreløbig kan forbydes (ved administrativ Foranstaltning), men at der da straks skal anlægges Sag (d.v.s. ved Domstolene) imod den til dens Ophævelse. Et saadant Forbud er altsaa et foreløbigt Retshaandhævelsesmiddel, der forudsætter en Paastand om, at Foreningens Øjemed er ulovligt. Det er begrundet i Frygten for, at Retshaandhævelsesformaalet skal forspildes, dersom Sagen alene skal gaa sin ordinære Gang. Det svarer til de Forbud af civilretlig Natur, der ellers nedlægges af Fogden, og som forøvrigt ogsaa maa kunne bringes til Anvendelse (af private) overfor Foreninger. Forskellen bestaar blot deri, at Forbudet kan nedlægges af Administrationen, uden at denne er bundet af Retsplejelovens Betingelser for Nedlæggelse af Fogedforbud. Regeringsforbudet har den Virkning, at Foreningens Lovlighed er suspenderet, indtil Rettens Afgørelse foreligger. Ved Straffelovens § 132a er der desuden fastsat Straf for den, der, efter at en Forening foreløbig er forbudt af Regeringen, enten deltager i Fortsættelsen af dens Virksomhed eller indmelder sig som Medlem i den. Som Eksempel paa Anvendelse af denne Grundlovsbestemmelse henvises til Dommene i U.f.R. 1874 S. 479 (Den internationale Arbejderforening for Danmark) og 1924 S. 514 (Forening med usædeligt Formaal).

Reglen i § 85 om, at en Forenings Lovlighed ikke maa gøres afhængig af en Tilladelse eller udelukkes ved et Forbud, angaar kun selve Foreningsorganisationen som saadan. Der er derimod intet i Vejen for, at Lovligheden af det Øjemed, hvori Foreningen virker, efter almindelige Regler kan være afhængig af en Tilladelse (Forbud), og i saa Fald beror følgelig ogsaa Foreningsorganisationens Lovlighed paa, at den har opnaaet Til-

ladelse til sin Virksomhed. Saaledes maa ogsaa en Forening, der vil drive Næringsvirksomhed, erholde Næringsbrev. (De nærmere Regler herom findes i Næringslovens Regler om Interessentskaber, Aktieselskaber og Andelsselskaber.)

Endelig udelukker Reglen heller ikke, at Foreninger kræves anmeldt eller registreret, eventuelt som Betingelse for deres Retsevne, eller at der paa anden Maade etableres Kontrol med deres Virksomhed, saaledes fx m.H.t. Aktieselskaber.

§ 34.

FORSAMLINGSFRIHEDEN

1. Ved en Forsamling forstaar man den samtidige Nærværelse af en Kreds af Personer, der har indfundet sig i Overensstemmelse med en i Forvejen lagt Plan og derfor ogsaa med et vist bestemt fælles Formaal for Øje. Planen behøver ikke at være fælles for alle Forsamlingsdeltagerne. Det fælles Formaal forudsætter en vis Ledelse. Som Eksempler kan nævnes et Foreningsmøde, et offentligt politisk Møde i Fælledparken, Tilskuerne ved en Teaterforestilling eller en Sportskamp, Menigheden under en Gudstjeneste, Deltagerne i en Procession, Tilhørere ved en Forelæsning. Derimod udgør de Mennesker, der samtidig spiser paa en Restauration, ingen Forsamling. Her savnes, hvis der ikke netop er Tale om en planlagt Fællesspisning, Fællesskab i Formaalet.

Forsamlingen adskiller sig fra Foreningen derved, at den kendetegnes ved det samtidige Nærvær, altsaa en tids-rumlig Konstellation, ikke en Organisation, en Retsorden. Dette udelukker naturligvis ikke, at Forsamlingen kan være et Led i en Forenings Virksomhed og bestaa udelukkende af en Forenings Medlemmer.

Fra det blotte Opløb, Grl. § 87, adskiller Forsamlingen sig gennem sin Planmæssighed og Formaalsbestemthed, jfr. nærmere nedenfor.

Forsamlingsfrihed er i en demokratisk Stat et naturligt Supplement dels til Foreningsfriheden, dels til Ytringsfriheden. Foreningslivet forudsætter for sin Trivsel, at Medlemmerne regel-

mæssigt kan mødes til Varetagelse af Foreningens Formaal og Iagttagelse af dens Ordensforskrifter. For den mundtlige Ytringsfrihed spiller Forsamlingsfriheden en tilsvarende Rolle som § 84 for den skriftlige. Det talte Ord spiller netop den største Rolle, naar det fremføres i Forsamlinger, især offentlige. Herved, i Forbindelse med Referater i Pressen, faar den enkelte den største Mulighed for at gøre sine Anskuelser gældende og bringe dem ud til Kendskab for en større Kreds af Medborgere. Da Meningskampen tillige ofte foregaar gennem organiseret Samvirke af ligesindede i Foreninger, vil man forstaa, at Trykkefrihed, Foreningsfrihed og Forsamlingsfrihed udgør en intim Sammenhæng og først faar deres fulde Værdi som demokratiske Grundrettigheder netop i denne Sammenhæng.

2. I den danske Grundlov omhandles Forsamlingsfriheden i § 86. Den handler dels om Forsamlingers Lovlighed, dels om Politiets Beføjelser i Forhold til Forsamlinger.

a. Skønt Grl. § 86 ganske kategorisk udtaler, at *Borgerne har Ret til at samle sig ubevæbnet*, kan dette naturligvis ikke betyde, at en hvilken som helst Forsamling, uanset dens Formaal og de øvrige Omstændigheder, hvorunder den finder Sted, skulde være lovlig. Ingen kan vel tænke sig, at Grundloven vil garantere Ret til Afholdelse af Møder, hvor der prædikes Oprør mod Regeringen, eller af en Cirkusforestilling midt paa Strøget. Meningen kan højst være i Analogi med § 85 at give en formel Forsamlingsfrihed: En Forsamling er lovlig, naar dens Formaal, de Handlinger, der foretages i Forsamlingen, og de Omstændigheder iøvrigt, hvorunder den afholdes, efter almindelige Regler (altsaa bortset fra Forsamlingsmomentet) er lovlige. Dette Princip lader sig imidlertid ikke gennemføre i dette Tilfælde, fordi Formaålet med en Forsamling ofte slet ikke kan tænkes i Abstraktion fra Forsamlingen (fx en Teaterforestilling). Man maa derfor vistnok indrømme *Lovgivningen fri Adgang til at bestemme Betingelserne for en Forsamlings Lovlighed*, alene indenfor samme *materielle Grænse* som angivet ved Omtalen af Foreninger, hvilket vil sige, at Forsamlinger med religiøst eller politisk Formaal ikke under Hensyn hertil kan erklæres ulovlige. Det følger heraf, at en Forsamling *ikke blot er ulovlig, naar den paa en eller anden Maade er i Strid med ellers gæl-*

dende Regler, men ogsaa hvis den er i Strid med Forskrifter givet specielt for Forsamlinger. I første Henseende kan nævnes, at Forsamlingen naturligvis mister sin Lovlighed, hvis den gaar over til at foretage eller opfordre til Foretagelse af straffbare Handlinger fx Vold mod Øvrigheden eller Angreb paa Ejendom. Ligeledes maa Næringslovgivningen og Helligdagslovgivningen respekteres, saaledes at der ikke i Forsamlinger foregaar Om-sætning eller Forlystelser i Strid hermed. Paa samme Maade maa ogsaa Loven om Uniformsforbud, Færdselsloven og Politivedtægter overholdes. I sidste Henseende bemærkes, at Lovgivningen enten helt kan forbyde Afholdelse af visse Forsamlinger (bortset fra dem med religiøst eller politisk Formaal), fx Cirkusforestillinger, eller foreskrive Betingelser, der ellers ikke skal iagttages, fx at der ikke maa bæres Uniform, selvom dette ellers er tilladt, at der ikke maa forhandles Varer, selvom de sædvanlige Betingelser herfor er opfyldt, at der ikke maa danses ved visse offentlige Forsamlinger, selv om Dans ellers ikke er forbudt, o.s.v.

Herudover indeholder § 86 et *Forbud mod Forsamlingscensur*. Dette fremgaar modsætningsvis af Paragraffens sidste Punktum, hvori bestemmes, at *Forsamlinger under aaben Himmel kan forbydes (administrativt), naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred*. Som Hovedregel kan Forsamlingers Lovlighed altsaa ikke gøres afhængig af en konkret Prøvelse. De kan ikke forbydes eller, hvad der maa være det samme, gøres afhængige af en foregaaende Tilladelse. Herfra gælder dog den nævnte Undtagelse. Det maa tilkomme Politiet (Regeringen) at skønne over, hvorvidt Fare for den offentlige Fred kan befrygtes, og dette Skøn kan ikke underkendes af Domstolene. Forbudet kan kun angaa individuelt bestemte Forsamlinger under Hensyn til den konkrete Fare, der kan befrygtes af dem. Politiet kan ikke generelt forbyde fx Møder paa bestemte Tidspunkter eller Møder foranstaltet af en Forening, hvis Virksomhed i Almindelighed anses for farlig. Saadanne Forbud vil kun kunne fastsættes ved Lov i Overensstemmelse med de forud angivne Synspunkter.

b. Hvad Politiets Forhold til Forsamlinger angaar, bestemmer Grundloven alene, at *Politiet har Ret til at overvære offentlige*

Forsamlinger. Heraf maa modsætningsvis følge, at Politiet *ikke* har saadan Ret, hvad *private* Forsamlinger angaar.

Der opstaar herved det Spørgsmaal, hvornaar en Forsamling kan karakteriseres paa den ene og anden Maade. Det ledende Synspunkt maa være, at en Forsamling er privat, naar der kun er Adgang for en Kreds af i Forvejen bestemte Personer, fx en Forenings Medlemmer, Beboerne i en Ejendom, Bygningssnedkerne i Lyngby, de juridiske Studerende ved Københavns Universitet. Det maa dog her være en Forudsætning, at Kredsen ikke er altfor stor. Det er fx klart, at en Forsamling, hvortil alle Beboere i København har Adgang, er et offentligt Møde. Det maa ogsaa tages i Betragtning, om der føres effektiv Kontrol med Adgangen, og at Afgrænsningen, fx til en Forenings Medlemmer, ikke er et Skalkeskjul for Mødets offentlige Karakter. I Tvivlstilfælde kan maaske ogsaa Forsamlingens Formaal spille en vis Rolle. Omvendt kræves det ikke til et Mødes Offentlighed, at der skal være Adgang for alle og enhver. Et Møde er utvivlsomt offentligt, selvom bestemte Kredse, fx Børn under 15 Aar eller Soldater, er udelukket fra Deltagelse.

Grundloven udtaler blot, at Politiet har Ret til at *overvære* offentlige Forsamlinger. Dette er i sig selv en præventiv Foranstaltning. Det overlades til den almindelige Lovgivning at give Regler for, under hvilke Betingelser Politiet kan gribe ind og hvorledes. Ved Politilovene af 11. Febr. 1863 § 12 og 4. Febr. 1871 § 10 er saadanne Regler givet om Politiets Bistand til Opretholdelse af Orden, Anholdelse og Fjernelse af Urostiftere og Adgang til at erklære Forsamlingen hævet med den Virkning, at der kan skrides ind som ved Opløb. Herudover maa det ifølge almindelige Regler gælde, at Politiet kan skride ind overfor alle Ulovligheder, fx dersom Næringsloven, Helligdagsloven, Færdselsloven eller Loven om Uniformsforbud overtrædes. Endelig maa det følge af § 85, sidste Pkt., at Politiet kan opløse enhver Forsamling, der udvikler sig paa en saadan Maade, at den medfører Fare for den offentlige Fred.

3. I en vis Forbindelse med § 86 staar Reglen i § 87 om *Opløb*. Herved forstaas den tilfældige Sammenstimlen af Personer, hvis Opmærksomhed fanges af samme Genstand eller Tildragelse. Efter Massepsykologiens Love vil der let kunne

opstaa Fare for den offentlige Orden i Forbindelse med Opløb, fordi den gensidige Suggestion nedbryder normale Hemninger. Hvis en Forsamling mister Ledelse og Orden, betragtes den som Opløb, men Opløb kan naturligvis ogsaa forekomme som oprindelig Foreteelse.

Naar Grundloven omtaler Opløb i Kapitlet om Frihedsrettigheder, er det naturligvis ikke for at give Borgerne nogen Ret til Opløb, men for at fastsætte en vis *Grænse for de Magtmidler*, der maa bringes til Anvendelse overfor Opløb. § 87 bestemmer herom, at ved Opløb maa den væbnede Magt, naar den ikke angribes, kun skride ind, efter at Mængden 3 Gange i Kongens og Lovens Navn forgæves er opfordret til at skilles.

Udtrykket »den væbnede Magt« maa antagelig forstaas som en Fællesbetegnelse for Militær og Politi. Men selv om Udtrykket, som nogle mener, kun omfatter Militæret, kan dette ikke udelukke, at Værnet ved almindelig Lovgivning udvides, saaledes at samme Betingelser ogsaa gælder for Politiets Indgriben, jfr. Politilovene af 11. Febr. 1863 § 12 og 4. Febr. 1871 § 10.

Ikke-Efterkommelse af Øvrighedens lovligt forkyndte Paabud om at skilles medfører Straf efter Straffelovens §§ 133 og 134.

§ 35.

EJENDOMSRETTENS BESKYTTELSE

1. Grl. § 2 om den almindelige Lovgivningskompetence giver Hjemmel til Gennemførelse af Love, hvorefter der kan foretages Indgreb i Formuerettigheder mod eller uden Erstatning. Formaalet med og Betydningen af § 80 er derfor ikke at tilvejebringe Hjemmel for Indgreb, men tværtimod *at drage Grænser for Lovgivningskompetencen* og beskytte Ejendomsretten. Denne Beskyttelse bestaar i, at Afstaaelse af Ejendomsret kun kan forlanges, naar 1) Almenvellet kræver det, 2) ifølge Lov og 3) mod fuldstændig Erstatning.

Skønt Ejendomsretten i Indledningen til § 80 med en naturlig Vending erklæres for ukrænkelig, forudsætter de følgende Sætninger sammenholdt med § 2, dels at der kan foretages visse Indgreb uden Erstatning, nemlig saadanne, der ikke

kan karakteriseres som Afstaaelse, dels at der mod fuld Erstatning kan paabydes Afstaaelse. Det indledende Punktum har derfor ikke juridisk, men kun ideologisk Betydning.

Med et fra fransk Ret hentet Systemudtryk tales der i § 80, Stk. 2, om »Lovforslag vedrørende *Ekspropriation* af Ejendom.« Ekspropriation kan foreløbig defineres som *tvungen Afstaaelse af Ejendomsret mod fuld Erstatning*. Betingelserne for dens Lovlighed er, at Almenvellet kræver den, og at den sker ifølge Lov. Hvad der ligger i disse Udtryk, fremgaar af det følgende.

De Grundsætninger, der har fundet Udtryk i § 80, Stk. 1, maa søge deres Oprindelse langt tilbage. Tidligt anerkendtes det, at Ejendomsafstaaelse kun kunde finde Sted, naar Almenvellet krævede det, og kun mod fuld Erstatning, jfr. navnlig en Plakat af 31. Juli 1801, hvori det bl. a. om Vejforordningen af 13. Dec. 1793 udtaltes, at den byggede paa den almindelige Grundsætning, »at Ejendomsretten ikke bør lide Indskrænkning, med mindre det almindelige Bedste fordrer det, og at Ejeren da tilkommer billig og fuldkommen Erstatning.« Den ene af de Betingelser, som opstilles i § 80 for en Ekspropriations Lovlighed, var altsaa allerede anerkendt under Enevælden, og Forskellen mellem Pl. 1801 og § 80, at der nu kræves Lovhjemmel, og at der nu haves et Værn overfor Lovgivningsmagten, er blot Følger af Ændringerne i de forfatningsretlige Forhold.

Ved Fortolkningen af § 80 melder der sig følgende Spørgsmaal:

- a) Hvilke Rettigheder nyder Beskyttelse?
- b) Hvad forstaas der ved Afstaaelse (= Ekspropriation)?
- c) Hvilke Betingelser stilles der for Afstaaelses Lovlighed?

2. *Beskyttede Rettigheder.*

a. *Formuerettigheder.* De Rettigheder, der beskyttes, karakteriseres ved Udtrykket *Ejendomsret* (Ejendom), der i Teori og Praxis snart anvendes i en snævrere Betydning som omfattende alene den fuldstændige Raadighedsret over Ting, snart i en videre Betydning som ensbetydende med Formueret. Problemet er herefter, hvilken Betydning man skal give Begrebet i § 80.

Mange Grunde taler for her at vælge den videre. Det var ved Grundlovens Givelse ikke ualmindeligt i Love og Traktater at følge denne Sprogbrug, se fx Frd. 28. Juli 1841 indeholdende nærmere Bestemmelser om Underpant i rørligt Gods m. m., hvor der tales om Underpant »i alt hvad han ejer og ejende vorder.« Reale Hensyn taler for denne Fortolkning. Der er for alle Formuerettigheders Vedkommende samme Trang til Beskyttelse mod Afstaaelse uden Erstatning, og der ses ikke at kunne anføres Betragtninger af Vægt til Støtte for at unddrage fx Forandringsrettigheder, Brugsrettigheder og Servitutrettigheder den Beskyttelse, som man giver Ejendomsretten i snævrere Forstand. Afgørende er det, at *Lovgivningsmagt og Domstole stedse har lagt denne videre Forstaaelse til Grund*. Talrige Lovbestemmelser med dertil hørende Motiver forudsætter fx ved Anvendelse af Udtrykket Ekspropriation, at ogsaa andre Formuerettigheder end Ejendomsretten i snævrere Forstand er beskyttet af § 80.

Se for Brugs- og Servitutrettigheders Vedkommende fx Byplanloven Nr. 181 af 29. April 1938 § 12, Stk. 2, for Grundbyrders Vedkommende Grundbyrdeafløsningsloven Nr. 505 af 28. Sept. 1918 §§ 1—3, jfr. H.D. i U.f.R. 1921 S. 168 (1920 S. 19 øverst), og for Patentrettigheders Vedkommende Patentlovens § 8, jfr. Lovbkg. Nr. 192 af 1. Sept. 1936, hvorefter det, naar Almenvellet kræver det, ved Lov kan bestemmes, at en patenteret Opfindelse skal kunne bruges af Staten, eller at Patentet skal bortfalde, saa at Opfindelsen bliver til almindelig Brug, i begge Tilfælde mod fuld Erstatning. Endvidere forudsætter Beværterloven Nr. 129 af 15. Marts 1939 ved Overskriften til § 41 og Erstatningsbestemmelsen, at den til en Næringsvirksomhed knyttede Formueværdi — især good-will — er inde under § 80's Beskyttelse. Se iøvrigt om Lovgivningsmagts Indgreb i Næringsrettigheder Poul Andersen: Næringsretten, 1944, S. 51.

Herefter kan man opstille den almindelige Grundsætning, at *alle Formuerettigheder*, hvad enten de benævnes Ejendomsret i snævrere Forstand, Brugsret, Servitutret, Fordringsret, litterær og kunstnerisk Ejendomsret, Patentret, Varemærkeret o.s.v., *nyder Beskyttelse efter § 80*. Omvendt er Rettigheder, der som Retten til Navn ikke direkte kan vurderes i Penge, ikke beskyt-

tet, og saafremt der ikke af andre Forfatningsbestemmelser kan udledes en Begrænsning af Lovgivningskompetencen, er denne fri. Stillingen er herefter i dansk Ret den samme som i norsk. Skønt Beskyttelsen efter norsk Grl. § 105:

»Fordrer statens tarv, at nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig brug, saa bør han have fuld erstatning af statskassen«

kun omfatter Rettigheder over rørlig og urørlig Ejendom, udvides den ved Fortolkning til alle Formuerettigheder.

Ser man Sagen fra det offentliges Side, kan man udforme Sætningen saaledes, *at enhver Formueret under de i § 80 anførte Betingelser kan kræves afstaaet mod Erstatning*. Heri maa der dog gøres en Begrænsning som Følge af § 84. Forfatterretten kan ikke eksproprieres med det Formaal at hindre et Værks Udgivelse, jfr. S. 198. Det har været gjort gældende, at Ekspropriation af et endnu ikke udgivet Værk overhovedet ikke kan finde Sted (Vinding Kruse), men det ses ikke, at der i Grundloven findes Støtte for denne Indskrænkning i Lovgivningskompetencen.

Den klassiske Ekspropriationssituation, som § 80 har for Øje, er Afstaaelse til offentlig Brug af Ejendomsret til fast Ejendom, og under normale Forhold vil Ekspropriation af Forandringsrettigheder og tildels af Ejendomsret til Løsøre ikke have Interesse for det offentlige. Anderledes under ekstraordinære Forhold. Af valutamæssige Hensyn har der i mange Aar været Hjemmel til at ekspropriere udenlandske eller paa udenlandsk Mønt lydende Tilgodehavender, Værdipapirer, Veksler, Checks, Penge og lign., se for Tiden Lov Nr. 158 af 29. Marts 1943 om erhvervsøkonomiske Foranstaltninger § 7. Staten kan ogsaa have en særlig Interesse i at kunne ekspropriere Rettigheder ifølge gensidigt bebyrdende Kontrakter, fordi dette kan være billigere end at ekspropriere Ejendomsretten til Tingen, fx Ekspropriation af et Certeparti, eller mere hensigtsmæssigt, fordi der er Tale om Varer, der skal tilvirkes, hvorfor Ekspropriation af Retten efter Kontrakten overfører Kravet paa Færdiggørelse. Eksempel: Ekspropriation af en Skibsbygningskontrakt.

Naar, som man gerne udtrykker det, en fast Ejendom eksproprieres, maa Forholdet efter det anførte juridisk opfattes

saaledes, at en Række Rettigheder: Ejers Ejendomsret, Forpagters Ret ifølge Forpagtningskontrakt eller Lejeres Rettigheder ifølge Lejekontrakter, Servitut- og Panthaveres Rettigheder samtidig eksproprieres, medmindre Eksproprianten har tilkendegivet, at Ekspropriationen kun skal omfatte visse af disse Rettigheder. Alle disse Rettighedshavere har et af § 80 beskyttet Erstatningskrav for Rettens økonomiske Værdi, der maa gøres gældende i Overensstemmelse med de Regler, der maatte være fastsat i vedkommende Speciallov. At Rettigheden er tinglyst, er ikke nogen forfatningsmæssig Betingelse for Krav paa Erstatning, jfr. i denne Sammenhæng ogsaa Tinglysningslovens § 1. Hvis Ejeren har solgt Ejendommen ved utinglyst Skøde, er det Køberen, der maa betragtes som Ekspropriat, og Ekspropriationen maa følgelig rettes mod ham. Det samme er Tilfældet, hvis en individuelt bestemt Løseøgenstand er solgt, selv om Tingen ikke er overgivet til Køberen.

Dersom en Ekspropriation omfatter *alle Varer af en bestemt Art*, fx al Frihandelsbyg eller alle (større) Brunkulslagre, saa at det bliver umuligt for Ekspropriat at opfylde Leveringskontrakter, kan der opstaa vanskelige Spørgsmaal om Forholdet mellem Ekspropriant og Kreditorer ifølge disse Kontrakter. Hvis der for det eksproprierede betales en Erstatning, som overstiger Købesummerne ifølge Kontrakterne, synes der ikke at foreligge tilstrækkelig Begrundelse for, at Ekspropriaten skal beholde dette Beløb og derved stilles gunstigere, end om han havde maattet opfylde sine Kontrakter. Han vilde i saa Fald opnaa en ugrundet Berigelse.

Det kan næppe anses for et afgørende Argument imod at give Genuskøberne et Erstatningskrav direkte mod Eksproprianten for det overskydende Beløb, at de ikke straks fra Aftalens Indgaaelse har Ejendomsret til (= Omsætningsbeskyttelse for) det købte, og de tekniske Vanskeligheder, der kan opstaa ved at skulle fordele Erstatningssummen mellem flere, kender man ogsaa i andre Situationer. Meget taler for at give Genuskøberne et Krav direkte mod Eksproprianten paa Forskelsbeløbet. Spørgsmaalet ses ikke afgjort af danske Domstole. Den norske Højesteret har ved den i norsk Retstidende 1923 S. 208 afsagte Dom afvist, at Genuskøber har et direkte Krav, men saavel Doms-

resultatets som Begrundelsens Rigtighed drages i Tvivl af norsk Teori.

b. *Kredsen af Retssubjekter.* § 80 begrænser ikke Kredsen af de Retssubjekter, hvis Formuerettigheder nyder Beskyttelse. Udlændinges Formuerettigheder nyder samme Beskyttelse som Indlændinges, og Anstalter, Stiftelser, Aktie- og Andelsselskaber, Foreninger og lign. indtager samme Retsstilling som andre Retssubjekter. Ogsaa Kommunernes Formuerettigheder er beskyttet af § 80. Hvis der fx ved Lov indrømmes Statsmyndigheder Ret til at ekspropriere Jord til en Statsskole eller et Universitet, kan det ikke i Loven gyldigt bestemmes, at Kommuner i Modsætning til private skal afgive Jord uden Vederlag. Naar der ved Lov Nr. 166 af 18. Maj 1937, hvorefter Staten overtog de kommunale Politistationer og Arresthuse, ikke blev givet en til Ejendomsværdierne svarende Erstatning, er Forklaringen den, at Staten gennem Overtagelse af Udgifterne ved Strafferetsplejen og Enhedspolitiet samtidig lettede Kommunerne for Forpligtelser, hvis kapitaliserede Beløb betydeligt oversteg Værdien af de afstaaede Ejendomme. Der blev givet Kommunerne mere end fuld Erstatning, og Ordningen var i fuld Overensstemmelse med § 80.

c. *Rettigheder overfor Stat og Kommune.* Fordringsrettigheder mod Statskassen, der opstaar i Henhold til *Kontrakter* om Køb og Salg, Laan, Entreprise o.s.v. eller som Følge af Tjenestemænds *skadegørende Handlinger* udenfor Kontraktsforhold, er efter § 80 beskyttet mod Afstaaelse. Det ligger udenfor Lovgivningsmagts Kompetence fx at foretage en Nedsættelse af Renten af Statens Laan. Selv om der ikke paa Finans- eller Til-lægsbevillingslov findes en Konto, hvoraf Udgiften kan afholdes, kan Statskassen dømmes til at opfylde saadanne Forpligtelser, jfr. S. 123.

Et særligt Spørgsmaal er det, om Krav paa Forsøgelse og Tilskud, som indrømmes *umiddelbart ved Lov eller i Medfør af Lov*, er beskyttet af § 80. Problemet kunde ikke opstaa under den ældre Sociallovgivning, der byggede paa *Almisse- eller Skønsprincippet*, men først, efter at man har indført *Retsprin-*

cippet, hvorefter de trængende under visse Betingelser har Ret til at faa Understøttelse af en bestemt Størrelse.

Reale Grunde taler for ikke at anse Lovgivningsmagten for udelukket fra med fremtidig Virkning at nedsætte saadanne Forsørgelseskrav og derigennem tilpasse Statens og Kommunernes Udgifter til deres Indtægter. Den understøttede har ikke ydet noget Vederlag for den Ydelse, han modtager. Formaalet med § 80 er ikke at gøre Understøttelses- og Tilskudskrav urørlige, men derimod at værne den private Foretagsomhed, jfr. Højesteretsdommen i U.f.R. 1929 S. 239, hvorefter selv Invaliderenten for det væsentligste Beløbs Vedkommende kun ansaas for social Hjælp, hvis Størrelse kunde reguleres af Lovgivningsmagten.

Om Tjenestemænds Krav paa Løn og Pension er beskyttet af § 80, se *Dansk Forvaltningsret* S. 159—66.

3. *Afstaaelsesbegrebet.*

Det vanskeligste Spørgsmaal er at afgøre, *hvad det er, § 80 beskytter Formuerettigheder imod*, d.v.s. hvad der skal forstaas ved »afstaa«.

Ved en Formaalsfortolkning kan man straks holde udenfor Afstaaelse følgende Indgreb, som man prima facie maaske vilde mene var Afstaaelse:

- a) Beskatning.
- b) Formuestraf og Konfiskation.
- c) Krigsskade.

a. *Beskatning.* Dersom Beskatning henhørtes under Afstaaelse, vilde Statens i Grl. §§ 46—48 forudsatte Beskatningsmyndighed ophæve sig selv. Af tvingende praktiske Grunde maa man holde Beskatning udenfor Afstaaelse. Hvad enten der er Tale om direkte eller indirekte, Stats- eller kommunal Beskatning, er Indgrebet erstatningsfrit.

Om denne begrænsende Fortolkning af § 80 er der i Principet Enighed, men det kan være vanskeligt nøjagtigt at fastslaa Sætningens Rækkevidde. I de typiske Tilfælde er det ikke

svært at afgøre, hvornaar et Indgreb er Beskatning, hvornaar Ekspropriation. Man kan bedst illustrere Modsætningen ved at jævnføre Beskatning med *Genus*, Ekspropriation med *Species*. Skattekravet er typisk et artsbestemt Krav, medens Ekspropriationskravet retter sig mod enkelte faste Ejendomme eller mod Løsøre, som faa ejer. Disse bestemte Formuegoder kan ikke fremskaffes ved den abstrakte Udskrivning efter Bæreevne, som er karakteristisk for Beskatningsindgrebet.

Men der kan forekomme Indgreb, som ligger paa Grænsen mellem Beskatning og Ekspropriation. Hvorledes skal man fx rubricere en Lov, i Henhold til hvilken der kan gives Ejere af Landbrugsejendomme Paalæg om at stille en eller flere Heste til Raadighed ved de aarlige Militærmanøvrer? Man har været inde paa at klassificere Indgrebet som en Naturalskat, hvoraf følger, at der ikke kan kræves Vederlag for Brugen. Et andet Eksempel er Pligtaflevering af Tryksager, der gaar ud paa Aflevering af 2 à 3 Bibliotekseksemplarer, jfr. nu Lov Nr. 160 af 1. Juli 1927. Foreligger der her en Særbeskatning af Forfattere eller et Ekspropriationstilfælde, som kun paa Grund af Indgrebets ringe Betydning kan passere uden Erstatning?

Et aktuelt Grænsetilfælde er Kornordningerne, hvorefter Landbrugsministeren er bemyndiget til at kræve afleveret Korn fra Landejendomme efter en i Lovene fastsat Skala og mod en i selve Lovene fastsat Betaling. For at opfatte Indgrebet som Ekspropriation taler den Omstændighed, at der ydes Vederlag, og at Lovene er udformet som Bemyndigelseslove. Mod Ekspropriationskonstruktionen taler den Omstændighed, at Vederlaget er langt lavere end Prisen paa Frihandelskorn. Lovene maa vistnok rettest klassificeres som en Kombination af Beskatning og Ekspropriation.

b. *Bødestraf og Konfiskation*. En anden Begrænsning af Afstaaelsesbegrebet, der maa foretages, fordi Hensynet til Ejendomsrettens Betryggelse kommer til kort overfor andre vigtige Statsformaal, er denne, at der ved Dom kan idømmes Bødestraf samt foretages Konfiskation af a) Genstande, der er frembragt ved en strafbar Handling eller har været brugt eller bestemt til at bruges ved en forsætlig Lovovertrædelse, forsaavidt de tilhører

nogen for Gerningen ansvarlig, b) Genstande, der maa anses for bestemt til at tjene et forbryderisk Formaal og c) det ved en strafbar Handling indvundne Udbytte, Straffelovens § 77, Stk. 1.

Retshaandhævelsesformaalet fører disse Indgreb udenfor § 80. Grundloven er end ikke til Hinder for, at der indføres Regler om Adgang til Konfiskation af hele den dømtes Formue som Straf eller anden Retsfølge af en strafbar Handling. Dette er sket i Forræderisager ved Straffelovstillægget af 1945 (jfr. Lovbkg. Nr. 368 af 6. Juli 1946 § 4). I den norske Forfatning findes der derimod et Forbud mod at anvende Tab af Jord og Boslod som Retsfølge af en strafbar Handling.

c. *Krigsskade*. Endelig er det en sikker restriktiv Fortolkning af Afstaaelsesbegrebet, at Krigsskade paa Ejendom, der foraaarsages af *danske* Styrker, ikke betragtes som erstatningsforpligtende Afstaaelse. Heller ikke Nødretsgrundsætningen fører i dette Tilfælde til Erstatningspligt.

Det er Krigsmagtens Opgave à tout prix at forsvare Staten mod fjendtligt Angreb. De Skader, der som Følge heraf foraaarsages paa dansk Ejendom, kan blive særdeles omfattende, og det er ikke muligt paa Forhaand at fastslaa, at der *under alle Omstændigheder* skal ydes fuld Erstatning. Naar der haves Oversigt over Skadernes Størrelse, maa Lovgivningsmagten efter *Billighedssynspunkter* foretage den nærmere Ordning af Erstatningsopgøret. At § 80 ikke giver dem, hvis Ejendom ødelægges af *Angriberstatens* Krigsmagt, Krav paa Erstatning af den danske Stat, er en Selvfølge. Vanskelighederne ved at afgøre, om Krigsskade foraaarsages af Angriberstatens Krigsmagt eller den danske, taler for ved Erstatningsopgøret ikke at gøre nogen Forskel, og der ses heller ikke at være nogen rimelig Grund til at stille dem, hvis Ejendom ødelægges af hjemlige Styrker, gunstigere end dem, hvis Ejendom ødelægges af Fjendens.

Rigtigheden af disse Betragtninger er anerkendt af Højesteret i to Domme vedrørende Krigen i 1864. I Dommen i U.f.R. 1874 S. 178 fastsloges det, at en Nedbrydning af Bygninger, der var iværksat af Militæret *efter Krigens Udbrud* »ikke kan betragtes som en Ekspropriation, der i Medfør af Lovgivningen

kunde begrunde nogen Erstatningspligt for den danske Statskasse«, og det anføres i Landsoverrettsdommens Præmisser, at »der ikke foreligger nogen retsstridig Skadestilføjelse, idet Staten ifølge sin Højhedsret maa være berettiget til at raade over sine Undersaatters Ejendom for at forsvare sin egen Tilværelse imod en indtrængende Fjende, hvorfor de almindelige Betingelser, som fordres for Erstatningspligten for skadegørende Handlinger, ikke er tilstede.«

Højesteretsdommen i U.f.R. 1881 S. 841 gaar videre. Paa et Tidspunkt, hvor Forbundseksekution var besluttet, og Krigens Udbrud truede, beslaglagde Militæret en Ejendom og rev de derpaa staaende Bygninger ned. Skønt der altsaa, da Skaden tilføjedes, *ikke var udbrudt Krig*, afvistes Erstatningskravet med den Begrundelse, at det ikke skønnedes, at Beslaglæggelsen kunde betragtes som en Ekspropriation.

Fra nyere norsk Praksis henvises til Drammenselvns-Sagen i R.T. 1946 S. 881, hvor Højesteret enstemmigt frifandt Staten for Ansvar ud fra Betragtninger svarende til Dommen fra 1874. Der var her Tale om Krigsskade foraarsaget efter Invasionen af norske Styrker, som havde ødelagt en Fabrik for at hindre de tyske Styrker i at sætte over Drammenselven.

Der kan ogsaa ved Udskillelsen af denne Undtagelsesgruppe opstaa vanskelige Grænsetilfælde fx ved Afgørelsen af, om en Situation har en saa farlig Karakter, at Krig truer.

d. *Tilintetgørelse*. Mere tvivlsomt er det, om de Paabud om Tilintetgørelse, som i Henhold til visse Love kan gives af Politiet eller andre administrative Myndigheder, og den Tilintetgørelse, som Myndighederne selv kan foranledige, maa betragtes som Afstaaelsesindgreb. Efter herskende dansk-norsk Lære foreligger der i hvert Fald i nogle af disse Tilfælde Ekspropriation.

Sætningen kan opstilles mere eller mindre absolut. Videst gaar Vinding Kruse, som hævder, at Nedslagning af Husdyr med smitsomme Sygdomme er et ekspropriativt Indgreb, der giver Krav paa fuld Erstatning efter § 80. Mindre vidtgaaende er fx Berlin og Castberg. Castberg begrænser Sætningen saaledes, at der kun foreligger Ekspropriation ved Tilintetgørelse af Ting,

der i sig selv ikke indebærer nogen Fare for andres legitime Interesser, fx lovhjemlede Paabud om Tilintetgørelse af friske Kreaturbesætninger for at hindre Udbredelse af en smitsom Kreatursygdom, Nedrivning af et Hus for at sikre mod Udbredelse af en Ildebrand eller for at skaffe fri Udsigt for en Ejendom i Nærheden.

Spørgsmaalet kan ikke afgøres alene ud fra en sproglig-logisk Fortolkning af Udtrykket afstaa. Ud fra reale Betragtninger maa der foretages saa mange Begrænsninger af Afstaaelsesbegrebet, at det forekommer ret vilkaarligt netop i denne Henseende at lægge afgørende Vægt paa, hvad der efter en mere eller mindre subjektiv Vurdering ligger i det sproglige Udtryk. Dette er og forbliver mangetydigt. Sikker Grund under Fødderne faar man tildels, naar man undersøger, hvorledes Spørgsmaalet afgøres i Lovgivningen. Det har nemlig i et vist Omfang foreligget til Afgørelse i Lovgivningspraksis siden 1849. Den Anskuelse, som gennem Generationer er lagt til Grund for Lovgivningen, fulgt af Administrationen ved Lovenes Udøvelse og ikke underkendt af Domstolene, kan ikke negligeres, men maa, hvis den er rimeligt begrundet, lægges til Grund for Fortolkningen af § 80. Ellers havner man i en vilkaarlig Fortolkning, som ikke respekteres i Retslivet.

Undersøger man Brandlovgivningen, kan man først fastslaa, at den Omstændighed, at Brandvæsenet river en *brændende* Bygning ned for at slukke Branden, efter Lovene selvfølgelig ikke giver noget Krav mod det offentlige paa Erstatning. Men heller ikke Brandvæsenets Nedrivning af Bygninger, som ikke er i Brand, men som *trues af Ilden*, for at hindre Kvarterbrand, kan anses som erstatningsforpligtende. Der findes saavel i den for Landet som i de for København og Købstæderne gældende Brandlove omtrent enslydende, første Gang i 1861 formulerede Bestemmelser, hvorefter ingen kan modsætte sig, at en ham tilhørende Bygning nedrives, naar det er nødvendigt for at standse en Ildebrands Udbredelse. »Den saaledes i Brandpolitiets Tjeneste tilføjede Skade betragtes som Brandskade.« Se fx Lov Nr. 28 af 21. Marts 1873 §§ 26 og 27, Stk 1.

Hvis skadelidte har brandforsikret, vil han herefter faa Erstatning fra Selskabet, som om Bygningen var brændt. Har han

ikke forsikret, maa han selv bære Tabet. Det offentlige giver ingen Erstatning, og der er heller ingen rimelig Begrundelse herfor. Grundejeren har valgt at være Selvforsikrer og maa da ogsaa tage den accessoriske Risiko, som hedder Nedrivningsrisikoen.

Fortolkningen har sikker Støtte i Lovmotiverne, hvor Justitsministeriet udtrykkeligt afviser § 80 som Erstatningsgrundlag. Dens Rigtighed bestyrkes af de Bestemmelser i Brandlovgivningen, der *ud fra et Billighedssynspunkt* giver Erstatning fra det offentlige for Skade, som Brandvæsenet ved Sluknings- og Redningsforanstaltninger tilføjer paa Marker og Haver, Afgrøder og levende Hegn, se Lov Nr. 153 af 30. Nov. 1874 og den lige citerede Lov 1873 § 27, Stk. 1.

Praksis stemmer hermed. Konsekvenserne af den modsatte Anskuelse vilde blive, at Brandvæsenet i mange Tilfælde maatte honorere Erstatningskrav, fx naar uforsikret Indbo overdænges med Vand for at hindre Ildens Udbredelse. Saadanne Krav afvises, og der foreligger ingen Dom for, at Brandvæsenet skal betale Erstatning som Følge af § 80. Paa Grund af forbedret Byggemaade (Brandgavle) og Brandvæsenets nuværende høje Standard bliver Nedrivning af truede Bygninger sjældent aktuel.

Beslægtet med Nedrivning af den brændende Bygning er Politiets Nedrivning af Bygninger, der truer med at styrte sammen, og den med Hjemmel i Lovgivningen om smitsomme (ondartede) Sygdomme hos Husdyr, om smitsomme (ondartede) Plantesygdomme, om Skadedyr og om Bipest foretagne Tilintetgørelse fx af Heste, der er angrebet af Snive, Kreaturer, der lider af Kvægpest eller af Tuberkulose i Bør eller Yver, af Hunde, der har Hundegalskab, og af Bistader med Bipest (jfr. Københavns Politivedtægt 1. Marts 1913 § 25, Lov Nr. 156 af 14. April 1920 §§ 8—9, Lov Nr. 346 af 29. Juli 1942 § 4, Stk. 2, og § 8, Lov Nr. 140 af 1. Juli 1927 §§ 1 og 5, Stk. 1, og Lov Nr. 69 af 19. Marts 1930 § 3 d og f). I nogle af disse Tilfælde betales der ikke Erstatning (Nedrivning af faldefærdige Bygninger, Hundegalskab, Bipest), i andre Tilfælde kun en reduceret Erstatning (Bør- og Yvertuberkulose), og allerede dette

synes at vise, at denne Tilintetgørelsessituation, hvor *Tingen i sig selv indebærer en Fare for Omgivelserne*, maa holdes udenfor Afstaaelsesbegrebet.

Fortolkningen maa ogsaa siges at være reelt velbegrundet. Situationen adskiller sig fra den typiske Ekspropriationssituation paa lige saa afgørende Maade som Beskatning, Formuestraf/Konfiskation og Tilføjelse af Krigsskade. Indgrebets Begrundelse maa søges deri, at *det er Retsordenens Opgave at beskytte andres eksisterende Retsgoder mod truende Farer*. Det er i alles velforstaaede Interesse, at der gennemføres en saadan Beskyttelse, og den maa indrømmes selv under en Retsorden, hvor Ekspropriationsinstituttet er ukendt. Den Erstatning, der gives i visse Tilfælde, betragtes herefter som en Billighedserstatning og ikke en § 80-Erstatning.

Men ogsaa i Tilintetgørelsessituationen kommer man ud for Vanskelighederne ved at drage skarpe Grænser mellem erstatningsforpligtende og erstatningsfri Indgreb. Paabydes fx Tilintetgørelse af Kreaturer for at hæve Prisen eller Tilintetgørelse af en Bygning for at skaffe frit Skudfelt omkring et Fort eller for at skaffe en smuk Udsigt fra en Bygning, kan den givne Begrundelse ikke føre til Erstatningsfrihed, og det er næppe muligt at give en rationel Begrundelse for, at der i disse Situationer ikke skulde gives fuld Erstatning efter § 80.

En vanskelig Mellemsituation er Tilintetgørelse af *Ting*, som kun paa indirekte Maade frembyder Fare for andres Retsgoder fx ved Muligheden for Udbredelse af Smitte. Hvis et Kreatur i en Besætning er angrebet af en ondartet, paa Egnen ny Kvægsygdom, gaar man undertiden saa radikalt til Værks, at man beordrer hele Besætningen slaaet ned for at standse Sygdommens videre Udbredelse. Der er ogsaa Lovhjemmel for, at Landbrugsministeren, saafremt der i en Kartoffelafgrøde findes et Par Coloradobiller, kan beordre hele Afgrøden destrueret, saafremt han anser denne Fremgangsmaade for nødvendig og hensigtsmæssig.

I saadanne Tilfælde vilde vistnok de fleste anse det for ubilligt, om Ejeren skulde bære hele Tabet. Denne Anskuelse deles af Lovgivningsmagten, og der gives derfor her fuld Erstatning. Om denne, som nogle mener, er en § 80-Erstatning

eller, som andre hævder, en Billighedserstatning, kan fra Ejendoms Standpunkt være ligegyldigt. Pengene er lige gode. Fra et teoretisk Synspunkt er det vanskeligt at rubricere disse Tilfælde, og Meningerne er delte.

e. *Raadighedsbegrænsninger*. Udtrykket afstaa kan imidlertid ikke fortolkes saaledes, at det omfatter ethvert Indgreb i en Persons Formuerettigheder, der ikke kan udskilles ifølge de under a—d nævnte Betragtninger. Undersøger man Lovgivningen, ser man straks, at der i Tidens Løb er gennemført en Række Love, fx om Skovfredning, Bygningers Opførelse, Landbrugsejendomme, smitsomme Sygdomme hos Husdyrene, Byggelinjer, Byplaner, Maksimalrente, prisregulerende Foranstaltninger o.s.v., hvorved der eller i Henhold til hvilke der foretages visse Indgreb i Formuerettigheder, uden at der betales Erstatning. Og da det vilde være et tomt Postulat, at disse Indgreb, som Borgere har acquiesceret ved, er forfatningsstridige, maa Udtrykket afstaa ved Fortolkning undergives yderligere Begrænsninger. Herom er der Enighed. Naar de almindelige Synspunkter, som skal begrunde Erstatningsfriheden, skal udformes, hører Enigheden imidlertid op.

Det har tidligere været en af Teori og Praxis yndet Lære, at det tilkommer Lovgivningsmagten til enhver Tid at bestemme de *almindelige Grænser for Formuerettigheders Udøvelse, d.v.s. Formuerettigheders Indhold*, og at de Indgreb, der sker ved, at disse Grænser ændres ved nye Love, ikke er Ekspropriation. Men det er en Betingelse, at Indgrebet er *almindeligt, d.v.s. rammer samtlige Formuegoder af en vis Art*. Man maa her efter sondre mellem *abstrakte* Indgreb i Formuerettigheder, der rammer en paa Forhaand ubestemt Kreds, og *konkrete* Indgreb, der rammer bestemte Rettigheder.

Læren er i nyere Teori kritiseret, dels ud fra det Synspunkt, at den, naar der foreligger *Overførelse* af en Formueret, gaar for vidt, dels ud fra den Betragtning, at den ved *Raadighedsbegrænsning* ikke gaar vidt nok.

Den gaar for vidt, idet den konsekvent fører til, at en Lov, hvorved Ejendomsretten fx til alle Søer, alle Skibsværfter, alle Tilgodehavender i udenlandsk Mønt overføres til Staten, ikke

kan anses som en Ekspropriationslov. Resultatet er uacceptabelt. Der vilde i saa Fald paa Trods af § 80 være fri Bane for en Socialisering af Produktionsmidlerne *uden* Erstatning. Denne Kritik kan man tage Hensyn til, naar man indskrænker Sætningen til Raadighedsbegrænsninger, fx Lovene om Skovfredning, Lovene om Landbrugsejendomme, tildels Bygningslovene. Herved gengiver man en Grundsætning, som stadig finder Udtryk i nyere Lovgivning, og som man formentlig kan acceptere som en rationel Fortolkning af § 80. Forsaavidt kan den nedarvede Lære stadig anvendes.

Paa den anden Side gaar Læren ved Raadighedsbegrænsninger ikke vidt nok i Retning af Erstatningsfrihed. Konkrete Raadighedsbegrænsninger maatte være erstatningsforpligtende, men denne Betragtning lader sig ikke opretholde. I en Række nyere Love, navnlig Bygningsfredningsloven, Byggelinjeloven, Naturfredningsloven, Byplanloven, Københavns Byggelov og Saneringsloven, er der hjemlet Adgang til at gøre konkrete Begrænsninger i Raadigheden over fast Ejendom, og der gives langtfra altid Erstatning (jfr. Love Nr. 137 af 12. Marts 1918, 275 af 28. Nov. 1928, 140 af 7. Maj 1937, 181 af 29. April 1938, 148 af 29. Marts 1939 og 212 af 31. Maj 1939). Der foreligger ikke noget Grundlag for *generelt* at erklære disse Love for forfatningsstridige. Den traditionelle Lære maa derfor i Støbeskeen.

Det er navnlig Byggelinjeloven af 1928, der danner Epoke i dansk Ekspropriationsret, fordi man her bevidst bryder med de traditionelle Synspunkter og indfører nye. Loven er politisk interessant, fordi den er gennemført af en Venstreregering. Ved Byggelinjeloven fastsloges det, *at konkrete Raadighedsbegrænsninger kan lægges paa fast Ejendom uden Erstatning*, saafremt deres Virkninger ikke er meget vidtgaaende.

Formaalet med Loven var først og fremmest at forhindre, at de Udvidelser af Amtslandeveje, som man forudsaa efterhaanden vilde blive nødvendige, blev fordyret som Følge af, at der blev bygget lige op til Landevejene. At ekspropriere Bygninger for at rive dem ned, er bekosteligt, ofte uoverkommeligt. Der blev derfor indrømmet Aamtsraadene Ret til at sikre Udvidelsesmulighederne gennem Beslutning om, at fremtidig opførte Byg-

ninger skal holdes i en vis Afstand fra Vejens Midtlinje, hvorom der foretages Tinglysning paa hver enkelt Ejendoms Blad i Tingbogen. Samme Ret indrømmedes Sogneraad og i et vist Omfang endog Byraad. Loven har været meget benyttet.

At den Raadighedsbegrænsning, der her er Tale om, og som er ensbetydende med et partielt Byggeforbud, i Princippet ikke giver Krav paa Erstatning og altsaa ikke kan anses for Afstaaelse i den Betydning, hvori Grl. § 80 bruger Udtrykket, fremgaar af Lovens § 2, Stk. 5, hvorefter der kun gives Erstatning, saafremt »den bebyggelige Del af Ejendommen bliver saa lille eller saaledes beskaffen, at den efter Taksationsmyndighedernes Skøn ikke hensigtsmæssigt kan anvendes til Bebyggelse.« Derimod gives der naturligvis, naar Udvidelsen senere bliver aktuel, fuld Erstatning for det afgivne Areal mellem Vejlinje og Byggelinje.

Af denne Grundsætning er der senere gjort flittig Brug. Den er det centrale i Byplanloven af 1938. Ved den typiske Byplan træffes der Bestemmelser om, hvorvidt der paa ubebyggede Arealer skal være Villabebyggelse, høje Beboelses- og Forretningsejendomme eller Industribebyggelse eller muligvis en blandet Bebyggelse og om de i den Anledning nødvendige Veje og offentlige Bygninger og Anlæg. Desuden kan der gives detaljerede Bestemmelser om Bebyggelsens ydre Udformning, Bygningers Beliggenhed paa Grunden, Grundens Størrelse o.s.v. Og ogsaa disse Raadighedsbegrænsninger gennemføres i Princippet uden Erstatning. Ved Siden af Bestemmelsen i Bpl. § 14 om Kommunernes Ekspropriationspligt i visse Tilfælde indeholder Loven kun Erstatningsbestemmelsen i § 15, der nøje svarer til Byggelinjelovens citerede Bestemmelse.

Den Fortolkning af § 80, som disse Love bygger paa, er ret nærliggende, og man møder den af og til i fremmed Ret, fx i ældre norsk. Den kan kort gengives saaledes: Der tales i § 80 om at afstaa. Det modsatte af at afstaa Ejendomsret er at beholde den. Hvis man derfor overfører Ejendomsretten til et andet Retssubjekt enten totalt eller partielt fx ved at indrømme andre en Brug over Ejendommen, foreligger der Afstaaelse. Saalænge man derimod nøjes med at begrænse Ejerens Raa-

dighed uden at indrømme andre en Brug, foreligger der ikke Afstaaelse, hvad enten Begrænsningen sker umiddelbart ved Lov eller ved Forvaltningsakt med Hjemmel i Lov.

I dansk Lovgivningspraksis drager man dog ikke de yderste Konsekvenser af dette Ræsonnement, men lægger Vægt paa, hvor *vidtgaaende* Indgrebets *Virkninger* er og det *Formaal*, der begrunder Indgrebet. Som Følge heraf kommer man ogsaa indenfor denne Gruppe Indgreb, de konkrete Raadighedsbegrænsninger, ud for de samme vanskelige Afgrænsninger mellem erstatningsforpligtende og erstatningsfri Indgreb i Ejendomsretten, som tidligere er omtalt.

Saaledes gaar man i Almindelighed ud fra, at en *Raadighedsbegrænsning, der er ensbetydende med et fuldstændigt Byggeforbud*, kun kan gennemføres mod fuld Erstatning, d.v.s. er et ekspropriationslignende Indgreb eller Afstaaelse i § 80's Betydning. Selv Byggelinjelovens og Byplanlovens snævre Erstatningsbestemmelser hviler paa denne Betragtning, der desuden er lagt til Grund fx for de i Forhold til Byggelinje- og Byplanlov liberale Erstatningsbestemmelser i Vejkrydsloven Nr. 28 af 1. Febr. 1930 § 7 og Lov Nr. 411 af 12. Juli 1946 om Sikring af Indflyvningen til offentlige Lufthavne og Landingspladser. Gennemføres Raadighedsbegrænsninger derimod af sundhedsmæssige Hensyn, anlægges der helt andre Betragtninger. Efter § 12, Stk. 2, i Københavns Byggelov af 1939, der kan udvides til andre Kommuner, kan en Kommunalbestyrelse under visse Betingelser bestemme, at der overhovedet ikke maa bygges paa sumpede Arealer. Der gives i saa Fald ingen Erstatning. Dette harmonerer med det tidligere anførte om, at Tilintetgørelsespaabud i Retsbeskyttelsesøjemed ikke giver Krav paa Erstatning efter § 80. Til denne Gruppe maa ogsaa henføres Saneringsloven af 1939, hvor yderligere brandmæssige Hensyn spiller ind.

Det har været diskuteret, om den Erstatning, der betales ved status quo Fredning efter § 14 i Naturfredningsloven af 1937, er en Billighedserstatning eller en Ekspropriationserstatning. Skal man forsøge at tilvejebringe Harmoni mellem de Lovgivningsprincipper, der har fundet Udtryk i paa den ene Side Love

som Byggelinjelen, Byplanloven, Vejkrydsloven og Indflyvnings-servitutloven, og paa den anden Side Naturfredningsloven, synes man at kunne hævde, at Erstatningen er en Ekspropriationserstatning i det Omfang, hvori den er Erstatning for Paa-læg af Byggeforbud paa Arealer, som er tjenlige til Bebyggelse. Om man kan gaa videre, er tvivlsomt.

f. *Resultat.* Den foretagne Analyse af en Række Love har vist, at *det ikke er muligt at give en fast, klar og uforanderlig Fortolkning* af Udtrykket »afstaa« i § 80. Netop fordi Grundloven begrænser Lovgivningskompetencen ved Anvendelse af et Ord, der ikke har en en Gang for alle fastlagt Betydning, er det muligt at omfortolke Afstaaelsesbegrebet, saa det kommer til at svare til nye Tidens Behov, og det er det, der er sket i Løbet af de sidste ca. 20 Aar indenfor Gruppen Raadighedsbegrænsninger.

Sammenfattende kan man sige, at Afgørelsen af, om et Indgreb i Ejendomsretten er erstatningsfrit eller erstatningsforpligtende, beror paa en Afvejelse af en Række Hensyn, et højst kompliceret Sammenspil imellem i hvert Fald følgende Fak-torer:

- 1) Form (abstrakt, konkret),
- 2) Art (Overførelse, Tilintetgørelse, Raadighedsbegrænsning),
- 3) Begrundelse (Interesse, causa),
- 4) Virkninger (kvantitative Betragtninger).

Herefter kan man vel med Tilnærmelse fastslaa, hvad der i *Øjeblikket* betragtes som Ekspropriation, men det er udelukket at give en Definition, der kan staa fast gennem Tiderne. Bedømmelsen skifter.

Systematisk kan man udtrykke dette saaledes, at *Grl. § 80 i denne Henseende er en Standard*, d.v.s. en Retsregel, som ikke knytter Afgørelsen til bestemte og konkrete Kriterier, men kun henviser Fortolkeren til at anvende en ret ubestemt Maalestok. Denne Opfattelse er for norsk Rets Vedkommende udviklet af Ragnar Knoph, og den har i dansk Ret faaet Tilslutning af Knud Illum (Servitutter, 1943, S. 24—65).

4. *Ekspropriationsbetingelserne.*

a. *Offentlig Interesse.* Vi gaar derefter over til de Betingelser, der opstilles for Afstaaelses Lovlighed. Den første gaar ud paa, at *Almenvellet kræver Afstaaelse*, jfr. norsk Grl. § 105 »fordrer Statens Tarv«.

Afgørelsen af, hvad Almenvellet kræver, er et udpræget Hensigtsmæssighedsspørgsmaal, og det vilde ikke være naturligt, om Domstolene efterprøvede Lovgivningsmagtens Afgørelse. Hvad Almenvellet kræver, maa Politikere og ikke Jurister afgøre. De har bedst Forstand derpaa, og det er det, vi har dem til. I ældre dansk Teori antoges det i Overensstemmelse hermed, at Domstolene ikke er egnede til og ikke bør indlade sig paa at bedømme, om denne ubestemte Betingelse er opfyldt. For norsk Rets Vedkommende har fx Castberg udtalt sig i samme Retning.

Den danske Højesteret har i Esbjerg Havn Sagen, U.f.R. 1913 S. 457, fulgt denne Anskuelse (»et Spørgsmaal, hvis Afgørelse falder indenfor Lovgivningsmagtens Omraade og afgøres suverænt af denne«), se ogsaa den officiøse Redaktionsnote i U.f.R. 1921 S. 168 (Grundbyrdeafløsningssagen).

I nyere dansk Teori (Poul Andersen i U.f.R. 1934 S. 41 f) har man kritiseret dette Standpunkt. Det hævdes, at Udtrykket Almenvellet ikke er uimodtageligt for en nærmere Determination. Ganske vist er det umuligt at give en *positiv* Bestemmelse af Begrebet. Men en *negativ* Afgørelse gaaende ud paa, at et eller andet Øjemed falder udenfor, vil ofte være let at træffe.

Denne Opfattelse, som har faaet Tilslutning fra anden Side, er ensbetydende med en Overførelse til Love af den franske Lære om Forvaltningsaktens Ugyldighed paa Grund af Magtmisbrug. Udfra de S. 75 f. udviklede Synspunkter om Forfatningsloves Fortolkning og Domstolenes Prøvelsesret overfor Love er denne Lære meget betænkelig. Et er, at Domstolene tiltager sig Myndighed til at afgøre, om en Lov paa Grund af den ved Tilblivelsen fulgte Fremgangsmaade eller Indholdet klart strider mod Forfatningen. Noget ganske andet er det, om Domstolene opkaster sig til øverste Myndighed med Hensyn til Kon-

kretisationen af saa vage Begreber som »Almenvellet« i § 80 og »særdeles paatrængende Tilfælde« i § 25 og fastslaar, at der ved en Lovs Udfærdigelse foreligger Misbrug af Lovgivningskompetence. Man har vel i den amerikanske Forbundshøjesterets Praksis i den Periode, hvor Prøvelsesretten naaede Klimaks, været inde paa at tilsidesætte Love ud fra saadanne Overvejelser. Men denne Lære er senere opgivet¹⁾. Hvis den danske Højesteret tilsidesatte en Lov med den anførte Begrundelse, vilde Lovgivningsmagten sikkert reagere kraftigt. Det synes at stemme bedst med den naturlige Kompetencefordeling mellem Lovgivningsmagt og Domstole at blive staaende ved den ældre Anskuelse.

Efter den norske Grl. § 105 er det en Betingelse for Ekspropriations Lovlighed, at den sker til offentlig Brug, og efter 5. Amendment til den amerikanske Forfatning af 1787 kan Ekspropriation kun finde Sted »for public use«. Norsk Teori har altid bortfortolket denne Betingelse, og der kendes fra norsk Lovgivningspraksis mange Eksempler paa, at Ekspropriationsret er indrømmet til Fordel for private. I amerikansk Ret er det meget omstridt, om Ekspropriation kun kan ske til »public employment«, eller om det er nok, at der foreligger »public benefit or advantage«.

Efter Grl. § 80 kan Ekspropriation ske ogsaa til Fordel for private, naar der er en almen Interesse deri, og der kendes mange Eksempler herpaa. Efter en Lov af 1918 kan der eksproprieres til Anlæg af private Mergelbaner, og i en Lov fra 1940 om Fremskaffelse af indenlandske Brændselsmaterialer bl. a. ved Ekspropriation af Brunkulsarealer og Tørvemoser anføres det udtrykkeligt, at denne kan foretages til Fordel for private. En Lov om Ekspropriation af Jord til indeklemte Husmænd har ofte været paa Tale, og den vil ikke være uforenelig med § 80. Endelig kan nævnes, at Københavns Kommune undertiden har gennemført Ekspropriation med Hjemmel i Byggelov og Saneringslov for derefter at sælge det eksproprierede til Boligselskaber og til private til Bebyggelse.

¹⁾ *Forfatning og Sædvane* S. 35–36 og 39.

b. *Lovhjemmel*. Det følger af almindelige Synspunkter om Grundlaget for Forvaltningens Virksomhed, at Forvaltningen kun kan foretage Ekspropriation og andre Indgreb i Formuerettigheder med Hjemmel i Lov (eller dermed sidestillet Retsnorm). Kravet om Lovhjemmel er saa selvfølgeligt, at det ogsaa stilles i Norge, skønt det ikke har fundet Udtryk i Grl. § 105. Og da den eneste Forskel mellem Enevældens almindelige Ekspropriationshjemmel, Pl. 31. Juli 1801, og Grl. § 80, Stk. 1, naar bortses fra, at § 80 er en formel Forfatningsbestemmelse, er den, at der nu kræves Lovhjemmel til Ekspropriation, er det nærliggende at tillægge Udtrykket den Betydning, at Ekspropriation kun kan ske, saafremt der i det enkelte Tilfælde eller i visse Grupper af Tilfælde kan paavises *speciel* Hjemmel i en Lov. *Ekspropriationsformalet* maa i Hovedsagen være angivet i en formel Lov. Kravet om Lovhjemmel maa være indsat for at beskytte Borgerne mod Forvaltningen, men denne Beskyttelse bliver illusorisk, saafremt Lovgivningsmagten kan give Administrationen en almindelig eller dog meget omfattende og ubestemt Bemyndigelse til at afgøre, til hvilke Formaal der kan eksproprieres.

En Lov efter Skemaet »Handelsministeren bemyndiges til at foretage Ekspropriation, naar Almenvellet efter hans Skøn kræver det«, vil herefter ikke opfylde de Krav, der maa stilles efter § 80.

For vidtgaaende er ogsaa Bestemmelsen i Københavns Byggeslov 1939 § 41, Stk. 1, naar det bestemmes, at Kommunalbestyrelsen kan beslutte Ekspropriation, naar det er nødvendigt til Tilvejebringelse eller Udvidelse af kommunale Institutioner eller Virksomheder eller af Anlæg, der *tjener et for Staden almennyttigt Formaal*. Hvis denne Bestemmelse, der kan udvides til andre Kommuner, jfr. Lovens § 75, skal tages paa Ordet, kan Kommunalbestyrelserne ekspropriere til snart sagt ethvert Formaal, fx Byggegrunde til Boligbyggeri, Opførelse af et kommunalt Teater o.s.v., og det er overflødigt at gennemføre nye Ekspropriationsbestemmelser til Fordel for Kommuner. Bestemmelsen bør undergives en begrænsende Fortolkning.

For uspecialiseret og upræcis var ogsaa Bestemmelsen i § 2

i Loven af 30. April 1909 om Esbjerg Havns Udvidelse, hvorefter Staten kunde ekspropriere »saadanne lidet bebyggede Arealer i og omkring Esbjerg, som det maatte være af Interesse for Staten at have Raadighed over«, men Højesteret godkendte desuagtet, at Staten eksproprierede ca. 368 Td. Land, jfr. U.f.R. 1913 S. 457. Et andet Spørgsmaal er det, om Dommen ikke i Realiteten er velbegrundet. Det er jo nu anerkendt, at der til Gennemførelse af en Byplans Bestemmelser kan foretages Ekspropriation. I Esbjerg-Tilfældet kunde en tilfredsstillende Ordning af Bebyggelsesforholdene formentlig kun gennemføres af det offentlige.

Førkonstitutionelle Retsforskrifter kan stadig anvendes som Ekspropriationshjemmel. Derimod kan der næppe med Hjemmel i Grl. § 25 udstedes en foreløbig Lov, der indeholder Ekspropriationsbestemmelser, jfr. S. 132.

c. *Fuldstændig Erstatning.* Ekspropriationslovenes Udformning af denne Betingelse er meget varierende. Undertiden fastslaas det blot, at Erstatningens Størrelse fastsættes af uvildige af Retten udmeldte Mænd, se fx Lov Nr. 199 af 22. April 1941, men oftest gives der materielle Regler, der udfører Grundlovens Bestemmelser, se Frd. 5. Marts 1845 ang. Grundafstaaelse til Jernbaneanlæg §§ 11—14, hvortil der henvises i talrige senere Love, og Københavns Byggelov af 1939 § 42.

Sammenligner man disse Udførelsesbestemmelser, ses det, at de i nyere Love optagne fra et lovteknisk Synspunkt ofte er meget ufuldkomne. Der sjuskes. Hovedsynspunktet ved Fortolkningen maa derfor være, at der ofte kun foreligger Brudstykker af et Mønster og ikke en udtømmende Fastsættelse. Teori og Domstole stilles overfor den Opgave at tilvejebringe Harmoni mellem Lovbestemmelserne. Om en Lovbestemmelse strider mod Reglen i § 80 om fuld Erstatning er oftest et sekundært Problem. *Den primære Opgave er at harmonisere og supplere Lovbestemmelserne gennem Fortolkning og subsidiær Retsdannelse, hvor det i § 80 udtrykte Hensyn til Ejendomsrettens Betryggelse maa være Ledetraaden,* jfr. S. 84.

Naar det fx i Københavns Byggelovs § 42, Stk. 1, fastsættes, at Taksationskommissionen ved sine Erstatningsansættelser skal

ansætte det eksproprierede Retsgode til dets Værdi i Handel og Vandel for en kyndig og forstandig Erhverver, jfr. de detalleerede Regler i Stk. 2, er det aabenbart, at Bestemmelsen, hvis den opfattes som udtømmende, ikke harmonerer med § 80. Den maa forstaas saaledes, at den fortrinsvis har Hensyn til *Total-ekspropriation*, og at den kun omfatter den Erstatning, der skal gives *for selve det afstaaede Retsgode*. Hermed er Tabet ikke altid erstattet. Bestemmelsen maa suppleres fx med Grundsætningen i Jernbaneforordningens § 12 om, at der skal ydes særlig Godtgørelse for Tab, som Ejeren lider *udenfor Grundens Værdi*. Det er efter § 80 hele det økonomiske Tab, der skal erstattes, hvad enten det er en umiddelbar eller blot en middelbar Følge af Afstaaelsen.

Et andet Eksempel paa kasuistisk affattede, lidet gennemtænkte Erstatningsbestemmelser er Byplanlovens § 15, hvorefter der kun gives Erstatning, naar en Ejendom bliver ubebyggelig paa Grund af Vej- eller Byggelinjer. Reglen er taget fra Byggelinjeloven, men ved Overførelsen har man ikke været tilstrækkelig opmærksom paa, at der nu kunde blive Tale om Ubebyggelighed af andre Grunde end Vej- eller Byggelinjer, og at man generaliserede et Erstatningsprincip, som til Nød kunde accepteres, naar der er Tale om ubebyggede Arealer, men som paa tæt bebyggede Arealer minder om en Hund i et Spil Kegler. For at faa denne Regel til at harmonere med Grl. § 80 maa den udvides ved Fortolkning dels saaledes, at Ubebyggelighed opfattes som et relativt og ikke et absolut, usmidigt Begreb (d.v.s. den efter samtlige Forhold rimelige og hensigtsmæssige Bebyggelse, jfr. Bpl.'s Motiver, hvorefter Lovens Tanke er at sikre de naturlige Udnyttelsesmuligheder), dels saaledes, at der gives Erstatning ogsaa, naar en Ejendom bliver ubebyggelig af andre Aarsager end Fastsættelse af Vej- eller Byggelinjer, fx som Følge af Bestemmelser om Bygningers Beliggenhed paa Grunden, indbyrdes Afstand og Byggegrundes Størrelse.

Det falder udenfor en Lærebogs Rammer at foretage en kritisk Undersøgelse af Speciallovenes Erstatningsbestemmelser. For ældre Rets Vedkommende kan herom henvises til Troels G. Jørgensen: Erstatning for Ejendomsafstaaelse, 1905, S. 86 ff.

Kun et Par Spørgsmaal af almindelig Interesse skal berøres.

I »fuldstændig Erstatning« kan man ikke indfortolke, at Lovgivningsmagten er afskaaret fra under særlige Omstændigheder at normalisere Erstatningen for det afstaaede Retsgode eller endog fastsætte den i selve Loven. Denne Fremgangsmaade kan af retstekniske Grunde være nødvendig ved *Masseekspropriation* fx af al Frihandelsbyg, alle Fordringer paa udenlandsk Mønt, jfr. at Størrelsen af den Betaling, der gives ved Pligtaflevering af Korn, er fastsat i Kornordningen.

Hvor langt Lovgivningen kan gaa i denne Henseende, kan være tvivlsomt og har flere Gange givet Anledning til Proces. Da der under forrige Verdenskrigs Højkonjunktur ved Lov Nr. 505 af 28. Sept. 1918 gennemførtes en Tvangskonvertering til Penge af Grundbyrder, der udrededes i Korn eller andre Varer, paa hvilke der sættes Kapitelstakst, bestemtes det, at Grundbyrder fremtidig skulde udredes efter Gennemsnittet af Kapitels-taksterne i en vis Aarrække før Krigen. Højesteret statuerede, at det ikke var godtgjort, at der ikke blev givet fuld Erstatning, jfr. U.f.R. 1921, S. 168.

Omtrent samtidig maatte Højesteret tage Stilling til, om Fæsteafsløsningsloven Nr. 373 af 30. Juni 1919, efter hvilken Ejerne af de til et Gods hørende Ejendomme, hvorpaa der hvilede Fæstetvang, var forpligtede til at overdrage dem til Selveje, var i Strid med § 80. Efter Loven skulde Erstatningen principielt fastsættes ved Vurdering, og der maatte her tages Hensyn til, at Ejendommen var undergivet Fæstetvang. Men samtidig maksimeredes Erstatningen gennem en Bestemmelse om, at Værdien som Regel ikke kunde sættes højere end *Uurderingen til Ejendomsskyld* 1916 (tydeliggjort ved Lov Nr. 159 af 14. April 1920). Heller ikke i dette Tilfælde kunde Paastanden om Forfatningsstridighed trænge igennem, jfr. U.f.R. 1921, S. 644. Dommens Rigtighed drages ofte i Tvivl.

Ved Fæsteafløsningen forelaa der en særlig Begrundelse i den paa Ejendommene hvilende Fæstetvang for at limitere Erstatningen til Ejendomsskyldværdien, men ellers vil en saadan næppe blive anerkendt. Det er et ubestrideligt Faktum, at Ejendomsskyldværdien ligger under Spotpris. Derimod maa man sikkert anerkende, at det ved Lov kan bestemmes, at der som

Erstatning for selve det afstaaede Gode kun skal gives *Handelsværdien*. Dette Salgsvurderingssynspunkt har baade før og efter 1849 fundet Udtryk i saa mange Love og været praktiseret saa almindeligt, at man ikke kan drage dets Forenelighed med § 80 i Tvivl. Handelsværdien vil tendere mod at falde sammen med *Brugsværdi* og *Genanskaffelsesværdi*, men gør det langt fra altid. Anvendelsen i Lovene af Salgsvurderingssynspunktet kan i visse Tilfælde føre til, at en Ekspropriat ikke faar sit fulde individuelle Tab dækket.

En anden Grundsætning, som ogsaa har gammel Hævd i dansk Ekspropriationsret, er den, at ved Delafstaaelse fradrages i Erstatningen den Værdistigning, der tilføres Restejendommen. Reglen kan kritiseres, men den staar fast i Lovgivningspraksis og er aldrig underkendt af Domstolene. Den er derfor forenelig med § 80.

Grl. § 80 maa antages at udelukke, at Domstolene ved Lov afskæres fra at efterprøve, om der ved en Ekspropriation er givet fuld Erstatning. Domstolskontrollen med Taksationen har dog hidtil været lidet effektiv, dels fordi det i Lovene som Regel ikke paalægges Taksationskommissionerne at specificere Erstatningsberegningen og gøre Rede for dens Forudsætninger, dels fordi Dommerne har følt sig usikre med Hensyn til den forretningsmæssige Bedømmelse, som er Kernen i enhver Taksation. At Domstolene ud fra Sagens Natur skulde være udelukket fra fuld Efterprøvelse af Erstatningsfastsættelsen, kan ikke antages¹⁾.

I 1947 er der imidlertid afsagt en Højesteretsdom, ved hvilken en Taksation kasseredes, fordi Kommissionen havde vurderet byggemodne Arealer, som om der var Tale om almindelig Markjord, Sagen i U.f.R. 1947 S. 721 mellem Københavns Magistrat og Lyngby-Taarbæk Kommune. Denne Dom synes at kunne danne Udgangspunkt for en mere effektiv Domstolskontrol med Taksationskommissionernes Afgørelser, se dog om det Resultat, som Kommissionen kom til i anden Omgang en Artikel i U.f.R. 1947 B S. 265—69.

¹⁾ Dansk Forvaltningsret S. 580 med Note 2.

NOGLE FORKORTELSER

Dansk Statsforfatningsret I: Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret I. 1944.

Dansk Forvaltningsret: Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret. 2. Udg. 1946.

Folkeret: Alf Ross, Lærebog i Folkeret. Almindelig Del. 2. Udg. 1946.

Forfatning og Sædvane: Ernst Andersen, Forfatning og Sædvane. 1947.

Hvorfor Demokrati?: Alf Ross, Hvorfor Demokrati? 1946.